

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

OSZE-Jahrbuch 2000

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



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich. (<http://www.ddb.de>)

ISBN 3-7890-7031-9

1. Auflage 2000

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Prof. Dr. Kurt P. Tudyka
Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs
1995-1999
zum 65. Geburtstag

Inhalt

<i>Ján Kubiš</i> Zum Geleit	13
--------------------------------	----

<i>Ursel Schlichting</i> Vorwort	19
-------------------------------------	----

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

<i>Max van der Stoep</i> Prinzipien und Pragmatismus - 25 Jahre Erfahrung im Helsinki-Prozess	27
---	----

<i>Wolfgang Ischinger</i> Die OSZE im europäischen Konzert	39
---	----

<i>Wilfried von Bredow</i> Konstruktions- und Identitätsprobleme der OSZE	45
--	----

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

<i>Michail Petrakow</i> Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht	57
--	----

<i>P. Terrence Hopmann</i> Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE	67
---	----

<i>Heinz Gärtner</i> Österreich und die OSZE	89
---	----

<i>Kurt P. Tudyka</i> Die OSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland	105
--	-----

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Rudolf Schmidt

Innerstaatliche Konflikte: Der Beitrag der OSZE und der EU zu ihrer Verhütung und friedlichen Regelung 123

Pál Dunay

Mittel gegen die Ungewissheit: Der "Wiener und der Berliner Mechanismus" - Die Erfahrungen der ersten zehn Jahre 133

Márton Krasznai

Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) - Voraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft 149

Berthold Meyer

Unendliche Geschichten? - Zwischenbilanz der Langzeitmissionen 159

Hans-Georg Ehrhart

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa - Großer Wurf oder Flickschusterei? 173

Otto Luchterhandt

Tschetscheniens Versuch nationaler Unabhängigkeit: innere Ursachen seines Scheiterns 189

Im Blickpunkt: Zentralasien

Wilhelm Höynck

Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien 215

<i>Arne C. Seifert</i> Die OSZE und der Islam - Chance zur Selbstvervollkommnung?	227
---	-----

<i>Suchrob Scharipow</i> Sicherheit durch Demokratisierung - Nachdenken über eine Strategie und ihre Anpassung. Eine tadschikische Perspektive	239
---	-----

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

<i>Sandra Mitchell</i> Menschenrechte im Kosovo	255
--	-----

<i>Hans-Joachim Heintze</i> Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben	273
--	-----

<i>Vincent Danihel</i> Die Roma in der Slowakei - Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft	289
---	-----

<i>Dan Oprea</i> Roma-Angelegenheiten in Rumänien - im Jahr 2000 und in der Zukunft	299
---	-----

Aufbau kooperativer Sicherheit

<i>Victor-Yves Gheba</i> Der Beitrag des Istanbulers Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit	307
--	-----

<i>Jan Peter Fladeboe</i> Artikel V der Friedensvereinbarungen von Dayton: Rückblick und Ausblick	327
---	-----

<i>Marc Remillard</i> Politische Hindernisse und Sicherheitskooperation in und um Bosnien und Herzegowina	337
---	-----

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

<i>Eileen P. Petzold-Bradley</i> Umweltprobleme als Konfliktursache im OSZE-Gebiet	349
<i>Hans J. Gießmann</i> Kleinwaffen: Aktionsfeld für die OSZE	369

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

<i>Ingo Marenbach</i> Die Vorbereitung von zivilem Personal für internationale Einsätze durch das Auswärtige Amt	387
--	-----

Außenbeziehungen und Einflüsse

<i>Adam Daniel Rotfeld</i> Für eine neue Partnerschaft im neuen Jahrhundert - Das Verhältnis zwischen OSZE, NATO und EU	401
<i>Elizabeth Andersen</i> Die OSZE und Human Rights Watch	417
<i>Sonja Grigat/Dieter S. Lutz</i> CORE - Das Zentrum für OSZE-Forschung am IFSH	431

Anhang

Gipfelerklärung von Istanbul	441
Europäische Sicherheitscharta	455
Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen	477
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	507
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen	509
OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1999/2000	525
Literaturauswahl zur OSZE 1999/2000	533
Abkürzungsverzeichnis	539
Autorenverzeichnis	543

Zum Geleit

Die OSZE hat im Jahr 2000 einen Grund zum Feiern. Sie begeht in diesem Jahr den 25. Geburtstag der Schlussakte von Helsinki - desjenigen Dokuments also, das zur Grundlage der KSZE und später der OSZE wurde. Unter der Schirmherrschaft der KSZE diente der "Helsinki-Prozess" den Teilnehmerstaaten dazu, die Einhaltung ihrer KSZE-Verpflichtungen - auch im Bereich der Menschenrechte - zu fördern, und trug so zum Ende der totalitären Regime im Osten und der Teilung Europas bei.

Heute agiert die OSZE in einem veränderten Umfeld und ist mit komplexen und vielfältigen Herausforderungen, mit alten und neuen Bedrohungen für die europäische Sicherheit befasst. Die Organisation hat auch einen raschen Wandel im Hinblick auf Einsätze vor Ort durchgemacht. Innerhalb nur weniger Jahre hat sich die OSZE zu einer vor Ort aktiven Organisation entwickelt, die derzeit über 20 Feldoperationen durchführt und mehrere Tausend nationale und internationale Mitarbeiter in zahlreichen Ländern und Regionen in Europa und Zentralasien beschäftigt.

Dennoch bleibt auch in diesem neuen Umfeld die Philosophie der OSZE unverändert: die Einhaltung und Implementierung aller OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen seitens der Teilnehmerstaaten nach Treu und Glauben, deren Verantwortlichkeit gegenüber ihren Bürgern und Verantwortung einander gegenüber. Ihre Stärken sind nach wie vor ihr umfassender Teilnehmerkreis, ihre Instrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und zur Normalisierung der Lage nach Konflikten ebenso wie ihre auf Konsens basierenden Verhandlungen und Konsultationen.

Diese einzigartigen Merkmale der Organisation wurden durch die Beschlüsse des Istanbuler Gipfeltreffens im November 1999 ein weiteres Mal hervorgehoben und gestärkt. Die Konzepte der gemeinsamen und umfassenden Sicherheit, der gleichberechtigten Partnerschaft, der Solidarität und Transparenz bleiben die Leitprinzipien der Organisation. In Istanbul unterstrichen die Teilnehmerstaaten erneut, dass die Sicherheit jedes einzelnen von ihnen untrennbar mit derjenigen aller anderen verbunden ist und dass die Organisation sich mit der menschlichen, der wirtschaftlichen, der politischen und der militärischen Dimension von Sicherheit als unteilbarem Ganzen befassen wird.

In der Erkenntnis, dass die Herausforderungen für die Sicherheit in der Ära nach dem Kalten Krieg eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen internationalen Akteure verlangen, sind die OSZE-Teilnehmerstaaten in Istanbul darin übereingekommen die Plattform für kooperative Sicherheit anzunehmen, die u.a. die verstärkte Kooperation zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen bei gleichzeitiger besserer Nutzung der Ressourcen der internationalen Staatengemeinschaft zum Ziel

hat. Denjenigen Organisationen und Institutionen, deren Mitglieder die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen einhalten und deren Mitgliedschaft auf Offenheit und Freiwilligkeit beruht, schlägt die Plattform regelmäßige Kontakte, die Benennung von Verbindungsbeamten oder Kontaktstellen, gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen sowie sonstige Arrangements, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennen zu lernen, vor. Im Hinblick auf die Zusammenarbeit in konkreten Krisen empfiehlt die Plattform einander laufend zu unterrichten und sich um eine koordinierte Vorgehensweise zu bemühen, um Doppelarbeit zu vermeiden und den rationellen Einsatz der verfügbaren Ressourcen zu gewährleisten. Die OSZE bietet ihre Dienste als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit bei den verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen an.

In den letzten Jahren wurden in der Tat viele Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen unternommen; dass dies für die OSZE auch weiterhin Priorität hat, wird in der Plattform hervorgehoben. Ein Rahmen für regelmäßige Beratungen mit Partnerorganisationen wurde bereits eingerichtet, die zielorientierte Zusammenarbeit vor Ort hat sich stetig weiterentwickelt, und die Einbeziehung internationaler Organisationen bereits in die Planungsphase von Aktivitäten vor Ort hat gute Ergebnisse gezeitigt. In diesem Jahr unterzeichneten z.B. die OSZE und der Europarat einen Gemeinsamen Katalog der Kooperationsmodalitäten, eine Darstellung des Umfangs und der Art und Weise ihrer Zusammenarbeit, die dazu dienen soll, das institutionelle Gedächtnis in Bezug auf Kooperationsbemühungen zu bewahren.

Eine innovative Form der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen findet derzeit im Kosovo statt. Die OSZE-Mission im Kosovo (OSZE-MIK) ist eine eigenständige Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK). Sie ist bei Fragen des Institutionen- und Demokratiefbaus, der Menschenrechte und - in Zusammenarbeit mit den VN - Wahlen federführend. Sie hat eine Reihe von Aufgaben, die im Kontext der OSZE bislang beispiellos sind, wie z.B. die Heranbildung eines neuen Polizeidienstes und die Ausbildung von Gerichts- und Verwaltungspersonal sowie die Bereitstellung eines Rahmens zur Neuordnung und Überwachung der Medien.

Die OSZE-Mission im Kosovo wurde zusammen mit den Vereinten Nationen darüber hinaus damit beauftragt, Wahlen im Kosovo zu organisieren und zu überwachen. Die beiden Organisationen haben ein Einwohnermelderegister erarbeitet, das die Grundlage für ein verlässliches Wählerverzeichnis ist, das von der OSZE-Mission im Kosovo erstellt werden soll. Im Dezember 1999 wurde beschlossen, im Rahmen der UNMIK eine gemeinsame "Sonderarbeitsgruppe für Registrierung" einzurichten, die aus Mitarbeitern der Komponenten "Institutionenaufbau" (OSZE) und "zivile Verwaltung" (VN) be-

steht und die Aufgabe hat, die Registrierung der Bürger im Kosovo zu planen und durchzuführen.

Vor kurzem hielt sich eine Bedarfsermittlungsmission für Menschenrechtsausbildung als Teil eines fortlaufenden Gemeinschaftsprojekts der OSZE, des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR), der Europäischen Kommission und des Europarates im Kosovo auf. Ziel des Projekts ist die Erarbeitung eines gemeinsamen Pakets mit Lehrmaterial und Programmen für die Ausbildung im Bereich Menschenrechte für alle Missionen der OSZE und der VN vor Ort.

Die OSZE-Mission unterhält enge Verbindungen zur KFOR. KFOR sorgt für ein sicheres Umfeld für die Aktivitäten der OSZE im Kosovo. Der Europarat hat sowohl kurz- als auch langfristig Experten für Medien, Polizeiausbildung, Demokratisierung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in die OSZE-Mission im Kosovo entsandt.

Die OSZE-Mission im Kosovo ist zwar als solche wichtig; das Kosovo darf jedoch nicht von der Gesamtregion isoliert werden. Die OSZE spielt eine wichtige Rolle bei der grenzüberschreitenden Arbeit in Südosteuropa, und zwar im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, den die Ministerkonferenz der Europäischen Union am 10. Juni 1999 in Köln der Schirmherrschaft der OSZE anvertraut hat. Der Stabilitätspakt hat sich als ein weiterer tragfähiger Rahmen erwiesen, der zur Zusammenarbeit von OSZE und anderen internationalen Organisationen ermutigt.

Ein weiteres Gebiet, in dem enge Zusammenarbeit unerlässlich ist, ist Tschetschenien. Bei den Vorbereitungen zur Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien geht die OSZE prinzipiell davon aus, dass es unerlässlich ist, vor Ort eng mit dem Europarat zusammenzuarbeiten, insbesondere angesichts der Tatsache, dass der Europarat Personal an das Büro Wladimir Kalamanows, des Persönlichen Sonderbeauftragten des Präsidenten der Russischen Föderation für Menschenrechte, abordnet. Darüber hinaus unterstützt auch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) die Arbeit der Mitarbeiter des Sonderbeauftragten. OSZE und Europarat nutzen ihre Kanäle für häufige Kontakte und Informationsaustausch, um sich über dieses Thema zu beraten.

Die immer zahlreicher werdenden Aufgaben der Organisation in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktbewältigung und bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt veranlassten die Teilnehmerstaaten auf dem Istanbul Gipfel zu dem Beschluss, die Organisation mit weiteren operativen Fähigkeiten auszustatten. Es wurde vereinbart, Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) zu schaffen, um damit die OSZE in die Lage zu versetzen, rasch auf Ersuchen um zivile Expertenhilfe und umfangreiche zivile Einsätze vor Ort reagieren zu können, d.h., die Zeit bis zu deren Entsendung zu verkürzen. Es geht dabei darum, die OSZE zu befähigen, zivile Experten und Polizeifachleute rasch in OSZE-Teilnehmerstaaten zu ent-

senden, um dort im Einklang mit den OSZE-Normen Hilfestellung bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt zu leisten. Die Teilnehmerstaaten sind auch darin übereingekommen Möglichkeiten zu prüfen, wie die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich verstärkt werden kann. Um Einsätze vor Ort besser vorbereiten und durchführen zu können, wurde die Einrichtung einer Einsatzzentrale beschlossen. Ihre Funktion wird es sein, Feldoperationen, darunter auch solche unter Einsatz von REACT-Ressourcen, zu planen und zu entsenden. Sie wird gemäß der Plattform für kooperative Sicherheit nach Bedarf Verbindung mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen halten. Die Teilnehmerstaaten bekräftigten auch noch einmal ihre Entschlossenheit, die Rolle der OSZE bei friedenserhaltenden Einsätzen weiterzuentwickeln, einer Tätigkeit, die die Organisation bislang noch gar nicht ausgeübt hat. Schließlich beschlossen die Teilnehmerstaaten, den Konsultationsprozess innerhalb der OSZE durch die Schaffung eines Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE zu stärken.

Die OSZE hat Umfang und Inhalt ihrer Bemühungen erweitert, was ihren Beitrag zur Sicherheit und Zusammenarbeit im gesamten OSZE-Gebiet erheblich erhöht hat. Die Verdichtung der OSZE-Präsenz in der Region Zentralasien sowie die von Botschafter Wilhelm Höynck und nun von mir geleistete Arbeit als Persönlicher Vertreter des bzw. der Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien haben ein verbessertes gemeinsames Herangehen aller OSZE-Teilnehmerstaaten an die Fülle der Herausforderungen, vor denen die Länder Zentralasiens stehen, ihre weitere Integration und die Verstärkung der kooperativen Aktivitäten der OSZE in der Region zum Ziel.

In Armenien wurde ein neues OSZE-Büro in Eriwan eröffnet. Dieses Büro soll die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Kooperation der Republik Armenien im Rahmen der OSZE fördern. Es soll die Kontakte zum Amtierenden Vorsitz und anderen OSZE-Institutionen erleichtern. Ebenso wird es Kontakte zu lokalen Behörden, Universitäten, Forschungseinrichtungen und NGOs aufnehmen und pflegen. Im Juli 2000 wurde in Baku, Aserbaidschan, ein OSZE-Büro mit ähnlichem Mandat eröffnet.

In Georgien wurde die OSZE-Mission zusätzlich zu ihrem regulären Mandat mit der Überwachung der Grenzen beauftragt. Durch die Entsendung ständiger Beobachter konnten u.a. die Spannungen zwischen Georgien und der Russischen Föderation, die infolge von Anschuldigungen im Zusammenhang mit den Entwicklungen in und um Tschetschenien aufgetreten waren, verringert werden.

Auch der Aktionsgrad der OSZE-Institutionen hat erheblich zugenommen. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Beauftragte für Medienfreiheit, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, aber auch die in der menschlichen Dimension tätige Parlamentarische Ver-

sammlung der OSZE erfreuen sich bei den Bemühungen der OSZE um Frühwarnung, Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt einer zunehmend wichtigeren Rolle und wachsenden Einflusses. Ähnliches zeichnet sich in der Arbeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE ab. Das OSZE-Sekretariat wurde mit dem Ziel reorganisiert, die Einsatzbereitschaft der OSZE, insbesondere mit Blick auf die Planung, Entsendung und Durchführung von Missionen vor Ort, zu erhöhen.

Abschließend möchte ich daher sagen: Europa von Vancouver bis Wladiwostok braucht die Mitwirkung einer gestärkten OSZE, um den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir im OSZE-Gebiet konfrontiert sind, begegnen zu können, um die Sicherheit der Menschen zu erhöhen und damit auch im Leben des Einzelnen etwas zu verändern.

Vorwort

Wo steht die OSZE im Jahr 2000 - 25 Jahre nach der Schlussakte von Helsinki und zehn Jahre nach der Charta von Paris? Dass sich zu Beginn der siebziger Jahre die seinerzeit 35 Staaten Europas und Nordamerikas - neben den neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten die Mitglieder der sich scheinbar unversöhnlich gegenüberstehenden militärischen Blöcke - zum Dialog über Sicherheit und Zusammenarbeit bereit fanden, über Menschenrechte und Grundfreiheiten, dass sie am 1. August 1975 ein gemeinsames, zukunftsweisendes Dokument unterzeichneten, war ein Meilenstein in der europäischen Nachkriegsgeschichte. Die Überwindung der Spaltung Europas nur 15 Jahre später war mit dem Ergebnis des mit der Schlussakte von Helsinki eingeleiteten Prozesses, festgehalten in der Charta von Paris, dem zweiten großen Dokument der KSZE.

Die neunziger Jahre begannen euphorisch: Das Ende von Gewalt, Kriegen und Konflikten in Europa schien gekommen, paradiesische Zeiten des Friedens und des Wohlstands wurden heraufbeschworen. In der KSZE sahen viele die künftige, allen anderen Organisationen und Bündnissen übergeordnete Dachorganisation, die ihren Mitgliedern Sicherheit garantieren und das Bild Europas entscheidend bestimmen würde. Was jedoch folgte, war mehr als bloße Ernüchterung: Jahre grausamer Kriege und menschlicher Katastrophen mitten in Europa, die - so der häufige Vorwurf - auch das Versagen der KSZE/OSZE demonstrierten. Ihr wurde der Sturz in die Bedeutungslosigkeit attestiert, der "Karriereknick", ein "Nischen-Dasein". Hohen Erwartungen folgte hämische Schelte.

Heute scheint die OSZE in eine nüchterne, sachliche Arbeitsphase eingetreten zu sein. Unspektakulär, aber erfolgreich nimmt sie ihre schwierigen Aufgaben bei der Konfliktprävention und beim Friedensaufbau nach Konflikten wahr - im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina mit den größten Langzeitmissionen, die sie je aufgegeben hat. In Istanbul hat sie eine Sicherheitscharta verabschiedet, die wieder "nur" politisch verbindlich ist und manchen enttäuscht, die aber auch klare Ziele formuliert. Und schließlich hat sie die Verantwortung für den Stabilitätspakt für Südosteuropa übernommen. Im Kosovo arbeitet sie eng mit den Vereinten Nationen zusammen - nicht als Dachorganisation und niemandem übergeordnet. Als "eigene Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der VN" ist sie den Vereinten Nationen vielmehr nachgeordnet. Sind nun also endgültig Ernüchterung, Bescheidenheit und "grauer Alltag" eingeleitet?

Konfliktverhütung und Friedensaufbau nach Konflikten sind keine "Nischen". Die Förderung der Menschenrechte und Demokratisierung und damit die Beseitigung entscheidender Konfliktursachen sind keine Nebensächlich-

keiten. Sie stellen vielmehr große und wichtige Aufgaben dar und sind Teil der Gestaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa. Und sie machen die OSZE unverzichtbar.

Auch sind Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen kein Zeichen von Bedeutungslosigkeit und Schwäche. Die Alternative heißt nicht "Dachorganisation" oder "Dienstleister". Angesichts der zu bewältigenden Aufgaben in den unterschiedlichsten Bereichen und angesichts der Vielfalt der Konfliktursachen sind Kooperation und Koordination Zeichen der Vernunft.

Und es ist auch heute keine Selbstverständlichkeit, dass sich nunmehr 55 Staaten mit unterschiedlichsten Interessen und Problemen in einem ständigen Dialog miteinander befinden, dass sie Woche für Woche im Ständigen Rat der OSZE, auf Konferenzen und Tagungen, in Seminaren und Workshops miteinander reden, über Sicherheit und Zusammenarbeit, über Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen, über Kriege und Konflikte, und auch - früher undenkbar - über so genannte "innere Angelegenheiten". Auch deshalb ist die OSZE heute unverzichtbar.

"Innere Angelegenheiten" - Menschenrechtsverletzungen, die tatsächliche oder vermeintliche Unterdrückung von Minderheiten, Demokratiedefizite - haben sich in den letzten Jahren als häufigste Konfliktursachen erwiesen. Die meisten Kriege haben innerhalb von Staaten stattgefunden oder sind innerhalb von Staaten entstanden, mit dem Potential, die Schwelle zum zwischenstaatlichen Konflikt zu überschreiten. Gerade dann ist eine Organisation mit dem ausdrücklichen Auftrag zur Konfliktverhütung und dem - wenn auch eng begrenzten - Recht zur Einmischung in "innere Angelegenheiten" wichtig.

Wenn die OSZE einerseits unverzichtbar ist, andererseits aber offenbar den Anschein von Bedeutungslosigkeit erweckt und Zeichen von Schwäche zeigt, gibt es nur eine Schlussfolgerung: Sie muss gestärkt werden. Und das gilt für alle Bereiche.

Im Bereich der Normensetzung wurde viel erreicht, dennoch gibt es auch hier noch einiges zu tun: Nach wie vor mangelt es an klaren Definitionen und Kodifizierungen von Minderheitenrechten. Es gibt vielversprechende Ansätze in Form des Kopenhagener Dokuments und der Empfehlungen, die auf Bitten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten erarbeitet wurden. Entscheidende Punkte sind jedoch noch ungeklärt (Formen von Autonomie, Individual- oder Kollektivrechte, Staatsbürgerschaftsfragen). In diesen Kontext gehört auch die ungelöste (und vielleicht in letzter Konsequenz niemals lösbare) Frage des Verhältnisses zweier Prinzipien der Helsinki-Schlussakte: das der territorialen Integrität von Staaten und das des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Kontrovers sind auch noch immer die Debatten um eine schrittweise oder partielle Verrechtlichung der OSZE. Sie sollten - frei von nicht realisierbaren Idealvorstellungen - weiter geführt werden. Nicht zuletzt sollten sich die Staaten endlich dazu bereit finden, den Vergleichs- und Schieds-

gerichtshof in Anspruch zu nehmen, um Streitfälle friedlich beizulegen. Hier sind die Möglichkeiten noch nicht ausgeschöpft.

Bei der Stärkung der operativen Fähigkeiten zeichnen sich weitere Fortschritte ab: Neben der Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen für große Missionen wurde das Konzept der Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) entwickelt, das Sekretariat in Wien wurde umstrukturiert, eine Einsatzzentrale geschaffen. Doch auch hier bleiben noch Spielräume für Verbesserungen: Für die zahlreichen Aufgaben der OSZE stehen noch längst nicht genug Personal und finanzielle Mittel zur Verfügung. Hier geht es nicht um mehr Bürokratie, sondern um die dringend notwendige bessere Ausstattung der Bereiche und Instrumente, die unmittelbar mit Konfliktprävention beschäftigt sind: die Missionen und andere Formen von Einsätzen vor Ort, die Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, des Beauftragten für Medienfreiheit oder des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten, um nur einige zu nennen.

In diesem Zusammenhang soll auch noch einmal dafür plädiert werden, möglichst rasch die Voraussetzungen zur Durchführung von OSZE-Peacekeeping-Operationen zu schaffen.

Gleichzeitig ist über eine weitere Institutionalisierung nachzudenken, z.B. darüber, bereits vorhandene und bewährte Instrumente und Verfahren zur Konfliktverhütung und -bearbeitung von langwierigen politischen Entscheidungsprozessen unabhängiger zu machen, indem eine Reihe von Kompetenzen und Initiativrechten von den politischen Verhandlungsgremien auf ständige Institutionen übertragen werden, beispielsweise das Konfliktverhütungszentrum und seinen Direktor. Eine Analyseabteilung zur systematischen Sammlung und Auswertung konfliktrelevanter Daten wäre hier ebenfalls gut aufgehoben.

Eines der wichtigsten Stichworte für die Zukunft der OSZE fiel in der Rede ihres ehemaligen Amtierenden Vorsitzenden, Bundesaußenminister a.D. Hans-Dietrich Genscher, anlässlich der - im Übrigen zum Schaden der OSZE viel zu bescheidenen - Feierlichkeiten zum 25-jährigen Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki: das Stichwort der "Repolitisierung". Die Repolitisierung der Organisation wird *die* Aufgabe der nächsten Jahre sein. Die OSZE ist kein Dienstleister, sondern ein politischer Akteur und sie hat eine politische Aufgabe: Die Gestaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa. Die OSZE muss sich wieder "auf ihre Stärken als eine in erster Linie politische Organisation besinnen", wie Wilhelm Höynck im vorliegenden Band schreibt. Dazu bedarf es sicher ebenfalls einiger Veränderungen, die in der Zukunft zu diskutieren sein werden. Nachdenken sollte man z.B. über die Notwendigkeit erhöhter politischer Kontinuität. Die Diskussion über erweiterte Kompetenzen für den Generalsekretär sollte in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht als beendet betrachtet werden. Auch die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Vereinten

Nationen muss noch stärker mit Leben gefüllt werden. In der OSZE müssen politische Entscheidungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um das Konsensprinzip fortzusetzen.

Das Fazit lautet: Konfliktprävention ist keine "Nische", sondern eine Grundvoraussetzung für Frieden und Sicherheit in Europa. Konfliktprävention allein ist aber nicht genug: Sie ist nur ein Teil der großen politischen Aufgabe, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa zu gestalten. Diese Aufgabe verlangt nach wie vor nach einer Stärkung der OSZE, vor allem aber ihrer Re-politisierung.

Von einem Anspruch auf Überordnung oder Hierarchisierung ist schon lange nicht mehr die Rede. Das wäre angesichts der Stärken und der Fähigkeiten der anderen Organisationen und Institutionen auch weder durchsetzbar noch wünschenswert. Hier lauten die Stichworte: Kooperation und Koordination.

Jede Organisation ist nur so stark, wie ihre Mitglieder es wünschen und zulassen - eine Binsenweisheit, gewiss, aber eine zutreffende. Was aber ist zur Stärkung der OSZE notwendig? Notwendig ist das Vertrauen darauf, dass die OSZE der richtige Ort für gemeinsame politische Problemlösungen ist. Notwendig ist das Interesse der Teilnehmerstaaten an der OSZE und an ihrer Stärkung. Notwendig ist aber auch Aufmerksamkeit. Nüchterne, sachliche, beharrliche Arbeit macht keine Schlagzeilen - ebenso wenig wie Konflikte, die verhütet wurden.

Vertrauen muss man sich verdienen, Interesse und Aufmerksamkeit kann man wecken. Und wie in jedem Jahr möchten wir mit dem OSZE-Jahrbuch einen Beitrag dazu leisten. Wenn das gelingt, dann ist es das Verdienst unserer Autorinnen und Autoren, die sich auch im vorliegenden Band mit großem Engagement den zahlreichen Problemen und Aufgaben, den Leistungen und Perspektiven der OSZE, ihren Möglichkeiten und Grenzen widmen und die hier angesprochenen Diskussionen facettenreich und lebhaft führen. Ihnen gilt unser Dank.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Prinzipien und Pragmatismus - 25 Jahre Erfahrung im Helsinki-Prozess

Ich habe das Gefühl, die vergangenen 25 Jahre meines Lebens im Schatten des Helsinki-Prozesses verbracht zu haben. Ich war Außenminister der Niederlande während der Diskussionen, die mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte am 1. August 1975 ihren Höhepunkt fanden. Ich sah die Wirkung, die die Schlussakte auf die Menschen in Osteuropa hatte, als ich Mitte der siebziger Jahre Polen und die Tschechoslowakei besuchte. Ich gehörte der holländischen Delegation an, die zu Beginn der neunziger Jahre an richtungsweisenden Treffen der menschlichen Dimension teilnahm. Und seit Januar 1993 bemühe ich mich als Hoher Kommissar für nationale Minderheiten darum, inter-ethnische Konflikte im OSZE-Gebiet zu verhüten.

In all den Jahren habe ich versucht, Prinzipien mit Pragmatismus zu verbinden. Dasselbe kann man, glaube ich, auch von der KSZE und nun von der OSZE sagen. Einerseits braucht man einen moralischen Kodex, von dem man sich in seinem eigenen Urteilen und Handeln leiten lässt. Prinzipien bilden den Rahmen für das eigene Handeln. Man sollte sie nicht preisgeben. Andererseits darf man nicht so unflexibel sein, dass man keine Kompromisse mehr eingehen kann - Kompromisse nicht mit seinen Prinzipien, sondern mit seinem Gegenüber. Der Kodex der OSZE ergibt sich aus einem immer größer werdenden Repertoire an Standards, beginnend mit der Schlussakte. Ihr Pragmatismus ist durch Konsensbildung entstanden, und ihre Flexibilität verdankt die Organisation ihrer Anpassung an täglich neue Herausforderungen. Besonders deutlich wird dies an den zunehmenden operativen Fähigkeiten der OSZE seit Beginn der neunziger Jahre.

Mein eigener Pragmatismus bildete sich in den mehr als zwanzig Jahren meines Engagements in der Politik heraus. Mein moralischer Kodex wurde durch die Erfahrungen meiner Jugendzeit unter der Besetzung der Niederlande durch die Nazis geformt. Die Barbarei, deren Zeuge ich als junger Mann wurde, hinterließ bei mir den tiefen Eindruck, dass es sich lohnt, für die Menschenrechte zu kämpfen. Dieselbe Wirkung hatten auch die Erfahrungen, die ich machte, als ich 1947 und 1948 in die Tschechoslowakei reiste und miterlebte, wie das demokratische System jenes Landes durch kommunistische Kräfte zunächst ausgehöhlt und dann vernichtet wurde.

Die Ost-West-Beziehungen der siebziger Jahre erforderten beides: Pragmatismus und Prinzipien. Viele der Außenminister aus KSZE-Ländern spürten ebenso wie ich, dass der Helsinki-Prozess eine Chance war, sich nicht nur auf gemeinsame Prinzipien zu einigen - was zu jener Zeit an sich schon ein großer Schritt nach vorn war -, sondern auch sicherzustellen, dass es die

Möglichkeit gab die Länder dazu zu bewegen, sich an diese Verpflichtungen zu halten. Damals sagte ich: "Wenn wir den Grundstein für ein engeres Miteinander der Teilnehmerstaaten legen wollen, auf dem ein besseres und sichereres Europa aufgebaut werden kann, dann sollten wir die grundlegenden Texte so formulieren, dass sie die höhere Stufe der Achtung füreinander und der gegenseitigen Beziehungen, die wir erreichen wollen, auch wirklich wiedergeben."

Ich glaube, in der Schlussakte von Helsinki ist uns das gelungen. Das siebte Prinzip des Dekalogs, "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit", war ein wichtiger Durchbruch. Darüber hinaus sind die Verpflichtungen, die im Kapitel über die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen umrissen werden, sehr genau spezifiziert, was Kontakte, Familienzusammenführung, Reisen, Tourismus, Information, Kultur, Erziehung und Bildung usw. anbelangt. Das gab der Entspannung ein menschliches Gesicht. Diese Art der Kontakte von Mensch zu Mensch waren meines Erachtens die Art von Beziehungen, die zu genau der starken Unterströmung der Zusammenarbeit zwischen Ost und West werden konnte, die andere größere politische Themen mitreißen konnte. Wir waren uns damals allerdings kaum bewusst, wie stark diese Strömung werden würde.

Die Veränderungen kamen natürlich nicht über Nacht. Sich auf gemeinsame Prinzipien zu einigen war schwierig. Die Länder dazu zu bewegen sie auch umzusetzen hieß um jeden Zentimeter Boden zu kämpfen. Ich erinnere mich nur zu gut an den Widerstand, auf den wir bei unseren kommunistischen Gesprächspartnern in den Diskussionen über Fragen der menschlichen Dimension auf den Helsinki-Folgetreffen in Belgrad (1977) und Madrid (1983) stießen.

Es war von entscheidender Bedeutung, die Menschenrechte stets im Rampenlicht zu halten. Anderenfalls wäre die Helsinki-Schlussakte nicht viel mehr als die Anerkennung des Status quo gewesen, versehen mit einigen guten Vorsätzen. Dennoch haben wir die Auswirkungen, die die Aspekte der "menschlichen Dimension" des "dritten Korbes" auf die Erosion des Kommunismus haben würden, nicht vorhergesehen. Darin, dass wir auf der Achtung der Menschenrechte bestanden, sahen wir einen Weg, den Druck auf die kommunistischen Regime aufrecht zu erhalten, damit sie ihre Verpflichtungen einhielten. Was wir jedoch nicht vorhersehen konnten, war das Ausmaß, in dem diese Prinzipien den Machtlosen Macht verliehen (um mit Vaclav Havel zu sprechen). Es war faszinierend zu beobachten, wie Dissidenten und Menschenrechtler die Verpflichtungen der Schlussakte dazu nutzten, ihre Regierungen zur Öffnung ihrer geschlossenen und repressiven Gesellschaften zu bewegen.

Als ich mich Ende Februar 1977 zu einem Besuch in der Tschechoslowakei aufhielt, war ich von dem Mut der Dissidenten tief beeindruckt. Erst kurz

zuvor war die Charta 77 gegründet worden. Ich hatte Bedenken, mich mit einem Vertreter der Bewegung zu treffen. Ich wollte die Sicherheit der unter ständiger Überwachung stehenden Mitglieder der Charta nicht gefährden. Als ich jedoch eines Tages in mein Hotel zurückkehrte, wartete dort ein Mitglied der Charta 77 auf mich. In Anwesenheit zweier Journalisten erzählte er mir, sein Name sei Patocka und er sei Mitglied der Charta 77. Er bat mich nicht ausdrücklich um Unterstützung, aber mir war klar, dass er ein hohes Risiko einging, mich so in aller Öffentlichkeit zu treffen. Mir war auch die große symbolische Bedeutung dieses Besuchs bewusst. Der Außenminister einer westeuropäischen Demokratie erkannte hier praktisch eine Bewegung an, die in Opposition zu einer kommunistischen Regierung stand. Vor laufenden Tonbändern sagte ich, es sei einer Regierung nicht gestattet, sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die niederländische Regierung unterstütze jedoch die Implementierung der Helsinki-Schlussakte in jeder Hinsicht und erwarte, dass die Regierung der Tschechoslowakei (als Unterzeichnerin der Schlussakte) dasselbe tue. Er bedankte sich bei mir für diesen Kommentar und sagte, er bedeute für ihn eine "wertvolle moralische Unterstützung".

Diese Unterstützung bereitete den kommunistischen Führungen offenbar große Sorge. Nach unserem kurzen Treffen wurde Professor Patocka verhaftet und einem scharfen Verhör unterzogen. Er starb am nächsten Tag an einem Herzanfall.

Ich glaube, es war für einen Repräsentanten einer westeuropäischen Demokratie wichtig, ein Mitglied der Charta zu treffen (was später für hochrangige Besucher zur gängigen Praxis wurde). Es brachte nicht nur Unterstützung für ihr mutiges Handeln zum Ausdruck; ich denke, es war auch für uns im Westen wichtig, für die Dinge einzustehen, an die wir glaubten. Es war eine Sache der moralischen Konsequenz. Wir konnten uns nicht bloß auf ein paar Prinzipien einigen und uns dann davonmachen. Leider war der Preis, den andere in diesem Kampf bezahlten, bedeutend höher als unser eigener. Aber das war nur ein Grund mehr, sie zu unterstützen.

Ich blieb mit der tschechoslowakischen Untergrundbewegung in Verbindung. Als ich mich 1988 wieder in der Tschechoslowakei aufhielt, um als Privatmann an einer Konferenz teilzunehmen, wurde Vaclav Havel (der die Konferenz organisiert hatte) vor meinen Augen verhaftet. Aber anders als auf meinen Reisen in die Tschechoslowakei in den siebziger Jahren spürte ich, dass sich diesmal der Wind zu Gunsten der Demokratie gedreht hatte. Die Verhaftung Havels und anderer Charta-Mitglieder Ende der achtziger Jahre war das letzte Aufbäumen eines Regimes, das den Kontakt zur Bevölkerung verloren hatte und auch mit dem Reformkurs Michail Gorbatschows in Moskau nicht Schritt halten konnte. Der kommunistische Monolith krachte in sich zusammen. Der menschliche Geist hatte, gestützt auf den Helsinki-Prozess, triumphiert.

Das waren mitreißende Zeiten, damals, 1989/1990. Wer hätte gedacht, dass die Welt dermaßen schnell auf den Kopf gestellt würde - und dabei so friedlich?

Nun war es wichtig, die Gelegenheit, die der Zusammenbruch des Kommunismus bot, zur Stärkung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte zu nutzen. Die Ideale, um deren Realisierung die westlichen sowie die neutralen und nichtpaktgebundenen Länder gekämpft hatten, waren nun zu den gemeinsamen Verpflichtungen aller OSZE-Staaten geworden. Wie wir im Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 festhielten, waren nun alle KSZE-Staaten den "Idealen der Demokratie und des politischen Pluralismus" verpflichtet und erklärten "ihre gemeinsame Entschlossenheit, demokratische Gesellschaftssysteme auf der Grundlage von freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit zu errichten". Das Kopenhagener Dokument war Grundlage für viele der Aktivitäten, die später vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wahrgenommen wurden. Es enthielt erstmals (in Abschnitt IV, Artikel 30 bis 40) auch wichtige Verpflichtungen, die sich speziell auf den Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten beziehen.

Auf dem Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension gingen die Teilnehmerstaaten im Oktober 1991 sogar noch weiter, indem sie "mit großem Nachdruck und unwiderruflich" erklärten, "daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen". Ich bezweifle, dass dies heute mit solch "großem Nachdruck und unwiderruflich" formuliert werden könnte.

Diese Erklärung war revolutionär und hatte weitreichende Folgen für unser traditionelles Verständnis von Souveränität. Sie wirkte sich auch auf die Art und Weise aus, in der die KSZE sich mit inneren Angelegenheiten eines Teilnehmerstaates befassen konnte. Diese Einmischung war entscheidend, da zu Beginn der neunziger Jahre die meisten Konflikte eher inner- als zwischenstaatlicher Natur waren.

Als ich zu Beginn der neunziger Jahren als Leiter der niederländischen Delegation für die Konferenzen über die Menschliche Dimension an KSZE-Treffen (1989 in Paris, 1990 in Kopenhagen und 1991 in Moskau) teilnahm, war ich mir darüber im Klaren, dass wir neue Wege bahnten. Doch noch konnten wir nicht ahnen, durch welch steinigtes Gelände diese Wege führen würden. Der heftige Ausbruch von Nationalismus, insbesondere in Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion, führte uns deutlich vor Augen, dass uns der post-kommunistische Transformationsprozess vor Herausforderungen stellen würde, die Europa seit Beginn des Jahrhunderts nicht mehr erlebt hatte. Plötzlich hatten wir es mit Konflikten zu tun, die nach dem Zusammenbruch des österreichisch-ungarischen und des Osmanischen Reiches ungelöst geblieben waren und sich zusätzlich noch durch die Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs, mehrerer Jahrzehnte

Kommunismus und des Zusammenbruchs des Sowjetreiches verschlimmert hatten. Dass der Zusammenbruch des Kommunismus so unerwartet reibungslos vonstatten gegangen war, hatte uns in trügerischer Sicherheit darüber gewiegt, wie einfach es sein würde, mit der post-kommunistischen Transformation fertig zu werden.

Das Aufkommen rechtsextremistischer Bewegungen, das harte Durchgreifen der OMON-Spezialeinheiten in Lettland und Estland, der Ausbruch von Kämpfen in Jugoslawien, Moldau und Georgien und die dunklen Wolken, die sich über anderen ehemaligen Sowjetrepubliken und Teilen Südosteuropas zusammenzogen, rüttelten uns 1991/1992 wach. Das Tauwetter nach dem Kalten Krieg hatte einen Sumpf aus Angst, Hass und Fremdenfeindlichkeit hinterlassen. Wir mussten mehr tun, um interethnische Konflikte zu verhindern. Damals wusste ich noch nicht, welch großes persönliches Engagement dieser Prozess für mich bedeuten würde.

Die KSZE der siebziger und achtziger Jahre war nicht dafür geschaffen, mit den neuen Gegebenheiten zu Beginn der neunziger Jahre fertig zu werden. Neue Strukturen mussten her. Ein Institutionalisierungsprozess setzte ein, der die KSZE schließlich in eine Organisation verwandelte. Ein Teil dieses Prozesses war die Einführung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Der Vorschlag dazu war vom niederländischen Außenminister, Hans van den Broek, auf dem Folgetreffen von Helsinki im April 1992 gekommen. Später wurde mein Name für die Kandidatur ins Gespräch gebracht. Auf dem Ministerratstreffen in Stockholm am 15. Dezember 1992 wurde ich offiziell zum ersten Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten ernannt.

Mit der Aufnahme meiner Tätigkeit als Hoher Kommissar segelte ich in unbekannte Gewässer. Eine Seekarte hatte ich nicht, und mein Schiff glich einer Nusschale. Ich bin mir ehrlich gesagt nicht ganz sicher, ob wirklich alle Teilnehmerstaaten besonders begeistert waren, dass es einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten geben sollte. Viele Staaten hatten auch große Bedenken, umfangreiche Strukturen nach dem Vorbild der Vereinten Nationen zu errichten. Die Mittel waren daher begrenzt. Man muss sich einmal in Erinnerung rufen, dass das KSZE-Sekretariat zu Beginn der neunziger Jahre ein kleines Büro in Prag war. Auch das Büro für freie Wahlen (das spätere BDIMR) war ebenso wie die Parlamentarische Versammlung nur sehr klein. Meine Räumlichkeiten und meine Ausstattung waren wahrscheinlich die bescheidensten von allen. Am Anfang hatte ich einen persönlichen Berater und eine Sekretärin, die von der holländischen Regierung abgeordnet waren. Eine NGO stellte mir einen weiteren Mitarbeiter zu Verfügung. Später kamen noch von Polen und Schweden entsandte Beamte hinzu. Das war alles. Um der Mittelknappheit abzuweichen, rief ich die *Foundation on Inter-Ethnic Relations* ins Leben. Das erlaubte uns, unabhängig vom OSZE-Etat Gelder einzuwerben und neue Mitarbeiter für einzelne Projekte zu gewinnen.

Für die Art der Tätigkeit, die mein Büro ausführte, gab es kein Vorbild. Daher achtete ich darauf, meine Arbeit auf internationale Standards zu gründen, und bemühte mich um die Unterstützung der politischen Gremien der OSZE. Dadurch war sichergestellt, dass ich starken Rückhalt hatte, obwohl ich relativ unabhängig arbeitete. Das ist genau das, was ich zuweilen stille Diplomatie "plus" nenne. Ich rede sanft und mir stehen nur die Mittel der Überzeugung zur Verfügung; wenn meine Gesprächspartner allerdings auf diskrete, stille Diplomatie nicht reagieren, kann ich auf die Teilnehmerstaaten und andere Einflusshebel zurückgreifen. Im Übrigen erkennen die meisten Staaten aufgrund des kooperativen Charakters meiner Arbeit, dass ich versuche, mit ihnen zusammen und nicht gegen sie zu arbeiten. Ich bin in einigen Staaten oder bei bestimmten Leuten vielleicht nicht gerade beliebt, aber seit ich als Hoher Kommissar tätig bin, wurde mir nur ein einziges Mal die Einreise in ein Land verweigert (in die Bundesrepublik Jugoslawien als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für das Kosovo).

Meine Herangehensweise wies von Anfang an bestimmte charakteristische Merkmale auf. Wie bereits erwähnt, war Unabhängigkeit gepaart mit politischem Rückhalt besonders wichtig. Darüber hinaus bemühte ich mich, unparteiisch zu sein (was nicht immer dasselbe ist wie "neutral"), und ich bestand auf Vertraulichkeit. Ebenso hielt ich es für entscheidend, kontinuierlich vorzugehen und eine Angelegenheit auch später weiterzuverfolgen. Wie ich schon an früherer Stelle bemerkt habe, bin ich bei meiner Arbeit immer Schritt für Schritt vorgegangen und habe diese Technik auch meinen Gesprächspartnern empfohlen. Will man etwas verändern, sind Kompromisse und manchmal auch Versöhnung gefragt - und das braucht Zeit. Um die einzelnen Schritte zu überwachen - und auch um die Parteien, insbesondere Regierungen, dazu zu ermutigen, die richtige Richtung beizubehalten -, habe ich den Stand der Dinge fast immer weiterverfolgt. So reiste ich z.B. in sieben Jahren mehr als vierzigmal in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Zur wirksamen Ausübung meines Mandats war es generell erforderlich, viel unterwegs zu sein. Die subtile Atmosphäre einer Situation und die Haltung der betroffenen Personen und Parteien kann man nur erfassen, wenn man ihnen von Angesicht zu Angesicht gegenübersteht. Außerdem demonstrieren häufiger Kontakt und stetes Nachhaken auch das eigene Engagement bei der Suche nach einer erfolgreichen Lösung für ein Problem.

Ich überlasse es anderen, den Erfolg, den ich dabei in den vergangenen sieben Jahren gehabt habe, zu beurteilen. Dennoch möchte ich einige Beobachtungen, die ich aus meiner Erfahrung bei der Verhütung inter-ethnischer Konflikte gewonnen habe, weitergeben.

An erster Stelle steht die Notwendigkeit von Frühwarnung und Frühmaßnahmen. Die Logik präventiver Diplomatie ist simpel: Rechtzeitiges und effektives Handeln kann eine kostspielige Krise abwenden. Statt im Nachhinein zu sagen, "wir hätten es kommen sehen müssen", und an Stelle von

Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt, für die Millionen Dollar in den Wiederaufbau gesteckt werden müssen, sollten wir mehr Weitblick zeigen und mehr - insbesondere politisches - Kapital investieren, wenn es um die Verhütung von Konflikten geht. In den meisten Fällen gibt es Warnsignale. Das Problem ist, auf sie zu reagieren - und zwar rechtzeitig. Das haben wir noch nicht genügend gelernt.

Zweitens muss man die tieferen Ursachen kennen, um ein Problem in Angriff nehmen zu können. Debatten über die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit drehen sich häufig um Fragen der "Identität". Identität ist ein solch abstrakter Begriff, dass man ihn erst einmal in seine Bestandteile zerlegen muss, um feststellen zu können, um was es wirklich geht. Einerseits erfordern Fragen, die sich auf Kultur, Geschichte oder Symbole beziehen, Einfühlungsvermögen; gleichzeitig aber muss man versuchen, sie von romantisierenden Vorstellungen zu befreien, um zu den wesentlichen Fragen vorzudringen. Daher versuche ich stets die Konfliktparteien dazu zu bewegen, ihre Anliegen präzise zu formulieren. Nationalismus lebt von Stereotypen und vagen Verallgemeinerungen. Gelingt es, diese beiseite zu schieben und die eigentlich zugrunde liegenden Gedanken zutage zu fördern, kann man damit anfangen, ganz pragmatisch an konkrete - und in der Regel lösbare - Probleme heranzugehen, die sich, blieben sie unbearbeitet, leicht zu emotional geladenen "nationalistischen" Debatten aufschaukeln könnten.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass alle Parteien erkennen, dass politische Lösungen nach Kompromissen verlangen und gleichzeitig bestimmte grundsätzliche Standards eingehalten werden müssen. Und wieder einmal ist es eine Frage von Pragmatismus, der auf Prinzipien beruht. Parteien, die Maximalpositionen einnehmen, treffen oft auch auf maximalen Widerstand, während Parteien, die bereit sind, sich ein wenig flexibel zu zeigen, nach und nach Gewinne verbuchen können. Man muss sich stets vor Augen halten, dass jede Sache normalerweise mindestens zwei Seiten hat. Langfristige Lösungen erhält man am ehesten durch ein pragmatisches, schrittweises Vorgehen, das sich an politisch erreichbaren Zielen orientiert. Sind Probleme erst einmal zur Sprache gebracht worden, sollten sie auch diskutiert werden. Eine dritte generelle Beobachtung ist die, dass inter-ethnische Spannungen oftmals auf mangelnde Kommunikation zurückzuführen sind. Sowohl zur Korrektur von Fehlperzeptionen als auch für die Herstellung von Vertrauen zwischen den Konfliktparteien ist der Dialog besonders wichtig. Er ist der erste Schritt auf dem Weg zur direkten Kommunikation zwischen den Parteien, zur Artikulation ihrer Anliegen und auf der Suche nach kooperativen und konstruktiven Lösungen für ihre Probleme. Zuweilen bedarf es einer dritten Partei, um diesen Prozess in Gang zu bringen bzw. ihn voranzutreiben. Ich konnte in diesem Sinne in verschiedenen OSZE-Ländern tätig werden. Auch wenn ich mich zumeist langfristig mit einer Angelegenheit befasse, bleibt es doch letztlich Sache der Parteien, Wege zur Errichtung eines eigenen Kommunikationssystems

zu finden, und zwar auf Dauer. Der Dialog zwischen Regierung und Minderheit ist selten auf ein einzelnes Thema beschränkt. Daher ist es wichtig, auf längere Sicht über adäquate Kanäle für den Dialog zwischen Regierung und Minderheit zu verfügen.

Eine vierte Beobachtung ist, dass die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben ein unentbehrlicher Bestandteil einer friedlichen Gesellschaft ist. Durch wirksame Beteiligung an Entscheidungsprozessen und -gremien haben Minderheitenvertreter die Möglichkeit, den staatlichen Stellen ihre Sicht der Dinge darzulegen, was den Verantwortlichen wiederum dabei hilft, die Anliegen der Minderheiten zu verstehen und ihnen in ihrer Politik Rechnung zu tragen. Gleichzeitig haben die Regierungsstellen dadurch ihrerseits eine Plattform zur Darlegung ihrer Politik und ihrer Absichten. Dies kann zu einer stärker kooperativen und weniger konfrontativen Situation beitragen. Die Erfahrung lehrt uns, dass Integration durch Partizipation ein wichtiges Element zur Herstellung von gegenseitigem Verständnis und Loyalität zwischen Mehrheit und Minderheit innerhalb eines Staates ist und es den Minderheiten ermöglicht, an Prozessen, die sie unmittelbar betreffen, mitzuwirken. Es verbessert auch die Staatsführung insgesamt, denn: Wenn Minderheiten das Gefühl haben, Anteil an der Gesellschaft zu haben, wenn sie in Diskussionsforen und Entscheidungsgremien mitwirken, wenn es für sie Wege gibt, Einsprüche geltend zu machen, und wenn sie das Gefühl haben, dass ihre Identität geschützt und gefördert wird, ist die Gefahr, dass es zu inter-ethnischen Spannungen kommt, bedeutend geringer. Diese Überlegungen sind in den *Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben*¹ weiter ausgearbeitet, die im Frühjahr 1999 von einer Gruppe internationaler Experten auf meine Bitte hin erarbeitet wurden.

Wie wichtig es ist, die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben - oder allgemeiner ausgedrückt: integrierte Vielfalt - zu gewährleisten, sieht man daran, was passiert, wenn dies nicht geschieht. Es kann zu Spannungen kommen, die sowohl die innere Stabilität als auch die bilateralen Beziehungen destabilisieren können. Wenn den Bedürfnissen der Menschen nicht innerhalb des Staates Rechnung getragen wird, suchen sie manchmal nach anderen Wegen, ihre Interessen zu schützen und zu fördern. Definieren sich diese Menschen als eine eigenständige nationale oder ethnische Gemeinschaft, kann ihre Unzufriedenheit in den Ruf nach Trennung münden, sei es in Form separater Strukturen, sei es gar durch Sezession.

Meiner Meinung nach ist Sezession in einer zunehmend interdependenten Welt selten eine tragfähige Option, um dauerhaft Frieden, Sicherheit und Wohlstand zu erreichen. Die Entstehung neuer Staaten schafft neue Minderheiten und führt zu einer Vielzahl schwacher Zwergstaaten. Sezession bringt wieder Sezession hervor: Was gut für eine Minderheit ist, ist auch gut für

1 Abgedruckt im vorliegenden Band, S. 477-505.

eine andere. Eingedenk dieser Tatsache behaupte ich, dass "ethnisch reine" Gebiete ein Mythos sind, und Bemühungen, solche zu erreichen, verursachen Konflikte und gehen mit schweren Menschenrechtsverletzungen einher. Wir müssen die der Souveränität innewohnenden Rechte achten und an dem Prinzip festhalten, dass Grenzen nur mit friedlichen Mitteln und nur einvernehmlich geändert werden können.

Wir müssen daher dem multi-ethnischen und multi-kulturellen Ideal treu bleiben. Das verlangt von uns, das westfälische Konzept des Nationalstaates zu überwinden und uns in Richtung integrierter Gesellschaften in und zwischen Staaten weiterzuentwickeln. Aufbauend auf unseren gemeinsamen Interessen und Werten können wir neue Wege finden, den verschiedenen und oftmals mehrfachen Identitäten in unseren multi-ethnischen Staaten und in unserer multi-ethnischen Welt Raum zu geben. Wir müssen unsere Vorstellung vom Staat verändern: von der antiquierten Idee des Nationalstaates, der die sogenannte "staatsbildende Nation" schützt, hin zu einem neuen System und einem Ideal, in dem Staaten einzeln und gemeinsam die unterschiedlichen Interessen aller Bürger gleichberechtigt schützen und zur Geltung kommen lassen. Grundlage dieses neuen Systems und Ideals muss die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, sein.

Auf der höchsten Ebene ist die Normensetzung von entscheidender Bedeutung. Die OSZE und der Europarat haben in der Vergangenheit in nur wenigen Jahren wichtige Standards geschaffen, z.B. in Form des Kopenhagener Dokuments und des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten. Ich selbst habe in den vergangenen drei Jahren internationale Experten damit beauftragt, allgemeine Empfehlungen zum Recht nationaler Minderheiten auf Bildung und Erziehung, zum Recht nationaler Minderheiten auf die Benutzung ihrer Sprache und zur wirksamen Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben zu erarbeiten. Staaten, insbesondere diejenigen, die sich im postkommunistischen Transformationsprozess befinden, zeigen größeres Verständnis für den Bedarf an Gesetzen zum Schutz von Minderheiten, an Mechanismen zur Erleichterung des Dialogs mit Minderheiten und an Strukturen, in deren Rahmen Minderheiten sich in größerem Umfang an Entscheidungen und Aktivitäten, die sie unmittelbar betreffen, beteiligen können. Die Tatsache, dass die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, zu den Kriterien der Europäischen Union für den Beitritt neuer Mitglieder gehört, hat auf die Bewerberstaaten eine deutliche Wirkung gehabt.

Zum Schutz der Minderheitenrechte kommt heute eine weitere große Herausforderung hinzu, nämlich den Bedürfnissen und Bestrebungen der Minderheiten gerecht zu werden und gleichzeitig die Einheit der Staaten aufrecht zu erhalten. Zwischen den beiden Extremen Zwangsassimilierung auf der einen und Sezession auf der anderen Seite gibt es ein breites und

noch weitgehend unerforschtes Spektrum an Möglichkeiten. Meiner Ansicht nach wurde den Möglichkeiten nicht-territorialer Autonomie bislang nur unzureichend Beachtung geschenkt. Der Werkzeugkasten für "interne" statt "externer" Selbstbestimmung ist voll mit interessanten Möglichkeiten, die häufig noch nicht einmal ausprobiert worden sind.

Auf der Suche nach Wegen, eines der drängendsten Probleme der Gegenwart zu lösen, nämlich einige der Prinzipien der Helsinki-Schlussakte miteinander in Einklang zu bringen - insbesondere die Unverletzlichkeit von Grenzen, Achtung der Souveränität und die territoriale Integrität von Staaten auf der einen und das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf der anderen Seite -, lohnt es sich, einmal einen Blick in diesen Werkzeugkasten zu werfen. Der Widerspruch zwischen diesen Prinzipien wird im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina, Moldau (Transnistrien), Berg-Karabach, in der Russischen Föderation (Tschetschenien) und in Georgien (Südossetien und Abchasien) besonders deutlich. Er ist aber auch ein Problem im Vereinigten Königreich (Dezentralisierungsfragen), in Kanada (Quebec, Föderalismus, Ansprüche der Ureinwohner) und im Baskenland - sogar das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Europäischer Union ist davon betroffen.

In einigen Fällen mag es für Staaten angemessen sein, Mittel für Selbstverwaltungszwecke aufzuwenden. Dabei erhalten Minderheiten ein gewisses Maß an Kontrolle über bestimmte Angelegenheiten, die sie ausschließlich oder überwiegend betreffen. Verwirklicht werden könnte dies in Form einer Territorialautonomie für Gebiete, in denen Minderheiten konzentriert sind. Im Falle verstreut lebender Minderheiten könnten Personalautonomie oder kulturelle Autonomie zu demselben Ergebnis führen. Diese Formen der Autonomie dürfen nicht mit Separatismus verwechselt werden. Sie beruhen auf gemeinsamen Institutionen und Einvernehmen über Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und das gemeinsame Schicksal innerhalb eines Staates.

Leider gibt es zahlreiche Beispiele für das Scheitern von Bemühungen zur "Integration von Vielfalt" im OSZE-Gebiet, auch und gerade im letzten Jahrzehnt. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien sind deutliche Warnungen vor den Auswirkungen von Intoleranz in multi-ethnischen Gesellschaften. Das zentrale Merkmal solcher Kriege ist die Tatsache, dass sie oftmals das Resultat eklatanter und anhaltender Missachtung der Rechte derjenigen sind, die einer anderen Volksgruppe angehören. Charakteristisch für derartige Konflikte ist der systematische Ausschluss oder die Unterdrückung einer oder mehrerer Gruppen durch eine andere, typischerweise durch die Mehrheit, die ihre Ziele kraft ihrer Überzahl durchsetzt. Weniger gewalttätig, aber ebenso beunruhigend sind Fälle von Diskriminierung. Dies manifestiert sich insbesondere im Zusammenhang mit den zahlreichen Roma-Gemeinschaften in Europa.

Ein weiteres Merkmal inter-ethnischer Auseinandersetzungen ist ein Interessenkonflikt um Ressourcen, Macht oder Prestige. Dieser ist fast immer ein Zeichen für das Versagen einer oder aller der beteiligten Seiten, gemeinsame Interessen wahrzunehmen und zu achten. Zuweilen wird dieses mangelnde Verständnis von Eliten absichtlich geschürt. Meiner Erfahrung nach werden - tatsächliche oder eingebildete - Bedrohungen der Identität oftmals noch besonders akzentuiert, um engstirnigen Interessen Vorschub zu leisten. Zudem können in der heutigen Zeit Fakten dort, wo Informationen, insbesondere die Medien, kontrolliert werden und die Bevölkerung ein niedriges Bildungsniveau aufweist, manipuliert und Unsicherheiten dadurch noch verstärkt werden. Zweifellos treten Manipulationen in einer Situation allgemeiner wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit - wie sie generell in den Übergangsgesellschaften der ehemals kommunistischen Welt herrscht - in umso größerem Umfang auf.

Wir müssen extremen Nationalismus in allen seine Erscheinungsformen bekämpfen. Wir müssen die Argumente, die unverantwortliche und gefährliche Führer beschwören, und die Sprache, die sie bemühen, unverzüglich und deutlich zurückweisen. Wir müssen Regime zum Schutz vor ihnen errichten. Dazu gehört die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, dazu gehört aber auch der Aufbau toleranter und aufgeklärter Gesellschaften. Ich weiß, dass das für viele Menschen selbstverständlich klingt. Dieses Ziel zu erreichen erfordert jedoch ein grundsätzliches Umdenken, gestützt auf genügend Ressourcen und politischen Willen. Das zwanzigste Jahrhundert - und sogar die vergangenen zehn Jahre - haben uns hinlänglich Beispiele für das, was passiert, wenn wir inter-ethnische Konflikte nicht verhüten, geliefert.

Die OSZE hat ihre Arbeit darauf zugeschnitten. Konfliktverhütung ist unsere Stärke, und wir sollten auch künftig Mittel in diesen Bereich investieren.

Ich will nicht darüber spekulieren, was die nächsten 25 Jahre der OSZE bringen werden. Ich würde gern denken, dass wir weniger zu tun haben werden, da die Grundlagen der Zivilgesellschaft gefestigt und die Mechanismen zur Verhütung und Beilegung von Konflikten innerhalb der Staaten oder auf regionaler Ebene stärker verankert sind. Leider ist der Berg an Arbeit, den mein Büro zu bewältigen hatte, in den letzten Jahren nicht kleiner geworden. Dasselbe kann man von der OSZE sagen. Der Pessimist würde sagen, die Zahl der Probleme im OSZE-Gebiet sei gestiegen. Der Optimist würde sagen, dass mehr Staaten an kooperativer Sicherheit interessiert seien und der Grad der Wachsamkeit bei der Beobachtung und Implementierung von OSZE-Verpflichtungen gestiegen sei. Wie üblich liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte. Klar ist, dass gerade die Art von Problemen, mit denen sich die OSZE befasst, auf der politischen Tagesordnung nach oben rückt. Die OSZE ist dabei, einen Katalog bewährter Praktiken und Instrumente zu entwickeln, die einigen der drängendsten Herausforderungen unserer Zeit entgegengesetzt werden können. Ihr umfassender und kooperativer Sicherheitsansatz hat seine

Wirksamkeit unter Beweis gestellt. Um weiterhin wirksam sein zu können, müssen wir bei dem bleiben, was uns in den 25 Jahren seit Helsinki so erfolgreich gemacht hat: Pragmatismus auf der Grundlage von Prinzipien.

Die OSZE im europäischen Konzert

Vor 25 Jahren wurde nach Jahren des zähen Verhandelns das Gründungsdocument der KSZE, die "Schlussakte von Helsinki", unterzeichnet. Dieser Akt stellt sich im Rückblick als ein politischer Höhepunkt der Entspannungspolitik dar und als Markstein auf dem Weg zur Beendigung des Kalten Krieges. Er war möglich geworden durch eine Kombination aus diplomatischer Flexibilität einerseits und Prinzipienfestigkeit bei der Verteidigung der westlichen Grundüberzeugungen in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit andererseits. Das lange Tauziehen im Vorfeld zeigte, dass die beteiligten Staaten sich dessen bewusst waren, dass die Schlussakte keine leere Rhetorik sein würde: Auch ein politisches Dokument ohne völkerrechtliche Bindungswirkung würde Folgen haben. Die Absichten der Beteiligten waren bekanntlich alles andere als identisch: Für die damalige Sowjetunion und ihre Verbündeten sollte Helsinki 1975 den Status quo ihrer machtpolitischen Interessensphäre definitiv legitimieren, für den Westen dagegen standen die Menschenrechte und der Aufbau von Systemkooperation trotz der militärischen und machtpolitischen Gegensätze im Vordergrund. Der Antagonismus der Systeme wurde nicht abgelöst, aber das Wachsen von systemübergreifenden und stabilisierenden Gemeinsamkeiten hatte befreiende und auch innenpolitisch fortwirkende Folgen.

In den unterzeichneten Dokumenten fanden Bürgerrechtler und Reformer die Grundlage dafür, Menschenrechte, Demokratie und Systemwandel einfordern zu können. Keine "abschließende Regelung" war in Helsinki formuliert worden, sondern im Gegenteil: Ein Prozess war auf den Weg gebracht, der seine eigene Dynamik entfaltete. Für einige Jahre noch half das den Bürgerrechtlern nur begrenzt, viele wurden weiterhin eingesperrt und misshandelt. Mit der Zeit jedoch entfalteten die Menschenrechte unaufhaltsam ihre Kraft. Auch die Sowjetunion unter Michail Gorbatschow öffnete sich unter dem Programm der Perestroika dem "neuen Denken", einem Bewusstseinswandel, der in der Schlussakte von Helsinki vorformuliert war.

Die Umwälzungen in Europa in den Jahren 1989/1990 machten die KSZE nicht überflüssig, im Gegenteil: Auf die KSZE richteten sich jetzt die hochfliegenden Erwartungen, Europa werde seine Freiheitstradition als gemeinsames Erbe wiederentdecken und eine stabile und dauerhafte Friedensordnung als gesamteuropäisches Projekt errichten. Ein "Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit" schien angebrochen, wie es 1990 in der "Charta von Paris für ein neues Europa" hieß, dem KSZE-Dokument mit den am weitesten reichenden Aussagen über Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Nach dem Abschluss der Pariser Charta lag es in der Logik der Dinge, nun die gemeinsame normative Basis

auch in der Praxis zu erproben. Die *Durchsetzung* der gemeinsam anerkannten Normen des europäischen "*ordre public*", als den wir heute die Dokumente von Helsinki und Paris sehen, ist seitdem die eigentliche Schlüsselaufgabe der OSZE. Dabei wuchs ihr zunehmend eine aktive Rolle vor allem bei der Bewältigung der Konflikte und Krisen zu, die als Ergebnis des politischen Erdbebens von 1989/90 in Europa wieder auftraten. Anders als die VN, die nach dem Zweiten Weltkrieg aus einem konzeptionellen Guss geschaffen werden konnten, transformierte sich die KSZE in den Jahren nach der Pariser Charta erst Schritt für Schritt, indem sie auf die neuen politischen Herausforderungen durch den Ausbau ihrer Instrumente und insbesondere durch ihre zahlreichen Missionen in Konfliktgebieten reagierte. Sie gewann dadurch ein neues Profil als eine handlungsfähige regionale Organisation für Prävention und Krisenmanagement - zum ersten Mal 1992 im früheren Jugoslawien, dann zunehmend auch auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion. Mit Recht konnte sie sich schließlich 1994 in Budapest auch den entsprechenden neuen Namen geben. Auch die Zahl der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nahm zu: das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (1992), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (1994), der Beauftragte für Medienfreiheit (1997) sowie seit 1990 insgesamt 20 Langzeitmissionen in verschiedenen Konfliktgebieten. Die Führungsstruktur der OSZE, die unter Wahrung des Konsensprinzips einem Land als dem Amtierenden Vorsitz große Flexibilität einräumt, hat sich im Wesentlichen bewährt. In der OSZE ist die Kultur der Prävention bereits in einem Maße Wirklichkeit geworden, das auch für andere Regionen Vorbild sein kann. Damit soll nicht gesagt werden, dass der Grundsatz politischer Konfliktprävention bereits so stark in der europäischen Sicherheitspolitik verankert ist, wie es wünschenswert wäre. Im Gegenteil: Eine der wichtigsten Lehren aus dem Kosovo-Konflikt ist, dass wir uns noch viel früher und stärker präventiv engagieren müssen, sobald wir erste Anzeichen für einen kommenden Sturm erkennen.

Die Bilanz der Transformationsdekade der OSZE ist insgesamt beachtlich: Eine größere Zahl von potentiellen Konflikten ist durch die gute Arbeit der OSZE entschärft, die innere Stabilität in manchen Ländern gefestigt worden, Wahlen sind mit der Unterstützung und Beobachtung durch die OSZE repräsentativer und weniger zweifelhaft geworden, die staatlichen und die nicht-staatlichen Institutionen der entwickelten bürgerlichen Gesellschaft und des Rechtsstaats haben in manchen Ländern durch die OSZE erst richtig Fuß fassen können, die Rechte der Menschen und der Minderheiten sind durch die OSZE dort gesichert, wo sie am meisten gefährdet waren. Auch Rückschläge hat es gegeben, und die verbleibenden Defizite sind groß, aber sie stehen bei der OSZE auf der ständigen Tagesordnung. An diesen substantiellen Fortschritten, die Europa sicherer und zivilisierter gemacht haben, sollte die OSZE gemessen werden. Richtig ist, dass diese Prozesse heute nicht mehr jene Dynamik ausstrahlen, die die ersten Phasen des KSZE-Prozesses aus-

zeichnete. Sie haben eher die Attraktivität des unspektakulären Bohrens dicker Bretter. Der Ruf nach einer "Revitalisierung" der OSZE, zu der jüngst Hans-Dietrich Genscher aufgerufen hat, ist sicher nicht unberechtigt. Welchen weiteren Weg sollte nach 25 erfolgreichen Jahren die OSZE nunmehr einschlagen? Ich sehe hier vor allem drei Ziele, die wir verfolgen müssen:

1. Die OSZE wird die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten auch weiterhin zu überwachen haben. In Sachen Menschenrechte ist in der OSZE die Einmischung erlaubt und erwünscht! Besonders schätze ich dabei die aktive Involvierung der NGOs. So können echte oder vermeintliche Missstände dargelegt werden und eine kritische Öffentlichkeit kann von den Regierungen Rechenschaft fordern.

Am Beispiel Tschetscheniens wird deutlich, dass der in der OSZE erzielte Wertekonsens kein statischer Zustand ist. Vielmehr bedarf seine Verwirklichung des energischen und entschlossenen Eintretens der OSZE-Gemeinschaft gegenüber Staaten, die hinter diese Werte zurückfallen. Nicht zuletzt mit Blick auf Tschetschenien hat der OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 deshalb in der Europäischen Sicherheitscharta verankert, dass die eingegangenen Verpflichtungen für alle Teilnehmerstaaten unmittelbare und legitime Anliegen sind. Russland sollte daher die Rolle der OSZE bei der politischen Konfliktbewältigung anerkennen und nutzen, wie bereits nach dem ersten Tschechenienkrieg.

2. Die Fortführung der verschiedenen Feldaktivitäten wird der politische Schwerpunkt der OSZE-Arbeit sein. Im Vordergrund stehen derzeit die Missionen in den südosteuropäischen Staaten, insbesondere auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Die Langzeitmissionen der OSZE in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien spielen eine unverzichtbare Rolle bei der Umsetzung des Daytoner Friedensabkommens. Beide Missionen nehmen weiterhin wichtige Aufgaben im Bereich des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes, der Flüchtlingsrückkehr und der Demokratisierung wahr. Durch ihre weitgefächerte Präsenz im Lande verfügen sie über eine einzigartige Kenntnis der Verhältnisse vor Ort und über entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten. Hervorzuheben ist die Übernahme des Polizeimonitorings in Ostslawonien von den Vereinten Nationen durch die Kroatien-Mission im Oktober 1998. Seitdem hat sich die OSZE Expertise in einem Bereich des Wiederaufbaus nach Krisen angeeignet, dem in Zukunft noch größere Bedeutung zukommen dürfte. Gleichmaßen positive Erwähnung verdient die Durchführung und Überwachung von mittlerweile fünf Wahlen auf verschiedenen Ebenen in Bosnien und Herzegowina durch die dortige OSZE-Mission, die trotz aller Schwierigkeiten die Handlungsfähigkeit der OSZE als Organisation unter Beweis gestellt haben.

Die derzeitige OSZE-Mission im Kosovo steht weniger im Scheinwerferlicht des öffentlichen Interesses als ihre Vorgängerin, die "Kosovo-Verifizierungsmission", die von der OSZE im Oktober 1998 als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Richard Holbrooke und Slobodan Milošević innerhalb

weniger Monate aufgestellt wurde und die evakuiert werden musste, noch bevor sie ihre volle Stärke erreicht hatte. Auch in dieser kurzen Zeit konnte sie an vielen Stellen erfolgreich vermittelnd eingreifen, Geiselnahmen beenden und Gewaltausbrüche verhindern. Diese Mission war ein Angebot, das vieles hätte bewirken können, wenn Milošević es wirklich angenommen hätte. Dass die Gewaltbereitschaft auf beiden Seiten im Kosovo dieser Mission ein rasches Ende setzte, ist nicht der OSZE anzulasten. Direkt nach dem Ende des Kosovokrieges war die OSZE - neben KFOR - vor Ort wieder präsent und leistet seitdem gute Arbeit beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen. Insbesondere die OSZE-geleitete Polizeischule kann bereits auf mehrere hundert erfolgreiche Absolventen verweisen, die den Kern der zukünftigen Kosovopolizei bilden. Auch die VN bedienen sich zunehmend der OSZE, wo es geographisch und sachlich nahe liegt.

Wichtig erscheinen mir auch die Erfolge der OSZE und ihrer Instrumente mit Blick auf die Situation der russischsprachigen Minderheit im Baltikum. Hier hat die OSZE nach dem Zerfall des sowjetischen Imperiums und des Abzugs der russischen Truppen durch ihren Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und die Missionen in Estland und Lettland entscheidend dazu beigetragen, dass eine potentiell konflikträchtige Situation zu keinem Zeitpunkt in gewalttätige Auseinandersetzungen eskalierte. In beiden Staaten sind jetzt - mit Unterstützung der OSZE - erhebliche Fortschritte bei der Integration der russischen Minderheiten zu verzeichnen, so dass in absehbarer Zeit die OSZE-Missionen dort nicht mehr benötigt werden.

Diese Beispiele zeigen, dass die OSZE ihre Schwerpunkte richtig gewählt hat: die Früherkennung und Verhütung von Konflikten sowie den gesellschaftlichen Wiederaufbau nach einer Phase der gewaltsamen Auseinandersetzungen. In diesen Bereichen sind die Fähigkeiten der OSZE, zu handeln und zu entscheiden, am ausgeprägtesten. Hier hat sie vor allem in den letzten zehn Jahren eine beispielhafte Kultur konstruktiver Problemlösung entwickelt. Auf diesem Wege sollte sie fortfahren und ihre entsprechenden exekutiven Fähigkeiten ausbauen. Hier müssen wir dem Generalsekretär der OSZE die entsprechende Ausstattung verschaffen. Es darf nicht so sein, dass der politischen Fähigkeit zum "*early warning*" nur unzureichende Kapazitäten zur "*early action*" gegenüberstehen. Mit der Entscheidung des Gipfeltreffens von Istanbul, unter dem Akronym REACT ein Potential zur schnellen Entsendung von zivilen und polizeilichen Expertenteams in Krisengebiete aufzubauen, hat die OSZE die Lehre aus der Kosovo-Verifizierungsmission gezogen, dass unter Umständen sehr schnell die Notwendigkeit entsteht, größere Missionen zu entsenden, und dass es dabei oft um immer dieselben Fragen geht: Welche Spezialisten brauchen wir? Welche sprachlichen, fachlichen und sozialen Kompetenzen sind in der Regel gefordert? Welche Länder können sie zur Verfügung stellen? Es geht dabei vor allem um die Optimierung der Einsatzfähigkeit bei praktischen Fragen, mit denen die OSZE schon jetzt zu tun hat. Dabei wollen wir vor allem erreichen, dass die OSZE die von

den Teilnehmerstaaten geforderten Leistungen effektiv und schnell koordinieren kann. Im Zentrum sollte eine zwischen den OSZE-Staaten abgestimmte Personalreserve stehen, die schnell abzurufen und angemessen auf ihren Einsatz vorbereitet ist. Die Bundesregierung hat hier seit 1999 eine besondere Anstrengung in Form der dauerhaften Einrichtung von Vorbereitungskursen für internationale Einsätze unternommen. Damit wird zielstrebig eine zivile Personalreserve aufgebaut, die auf ihren Einsatz vorbereitet ist und daher schon im Voraus über die verschiedenen notwendigen Spezialkenntnisse verfügt. Seit 1999 haben bereits 200 Personen diese Vorbereitung durchlaufen; noch in diesem Jahr werden wir diese Kurse international öffnen, um auch anderen Ländern eine gezielte Vorbereitung ihres Personals zu ermöglichen.

Die beschriebenen Schwerpunkte der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind typische Aufgaben einer "regionalen Abmachung" nach Kapitel VIII der VN-Charta. Dieses Selbstverständnis haben die OSZE-Staaten bereits 1992 bekräftigt und durch ihre bisherigen Missionen untermauert. Damit hat die OSZE einen Schritt getan, der - konsequent zu Ende gedacht - auch die Bereitschaft impliziert, friedenserhaltende Maßnahmen mit Streitkräften durchzuführen (wobei die Schwelle zu Zwangsmaßnahmen nicht überschritten werden kann, die Vorrecht der VN bleiben). Diese Perspektive auf von der OSZE durchgeführte friedenserhaltende Maßnahmen unter Einsatz von Streitkräften (wie Waffenstillstandsüberwachung, Grenzbeobachtung u.a.) ist auch in Istanbul 1999 erneut bekräftigt worden. Ich würde es begrüßen, wenn die OSZE Gelegenheit erhielte, einen weiteren Schritt in diese Richtung zu tun, um auf diese Weise zum "Hauptinstrument" der präventiven Diplomatie, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in ihrem Gebiet zu werden, wie sie es 1994 in Budapest angeboten hat. Dazu sollten die ersten Schritte bereits jetzt überlegt werden - z.B. könnte man daran denken, einige der völkerrechtlichen Fragen bei OSZE-geführten friedenserhaltenden Missionen schon heute gemeinsam anzugehen. Bis jetzt gibt es keine völkerrechtliche Grundlage für diesen speziellen Aufgabenbereich und ihre Schaffung bleibt aus deutscher Sicht ein aktuelles Thema. Die Bundesregierung hat sich in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 dazu bekannt, die rechtliche Basis der OSZE zu stärken.

3. Ich plädiere aber auch dafür, über den genannten Schwerpunkten die gesamteuropäische politische Rolle der OSZE nicht aus dem Blick zu verlieren. Die OSZE darf sich nicht in der Dienstleistung für politische Entscheidungen erschöpfen. Auch in Zukunft kann die OSZE eine Schlüsselrolle im multilateralen europäischen Konzert spielen. Dafür sprechen zwei Gründe: zum einen der umfassende Sicherheitsbegriff, der in der OSZE etabliert ist, und der es erlaubt, frühzeitig Probleme in der wirtschaftlichen und der menschlichen Dimension anzusprechen, bevor sie sich zu akuten Krisen mit Auswirkungen auf die politische Sicherheit auswachsen. Für eine wirklich präventive Stabilitätspolitik sind diese Zusammenhänge essentiell. Keine andere Institution

weist hier die entscheidenden Vorteile der OSZE auf - regionale Nähe, Flexibilität und Schnelligkeit.

Zum anderen: Die OSZE hat ein besonderes Potential als die einzige gesamteuropäische Organisation, in der Russland und die nordamerikanischen Demokratien gleichberechtigt mitwirken, ein Potential, das umso wichtiger wird, je mehr Länder sich der Europäischen Union anschließen werden. Die in den nächsten Jahren anstehende historische Umgestaltung der EU wird die gesamteuropäische Berufung der OSZE noch verstärken. Die EU wird sich in den nächsten Jahren weit nach Osten öffnen und sie wird neue außenpolitische Handlungsfähigkeit entwickeln. Die Länder, die wie z.B. Russland und die Ukraine in absehbarer Zeit keine Perspektive haben, an dieser Entwicklung von innen teilzunehmen, und die nicht wie die USA und Kanada fest in Bündnisstrukturen mit Europa verbunden sind, werden ein echtes Forum brauchen, in dem sie gleichberechtigte und partnerschaftliche Mitspracherechte genießen. Eine der bleibenden Zukunftsaufgaben europäischer Außenpolitik wird es sein, Russland als stabilen und berechenbaren Nachbarn zu gewinnen und in eine gemeinsame Politik einzubinden. Eine konstruktive Ausrichtung von Russlands Außenpolitik setzt die Anerkennung als gleichberechtigter Partner voraus. Die OSZE wird in dieser Konstellation die einzige europäische Institution sein, in der die drei großen politischen Gravitationszentren zusammenwirken: die Europäische Union, die USA und Russland. Auf dieses Zusammenwirken sind Stabilität und Sicherheit in Europa auf unabsehbare Zeit angewiesen. Jede realistische europäische Antwort auf politisch krisenhafte Entwicklungen im OSZE-Gebiet setzt auch die Abstimmung mit den USA und die Einbeziehung Russlands voraus. Russland hat ein Interesse an der OSZE, weil hier seine Stimme in europäischen Angelegenheiten gleichberechtigt zur Geltung kommt, und es gilt, dieses Interesse zu erhalten und zu nutzen.

In ihrer gesamteuropäischen Legitimität liegt die Chance für die OSZE, im Konzert der europäischen Institutionen eine gestaltende Aufgabe zu übernehmen, d.h., das Potential der verschiedenen Institutionen in einen gemeinsamen politischen Gesamtkontext zu stellen. Dabei wäre es illusionär, für die OSZE eine übergeordnete Rolle innerhalb der sicherheitspolitischen Institutionen in Europa zu beanspruchen. Die OSZE kann weder der EU noch der NATO Vorgaben machen wollen; jede der Institutionen muss weiterhin das Recht behalten, nach der eigenen *raison d'être* und nach den eigenen Regeln entscheiden zu können. Darüber wurde auch Einvernehmen unter allen Teilnehmerstaaten in Istanbul erzielt. Eine Zusammenführung der verschiedenen Fäden im Geflecht der Institutionen aber ist durchaus eine realistische Aufgabe, von der alle profitieren. Die nationaler Egoismen unverdächtige OSZE bietet hier das beste Forum, um die Richtung gemeinsamen Vorgehens zu erörtern. Hier liegt das zentrale und bleibende Potential der OSZE, das wir pflegen und ausbauen wollen.

Konstruktions- und Identitätsprobleme der OSZE

Der Triumph der KSZE lag weniger in den manifesten Botschaften der Dokumente, die in den Zeiten des Ost-West-Konflikts von den Delegierten der Teilnehmerstaaten oft ziemlich mühselig, manchmal pfiffig, aber meist auch mit einem Überschuss an terminologischem Schmierfett ausgehandelt und verabschiedet worden waren. Vielmehr waren es *erstens* die Signale, die vom "dritten Korb" in die rigiden sowjet-sozialistischen Herrschaftssysteme ausgingen, und *zweitens* der Beitrag der Institution als ganzer dazu, dass die Endphase des Ost-West-Konflikts wirklich so gut wie frei von gewaltsamen Störungen geblieben ist. Die Texte von Charta, Abschlusserklärungen usw. bilden, wenn man sie im Rückblick näher untersucht, auf erstaunlich adäquate Weise die komplexe Konstellation des Ost-West-Konflikts ab.

Auch wenn sie heute von manchen Kommentatoren bekrittelt werden, ist die Schlussakte von Helsinki 1975 und sind insbesondere auch die Formulierungen im dritten Korb ein diplomatisches Meisterstück. Das Verständnis für die Mehrdimensionalität des Ost-West-Konflikts, der eben nicht nur ein machtpolitischer Wettbewerb war, sondern zwei einander widersprechende Menschen-, Gesellschafts- und Weltbilder konkurrierend gegeneinander stellte, scheint allerdings bereits jetzt im Schwinden begriffen zu sein.

Genau in den Faktoren, die den Triumph der KSZE im Ost-West-Konflikt ermöglicht haben, muss man jedoch auch die Gründe dafür suchen, dass für die OSZE im Jahrzehnt nach dem Ende dieses tiefreichenden strukturellen Konfliktes des internationalen Systems im 20. Jahrhundert nur eine nachgeordnete, eine Rolle im Schatten der Ereignisse übrig blieb. Das ist ja nicht unbedingt etwas Negatives; aber etwas ganz anderes, als viele von der KSZE im Jahr 1990 erwartet hatten. Es waren nicht zuletzt der überhöhte Erwartungsdruck auf die KSZE in den frühen neunziger Jahren und das von vielen ihrer politischen und akademischen Freunde und Förderer mit einem gewissen Trotz demonstrierte Festhalten an einer Schlüsselrolle dieser Organisation in der neu entstehenden kontinentalen und transkontinentalen Sicherheitslandschaft, die um die OSZE eine Aura der Enttäuschung entstehen ließen. Das hätte sich möglicherweise vermeiden lassen, wenn man der Organisation schon vor zehn Jahren einen anderen Funktionsschwerpunkt gegeben hätte. Das kann man immer noch, in Fortführung vieler organisatorischer Veränderungen, die seither stattgefunden, aber noch nicht ihre eigentliche Aufgabenbestimmung gefunden haben.

Seinerzeit wurde zwischen den östlichen und westlichen Verhandlungspartnern und im Westen auch öffentlich (weil es in demokratischen Gesellschaft üblich ist) darüber debattiert, ob das sich über Jahre entwickelnde *Projekt* einer Europäischen Sicherheitskonferenz, das schließlich in den *Prozess* der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa überging, zu einer festeren inter-systemaren *Organisation* auszubauen sei oder gerade nicht. Es gehört jedoch zu den intrikaten Wirkungsbedingungen einer solchen inter-systemaren Einrichtung, dass sie zuviel Eindeutigkeit nicht vertragen kann. Die Auffächerung des KSZE-Prozesses in langwierige Folgetreffen, kleinere Expertentreffen, Seminare und Foren sowie gegen Ende des Ost-West-Konflikts auch Konferenzen zu einer ganzen Palette von Spezialthemen (Menschenrechte, friedliche Streitbeilegung, Umwelt, Wirtschaft, Information, kulturelles Erbe, Mittelmeerfragen) war eine solche Uneindeutigkeit, die vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts eine wichtige Funktion hatte.

Man darf in diesem Fall auch nicht vergessen, dass die Periode der Ost-West-Beziehungen in den siebziger und achtziger Jahren keineswegs nach einem linearen Muster verlief. Wenn heute im Rückblick auf den gesamten Zeitraum seit dem Zweiten Weltkrieg von *Kaltem Krieg* gesprochen wird, so ist das eine Vergröberung, die eine Reihe von leichten, jedoch folgenreichen Modifikationen in der Grundstimmung dieser Beziehungen nicht mehr wahrnimmt. In der Sprache der Zeit war der Ausdruck *Kalter Krieg* für die von hoher Konfrontationsintensität geprägten Jahre reserviert, von 1946/47 bis 1962/63. Danach setzte - zunächst im Verhältnis der beiden nuklearen Führungsmächte USA und UdSSR, später auch auf dem europäischen Kontinent - ein, was *Entspannung* oder *Détente* genannt wurde. Der grundlegende Antagonismus blieb bestehen, aber auf bestimmten Gebieten (Rüstungskontrolle, Wirtschaftsbeziehungen) setzte eine begrenzte und fragile Zusammenarbeit ein oder konnte über bis dahin so gut wie verborgene Ansätze hinaus weiter ausgebaut werden. In der Zeit der Entspannung galt die Bezeichnung *Kalter Krieger* als politisches Schimpfwort.

Der KSZE-Prozess wurde überhaupt nur möglich als Teil und Ausdruck der Ost-West-Entspannung. Was diese zu bedeuten habe, ob sie in langer Perspektive etwa zu einer Art Konvergenz der Systeme führen könne, ob sie der eigenen Seite mehr schade als nütze oder wie die Vorteile solcher antagonistischen Kooperation verteilt seien, darüber gab es in den westlichen und in den östlichen Ländern und zwischen ihnen jede Menge Diskussionen, teils ernsthaft, teils als Propaganda, und diese wiederum teils zur Abstützung, teils zur Torpedierung des KSZE-Prozesses.

Nach dem Höhepunkt im Jahre 1975 setzte im Ost-West-Verhältnis ziemlich rasch ein Verfallsprozess der Entspannung ein, wofür nicht zuletzt auch die sich ungemein schleppend dahinquälenden Verhandlungen und Auseinandersetzungen auf den beiden KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid Zeug-

nisse sind. Die damals so genannte inter-systemare Kooperation musste an allen Ecken und Enden knirschen, weil sie eben auch einen hohen und, wenn man so will, objektiv konfrontativen Anteil besaß. Anders gesagt: Die durch den KSZE-Prozess eingeleiteten Vorgänge und Maßnahmen fungierten zugleich als Instrumente der Stabilisierung und des sozio-politischen Wandels. Die Mechanismen von Konzepten wie dem Bahr'schen *Wandel durch Annäherung* wirkten auf allen Ebenen der Entspannung, nicht nur in den deutsch-deutschen Beziehungen.

Und sie taten das umso nachhaltiger in Richtung auf den Wandel, je asymmetrischer dieses Verhältnis war. Es war aber schon in den siebziger Jahren erheblich asymmetrischer, als es nach außen hin erschien und von den Akteuren wahrgenommen wurde. Den bedeutenden ökonomischen, (zivil- und rüstungs-)technologischen, legitimatorischen Vorteilen auf der westlichen Seite standen in Europa konventionell-militärische Vorteile des Warschauer Paktes gegenüber, die aber nicht in erhöhte politische Handlungsfähigkeit umzusetzen waren. Das blieb jedoch den meisten Beobachtern im Westen wie im Osten - aus welchen Gründen auch immer - verborgen.

Es war nur klar, dass den östlichen Regierungen - hier in einem ganz und gar ungewollten Gleichklang mit den sich auf den KSZE-Prozess und die Charta von Helsinki berufenden Dissidenten in ihren Gesellschaften - auch während des Jahrzehnts der Entspannungserosion (1975-1985) immer noch sehr daran lag, die komparativen Vergünstigungen, die aus einzelnen Körben der KSZE-Schlussakte zu bekommen waren, nicht zu verpassen. Die damit für ihr Herrschaftssystem verbundenen Kosten schätzten die Regierungen in aller Regel als so gering ein, dass sie ihnen tragbar erschienen.

Die KSZE erwies sich gerade auch in diesen nicht sehr entspannungsfreundlichen Jahren als ein Prozess im doppelten Wortsinne. *Erstens* ging sie immer weiter. Und das trotz oft genug heftigster ideologisch-politischer Auseinandersetzungen zwischen östlichen und westlichen Regierungen. (Nur nebenbei sei erwähnt, dass es in diesen Jahren auch eine merkbliche Differenz zwischen verschiedenen westlichen Regierungen bezüglich der Beurteilung der KSZE und des eigenen Auftretens auf ihren Veranstaltungen gab.) *Zweitens* erschien sie für die block-internen Veränderungen in den östlichen Ländern als eine Art Stabilitätsgarantie, die aber, weil es dergleichen in der Politik nur in Form von Absichtserklärungen ohne weiterreichende Bedeutung geben kann, die auf indirekte Weise durch die Konfrontation mit westlichen Werten und Kompetenzen kräftig dynamisierte innergesellschaftliche Dekomposition in den sowjet-sozialistischen Regimen nicht etwa lähmte, sondern sogar beförderte.

In anderen Worten: Die KSZE trug maßgeblich dazu bei, dass die in unterschiedlichen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft in den östlichen Ländern sich ankündigenden Stagnations- und Verfallszeichen von den Regierenden dort nicht als regimebedrohlich angesehen wurden. Es ist nicht leicht, auf die spekulative Frage eine Antwort zu finden, ob denn die Ge-

schichte des Ost-West-Konflikts in seiner letzten Phase anders verlaufen wäre, wenn es die KSZE und ihre Wirkungen in den östlichen Gesellschaften nicht gegeben hätte und wenn jene Zeichen des Niedergangs stattdessen eben doch als das, was sie waren, nämlich als regimebedrohlich erkannt worden wären. Vielleicht hätte ein Massaker wie das von 1989 in Peking auf dem Platz des Himmlischen Friedens dem Verlauf der Ereignisse eine andere Richtung gegeben. Virtuelle Geschichte gilt nicht. Der im Großen und Ganzen friedlich verlaufende Untergang des Sowjet-Sozialismus in den von ihm beherrschten Ländern Europas ist jedoch schon etwas außerordentlich Ungewöhnliches.

Den Repräsentanten, Diplomaten und Funktionären der untergegangenen Regime zum Trost muss aber sogleich angefügt werden, dass die KSZE keineswegs als ein westlicher Meisterplan zur Unterminierung der östlichen Herrschaftsordnungen ausgedacht worden war. Nur die wenigsten Beobachter in Ost und West waren sich über die Dynamik des KSZE-Prozesses von Anfang an im Klaren. Die meisten der Beteiligten im Westen hatten sich darauf eingestellt, dass durch diesen Prozess in der Tat eine gewisse Stabilität in den Ost-West-Beziehungen einkehren würde. Als *Stabilitäts-Dividende* würde dann neben dem Ausbau inter-systemarer Wirtschaftsbeziehungen (von Wirtschaftsakteuren im Westen als ziemlich mühsames, jedoch zuverlässig Gewinne bringendes Geschäft betrachtet) auch eine Erweiterung des individuellen Freiraums der Menschen in den östlichen Ländern zu gewärtigen sein, aber in Maßen. Man war sich hier auf der Ebene der Regierungen weitgehend einig, dass die brüchigen Legitimationsgrundlagen der antagonistischen Partner schon allein deshalb nicht allzu sehr von außen strapaziert werden durften, weil dies zu autoritären Reaktionen der dort Herrschenden gegenüber ihren Bevölkerungen führen konnte. Die entscheidenden Anstöße für einen Wandel dieser Regime sollten von innen heraus kommen.

Diese Konstellation war schwierig zu durchschauen und gab simplen Gemütern im Westen immer wieder die Gelegenheit, auf die Doppelstandards der westlichen Politik gegenüber den repressiven Regimen zu verweisen. Zwar hatten sie mit solchen Hinweisen durchaus Recht. Nur verstanden sie nicht die Doppelwirkung einer Stabilität, einer gewiss auch durchaus unerfreuliche Stabilität begünstigenden antagonistischen Kooperation, die gerade dadurch, dass sie auch von den östlichen Regierungen als nützlich für ihre Zwecke interpretiert wurde, den innergesellschaftlichen Wandlungsprozessen und den sie vorantreibenden Individuen und Gruppen die Möglichkeit eröffnete, etwas freier zu agieren. Eine schwierige, zuweilen auch verfehlte Balance! Aber es zeugt von Unverständnis für die Feinheiten der von den westlichen Demokratien (mit leicht unterschiedlichen Akzenten) vorangetriebenen inter-systemaren Politik, diese in erster Linie als Stützung der östlichen Regierungen und als herrschaftsfremd zu beurteilen.

Ambivalenz und Doppelstandards prägten die Geschichte des KSZE-Prozesses. Für die Reputation mag das einen kleinen *haut goût* bewirkt haben. Aber es war über alle Erwartungen erfolgreich.

Der Antagonismus ist überwunden - der Zynismus zieht ein

Die oben vorgestellte und gleich noch einmal wiederholte These spitzt den Sachverhalt zwar etwas zu, aber ohne ungebührliche Übertreibung: All das, was in den ersten 15 Jahren des KSZE-Prozesses zu seinem Triumph beigetragen hat - und man kann den KSZE-Gipfel im November 1990 und die dort vorgenommene quasi-notarielle Beurkundung der Beendigung des Ost-West-Konflikts als Ausdruck dieses Triumphs ansehen -, all diese doppelbödigen Deklamationen territorialer Stabilität, diese Widersprüchlichkeiten zwischen als grundlegend anerkannten Prinzipien und Werten, die zwischen den Zeilen der Texte von feierlich verkündeten Absichtserklärungen hervorlugenden Dementis, nämlich sich möglichst nicht daran halten zu wollen und dies (aber nur bis zu einem gewissen Grad) auch zu dürfen, genau dies stand einer ebenso erfolgreichen Handlungsperspektive der KSZE für die neunziger Jahre im Wege. Schlagartig hatte sich der internationale Rahmen verändert. Die meisten Balanceakte der Vergangenheit waren nun nicht mehr nötig. Die Umstellung der Organisation auf die Zeit nach dem Ost-West-Konflikt wurde zwar mit viel Schwung in Angriff genommen. Aber sie brachte nicht das erhoffte Ergebnis. Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich:

- Wie eine Fliege im Bernstein ist in der bald zur OSZE umgewandelten Institution jener Moment der Euphorie über das Ende des Ost-West-Konflikts eingefangen, der von vielen der am politischen Geschäft aktiv oder beobachtend Beteiligten als das Ende der Geschichte gewalttätiger Konflikte interpretiert wurde, zumindest für die Makro-Region von Wladiwostok bis Vancouver. Sie haben sich geirrt. Ihr Irrtum ist aber konstitutiv für die OSZE geworden, was den Horizont für erfolgreiches Handeln der Institution drastisch eingeschränkt hat.
- Die starke Betonung der auf das Individuum und nicht so sehr auf Staaten bezogenen Sicherheit besitzt durchaus avantgardistische Züge. Sie werden aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft an Bedeutung gewinnen, wenigstens in der europäisch-transatlantischen Makro-Region. Jedoch hilft dies nur begrenzt bei der Konfliktbewältigung in der Gegenwart, weil da, insbesondere bei spektakulären Konflikten und Gewalt-Eskalationen, ohne den Rückgriff auf Streitkräfte (zum Zwecke der De-eskalation) den Opfern nicht entscheidend geholfen werden kann. Dies lässt sich an den Konflikt-Kaskaden auf dem Balkan studieren.
- Die Hervorhebung der gemeinsamen Wertegrundlage im KSZE-Prozess war eine typische *petitio principii*. Außerdem ging es nur darum, den

Überlappungsbereich der ihrem Anspruch nach antagonistischen Welt- und Menschenbilder zu kennzeichnen und möglichst auszudehnen. Heute muss man bei manchen Staaten eine Rückkehr zum traditionellen politischen Zynismus feststellen. Ein Beispiel: In Tschetschenien geht es um den Versuch Russlands, seine Machtstellung in der Kaukasus-Region zu behaupten. Seine Kriegsführung steht in deutlichem Widerspruch zu Verpflichtungen, die es in der OSZE eingegangen ist. Anders als entsprechende Vorgänge zur Zeit des Ost-West-Konflikts wird der Tschetschenien-Krieg nicht mehr zu einem Hauptpunkt der ideologisch-politischen Auseinandersetzungen auf OSZE-Veranstaltungen werden. Stattdessen wird das, was passiert, von den anderen OSZE-Staaten heruntergespielt. Täten sie das nicht, liefen sie Gefahr, die Organisation zu sprengen.

- Zynismus und Abgebrühtheit sind in der Politik, zumal der internationalen Politik, nicht in jedem Fall Untugenden (Tugenden allerdings auch nicht). Aber während sie im KSZE-Prozess während des Ost-West-Konflikts eine Balancefunktion im Kontext eines Konzepts des friedlichen Wandels besaßen, entstehen sie in den neunziger Jahren schlicht aus den realpolitischen Gegebenheiten und bilden einen auffällig ins Auge springenden Kontrast zur idealpolitischen Rhetorik der OSZE-Akteure.

Sicherheit für ein anderes internationales Ordnungssystem

Eine hoffnungsvolle Deutung der OSZE, ihrer jetzigen Gestalt und ihrer Funktionen im Gefüge verschiedener regionaler Sicherheits- und über das Organisationsziel Sicherheit hinausweisender Organisationen läuft darauf hinaus, der OSZE die in näherer oder nicht so naher Zukunft entscheidenden Ordnungsaufgaben in der Makro-Region zuzusprechen. Demgegenüber beharren Skeptiker eher auf der Behauptung, die OSZE habe an Funktionsfähigkeit und Bedeutung erhebliche Verluste hinnehmen müssen, was auch in Zukunft nicht wettgemacht werden könne. Unter den Skeptikern kann man zwei Typen ausmachen - die einen halten diese Entwicklung für angemessen und im Grunde auch unvermeidbar, wohingegen die anderen beklagen, dass die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in den frühen neunziger Jahren die sicherheitspolitischen Prioritäten falsch gesetzt hätten, als sie z.B. der NATO durch die Osterweiterung (oder, wie es etwas milder heißt: Öffnung nach Osten) ein neues Aufgabenprofil zugestanden und auch auf binnen-europäischer Ebene eher eine Stärkung der WEU als der OSZE angestrebt haben.

Keine von diesen drei Deutungen geht völlig daneben. In der Politik kommt es bekanntlich nicht nur auf gute Ideen an, sondern vor allem auch darauf, dass sie zum richtigen Zeitpunkt lanciert werden. Für eine sich auf die *menschliche Dimension* (merkwürdig verquerrer Begriff!) von Sicherheit und

Kooperation zwischen Staaten spezialisierende Organisation schien mit dem Ende des Ost-West-Konflikts der richtige Zeitpunkt gekommen. Jedoch trotz diese Stimmung. Die von vielen Experten vorhergesagte Gewichtsverlagerung im Instrumentarium staatlich-politischer Macht von Militär und direktem wirtschaftlichen Druck auf Elemente einer *soft power* fand nur in sehr beschränktem Umfang statt. Die Hierarchisierung der Staatenwelt und die Unterschiede in der durchschnittlichen Lebensqualität der Menschen in verschiedenen Gesellschaften nahmen sogar noch deutlicher ausgeprägte bzw. deutlicher erkennbare Züge an. Überlieferte machtpolitische Perzeptionsmuster und Interessenstrukturen wandelten sich lediglich in Nuancen.

Was aber - weniger wegen des überwundenen Ost-West-Konflikts, sondern vor allem als Folge der verschiedenen Prozesse einer asymmetrischen Globalisierung - an sicherheitspolitischer Relevanz einbüßte, das war die Kategorie des *Raumes*. Lokale und regionale Konflikte können in unwahrscheinlich schneller Zeit einem globalen Publikum präsentiert und damit auch global zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung werden. Außerdem können sie über die Phänomene der Migration und ethnischen oder religiösen Diaspora Konflikt-Metastasen in anderen Regionen ausbilden. Gezielte horizontale Eskalation solcher Konflikte an der "Peripherie" gilt inzwischen als eine potentiell ziemlich gefährliche Art der Bedrohung in den metropolitanen Konglomeraten, weil diese für derlei besonders anfällig sind.

Aus dieser hier im übrigen sehr verkürzt wiedergegebenen Konstellation ergibt sich indirekt eine Hierarchisierung von internationalen Sicherheitsorganisationen. Unterscheidungsmerkmale sind dabei Reichweite, Aufgabendefinition, Handlungsmittel und Organisationseffizienz.

In der *ersten Kategorie* befinden sich allein die Vereinten Nationen mit globaler Reichweite und umfassender Aufgabendefinition, allerdings auch wenig Handlungsmitteln bei in den letzten Jahren leicht gestiegener Organisationseffizienz.

In der *zweiten Kategorie* trifft man auf die NATO mit makro-regionaler, aber ausdehnbarer Reichweite, einer begrenzten Aufgabendefinition, mehr Handlungsmitteln und beträchtlicher, wenn auch keineswegs problemloser Organisationseffizienz.

In die *dritte Kategorie* schließlich sind die meisten anderen Sicherheitsorganisationen einzuordnen, ob sie nun eher nach herkömmlichen Mustern fungieren sollen und das nur recht und schlecht können oder ob sie einen betont zukunftsbezogenen Aspekt von Sicherheit zum Brennpunkt ihrer Aktivität machen. Die Begrenzung von Reichweite und Aufgabendefinition und die geringen Handlungsmöglichkeiten halten ihre Handlungsfähigkeit in einem engen Rahmen. Die OSZE wird aber gewissermaßen unter Wert eingestuft, wenn man sie nur unter dem Sicherheits Gesichtspunkt eingruppiert.

Nach wie vor kann man die vom damaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegte *Agenda für den Frieden* als einen der wichtigsten Texte zum Problem der politischen Bearbeitung von Konflikten bezeichnen, die in organisierte Gewalttätigkeit zu eskalieren drohen oder schon eskaliert sind. Das breite Spektrum von Maßnahmen zur Eskalationsverhinderung und zur Deeskalation reicht von Präventivhandlungen über Eingriffe in den Konflikt her mit zivilen Mitteln sowie militärische Interventionen mit und ohne Zustimmung aller lokaler Konfliktparteien (aber jedes Mal mit hoher multinationaler Legitimierung) bis hin zu Nachbereitungsarbeiten zwecks Verhinderung von Rückfällen in die Gewalt.

Jede dieser Maßnahmen ist für einen bestimmten Abschnitt der typischen Konfliktentwicklung gedacht und, falls geschickt und mit dem nötigen Nachdruck durchgeführt, nur oder vor allem in diesem Abschnitt auch wirksam. Die ideale Sicherheitsorganisation würde über die Möglichkeit verfügen, das gesamte Spektrum der in der *Agenda* aufgeführten Maßnahmen zum jeweils sinnvollsten Zeitpunkt einzusetzen, was in längerer Perspektive dazu führen könnte, dass die Zahl derjenigen Aktivitäten, die nach einem Krieg oder während eines Krieges eingeleitet werden, abnimmt. Sicherheitspolitik würde sich so mehr und mehr ins Präventive verlagern.

Es ist dieser Gedanke, der dem Wachstum der OSZE zugrunde liegt. Die Akzentsetzung auf Fragen der demokratischen Institutionen und Menschenrechte, der Medienfreiheit, des Schutzes der nationalen Minderheiten, der Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen sowie auf Missionen und Feldoperationen, die exploratorischen Charakter haben, weist in diese Richtung. Konfliktverhütung (genauer: Verhinderung des Übergangs von Konflikten in gewaltsame Auseinandersetzungen) und Hilfe bei der Bewältigung von Krisen in einem frühen Stadium gehören zu den besonderen Fertigkeiten der OSZE.

Demgegenüber ist sie für interventorische Maßnahmen in gewalttätigen Konflikten nicht sinnvoll konstruiert und ausgestattet. Friedensaufbauarbeit nach einem Krieg - oft genug muss damit ja bereits während der Kampfhandlungen begonnen werden - ist vielgestaltig, kostenintensiv und in ihren Möglichkeiten abhängig von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten. Sie kann eigentlich nur dann mit einiger Aussicht auf Erfolg aufgenommen werden, wenn sich eine ganze Phalanx unterschiedlicher Organisationen - darunter vor allem nichtstaatliche Organisationen in Zusammenarbeit mit Staaten und internationalen Organisationen - daran beteiligt. Hier ist allerdings eine potentielle Stärke der OSZE zu vermuten, weil sie einen Bezug zu und Verknüpfungen mit transnationaler Politik relativ leichter und rascher als andere internationale Organisationen herstellen kann.

Jene oben erwähnte Aura der Enttäuschung ist zustande gekommen, weil eine Reihe von Missionen der OSZE nicht besonders erfolgreich war, aber in der

Öffentlichkeit als repräsentativ für ihr Wirken wahrgenommen wurde. Eine Reihe anderer und unspektakulärer Missionen, die durchaus als erfolgreich bezeichnet werden können, fand hingegen kaum öffentliche Aufmerksamkeit. Das liegt gewiss zum einen an den Auswahlkriterien für die Steuerung öffentlicher Aufmerksamkeit durch die Medien (und ist insofern als ein festes Datum zu nehmen, über das zu klagen nichts einbringt). Zum anderen jedoch ist dafür auch das nach wie vor geltende Etikett der OSZE als einer der *interlocking* und sich auch schon einmal aufgrund ihrer Konkurrenzsituation gegenseitig blockierenden makro-regionalen Sicherheitsorganisationen in Europa verantwortlich. Dass die OSZE - nicht zuletzt von denjenigen, die ihr wohlwollend gegenüberstehen - in diese Konkurrenz zu NATO und WEU hineingedrängt wird, war und ist ein Fehler.

Organisation für Menschenrechte und Sicherheit in Europa

Traditionelle Sicherheitskonzepte beziehen sich in starkem Maße auf die Sicherheit von Staaten und erst in zweiter Linie auf die darin lebenden Gesellschaftsmitglieder. Zwischen diesen beiden Ebenen muss zwar nicht, kann aber ein Problem auftauchen, nämlich das der staatlichen Repression. Diese traditionellen Sicherheitskonzepte sind bis heute aktuell geblieben, und es wäre falsch, sie zu vernachlässigen. Allerdings geht es nicht mehr an, dass jenes Problem, das zwischen Staat und Gesellschaft auftauchen kann, heute einfach ignoriert wird, *erstens* aus legitimatorischen Gründen des Selbstverständnisses demokratischer Gesellschaften (obwohl hier alle möglichen Manipulationen, Verdrängungen etc. noch enorm wirksam sind), *zweitens* wegen der potentiellen Eskalationsgefahr. Deshalb braucht es neben dem herkömmlichen auch ein neues, erweitertes Sicherheitskonzept, das dieses Problem zu thematisieren vermag.

Das ist nun wahrlich kein umwerfend neuer Gedanke. Aber es irritiert doch ein wenig, dass ihm beim Umbau der OSZE so wenig Entfaltungsmöglichkeit eingeräumt wurde. Im Grunde sind sich doch alle Beteiligten und Beobachter bei der OSZE einig: Es handelt sich jetzt um eine völlig andere Organisation als vor dem Ende des Ost-West-Konflikts, wobei diese Differenz durch den Begriffsaustausch von *Konferenz* zu *Organisation* nur ganz unzureichend ausgedrückt wird. Es geht im Rahmen der OSZE um den Aufbau einer Grundstruktur für die gemeinsame politische Kultur ihrer Mitglieder, um Sicherheit der Individuen in den Staaten der OSZE. Dies hat gewiss auch mit Zusammenarbeit und mit Verhinderung von Gewalt zu tun, letzteres kann man sogar nach wie vor als oberstes Organisationsziel bezeichnen. Aber es geht um, wie es in letzter Zeit vor allem von der kanadischen Regierung propagiert wurde, *human security*. Das ist ein ähnlich sperriger Begriff wie die *menschliche Dimension* von Sicherheit, und dass man noch keinen eingängigeren gefunden hat, mag auch als Zeichen dafür angesehen werden, dass hier

noch eine Menge konzeptioneller Arbeit zu leisten ist. Auch muss man nicht so sehr die NATO und die WEU in den Blick nehmen, wenn man nach *interlocking institutions* für die OSZE Ausschau hält, sondern z.B. den Europarat. Nun sind Organisationsfusionen im Bereich der Politik noch schwieriger zu bewältigen als ihr Umbau samt Ausstattung mit neuen Zielen. Aber andenken könnte und sollte man im Falle dieser beiden Organisationen ein Zusammengehen schon einmal.

Es wäre jedenfalls ein Verlust an Zukunftsoffenheit von Europa und seinen angrenzenden Makro-Regionen, würde die OSZE im Laufe der Zeit von ihrer Aura der Enttäuschung überwältigt werden und ins Abseits internationaler Politik rutschen. Sie ist eine Einrichtung mit einer großen Vergangenheit und einer vielversprechenden Zukunft. Letztere sollte niemand dadurch aufs Spiel setzen, dass er sie gegenwärtig einem gar nicht notwendigen Erfolgsdruck aussetzt.

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Die Rolle der OSZE aus russischer Sicht

Die Entwicklung der OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tritt in eine neue Phase ihrer Entwicklung ein. In den 25 Jahren seit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte im Jahre 1975 hat sie bereits eine bedeutende Entwicklung von einem Verhandlungsforum hin zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen durchgemacht. Auf diesem Weg gab es Höhen und Tiefen, Durchbrüche und auch Versagen.

In den ersten 15 Jahren ihrer Existenz diente die OSZE in erster Linie als ein Mechanismus, der die Stabilität der europäischen Nachkriegsordnung unter den Bedingungen der Konfrontation zweier Systeme gewährleisten sollte. Die zehn Prinzipien der Schlussakte von Helsinki wurden implizit als "Spielregeln" und als Grundlage für eine friedliche Koexistenz akzeptiert. Neben anderen Maßnahmen, unter anderem denjenigen im Bereich der Rüstungskontrolle, haben sie die Beteiligten an diesem gefährlichen Spiel "entflochten", gleichzeitig aber auch zusammengeführt, indem sie ihnen eine gemeinsame Grundlage für ihre Zusammenarbeit gaben. Die ungefähre Parität im militärischen Bereich sollte dabei für ein "Unentschieden" sorgen.

Das Jahr 1990, in dem die Charta von Paris unterzeichnet wurde, bedeutete auch den ersten großen Durchbruch für die OSZE (damals noch KSZE) in der damaligen Lage. Dieses zweifelsohne historische Dokument spiegelt die Stimmungen der damaligen Zeit wider: einer Zeit tiefgreifenden Wandels und historischer Erwartungen. Das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas war zu Ende gegangen. Unsere Beziehungen würden künftig auf Achtung und Zusammenarbeit gründen. In Europa würde ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit anbrechen. Die KSZE-Teilnehmerstaaten wollten ihr weiteres Zusammenleben auf drei Pfeiler gründen: eine auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhende Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit sowie gleiche Sicherheit für alle unsere Länder.

Die in der Charta von Paris zum Ausdruck gekommenen Tendenzen wurden zwei Jahre später auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki 1992 weiterentwickelt und teilweise institutionalisiert. Das Gipfeltreffen war von der Aufgabe geprägt, sich innerhalb der KSZE auf "die Gestaltung des Wandels" zu konzentrieren. Es war gerade die KSZE, der in diesem Prozess die zentrale Rolle eines Forums "für Dialog, Verhandlung und Zusammenarbeit, das der Ge-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

staltung des neuen Europa Richtung und Impulse gibt", zugemessen wurde. Dabei wurde der umfassende Sicherheitsbegriff bestätigt, der einen Zusammenhang zwischen Friedenssicherung und der Wahrung von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie zwischen Solidarität und Zusammenarbeit in wirtschafts- und umweltpolitischen Bereichen und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen hergestellt hatte. Es wurden Möglichkeiten zur Friedenserhaltung durch die KSZE vorgesehen, und zwar in Konflikten sowohl innerhalb von als auch zwischen Teilnehmerstaaten. Die Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und andere Einrichtungen wurden in Helsinki geschaffen. Das Treffen formulierte ein umfassendes Mandat, auf dessen Grundlage die Organisation sich zu einem systembildenden Faktor europäischer Sicherheit hätte entwickeln können.

Diese Entwicklungstendenzen der KSZE fanden in den Beschlüssen des Budapestergipfeltreffens von 1994 ihren Niederschlag. Eine eher symbolische Umbenennung der KSZE in OSZE sollte der Organisation einen politischen Impetus verleihen. Somit wurde formell die Stärkung der zentralen Rolle der OSZE als einer Institution verankert, die die Bemühungen aller Teilnehmerstaaten unabhängig von ihrer Bündniszugehörigkeit zum Zweck der Errichtung eines einheitlichen Sicherheitsraumes auf dem Kontinent bündeln sollte. Einer der wichtigsten Beschlüsse von Budapest war die auf die Initiative Russlands zurückgehende Entscheidung, Diskussionen über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen.

Bereits in Budapest aber gab es Anzeichen für eine Abkehr von der Entwicklungsperspektive der OSZE im Sinne des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki, eine Abkehr vom Sicherheitsmodell, in dessen Rahmen der OSZE in der Tat die führende Rolle zugewiesen werden sollte. In den Vordergrund rückte nunmehr eine Theorie, die das Entstehen von Krisen im OSZE-Raum hauptsächlich auf innere soziale Probleme sowie soziale und wirtschaftliche Instabilitäten zurückführte. Diese Theorie wurde später dem intrusiven Ansatz zugrunde gelegt, der die Aufmerksamkeit der OSZE primär auf innerstaatliche Entwicklungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten lenken sollte.

Diese Tendenzen setzten sich auch im Verlauf des Lissabonner Gipfeltreffens fort, dessen Dokumente in verschiedener Hinsicht bescheidener ausfielen als die der vorherigen Gipfeltreffen. Trotzdem konnte man in Lissabon eine Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert verabschieden, was zur Aufrechterhaltung einer besonderen Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit beitrug. Diese Erklärung schuf die Grundlage für die weitere Arbeit an der Europäischen Sicherheitscharta, die aus der Sicht Russlands neue Maßstäbe für die Aktivitäten der Organisation setzen sollte.

Die dreijährigen Vorbereitungen des Gipfeltreffens von Istanbul und der Charta spiegelten alle Schwierigkeiten und Kontroversen wider, denen die OSZE in der derzeitigen Phase ihrer Entwicklung ausgesetzt ist. Zwei Tendenzen, zwei Denkschulen, prallten praktisch zusammen.

Die erste stellt den in der OSZE erarbeiteten umfassenden Sicherheitsbegriff in den Vordergrund. Dieser schließt unter anderem das Primat der Charta der Vereinten Nationen, der Prinzipien der Helsinki-Schlussakte sowie der völkerrechtlichen Prinzipien und Normen ein. Diese Denkschule bekennt sich zu einem Ansatz, nach dem die Lösung der Sicherheitsprobleme zuerst auf allgemeiner Ebene - derjenigen der Sicherung der gemeinsamen Sicherheitsinteressen aller Staaten im transatlantischen Raum - betrieben werden soll. Erst in diesem Kontext sollen auch partikulare Interessen einzelner Staaten angesprochen werden. Kooperation, die Notwendigkeit für alle Staaten vertretbarer Kompromisse, wird damit in den Vordergrund gestellt. Dieser Ansatz ist natürlich kompliziert, kann aber eine optimale Balance zwischen individuellen Interessen zustande kommen lassen und somit langfristig die Stabilität sichern. Dieser Ansatz kann allein im Rahmen der OSZE, die als geographisch repräsentativstes und inhaltlich umfassendstes Forum fungiert, realisiert werden.

Der Ansatz der zweiten Denkschule legt eine umgekehrte Vorgehensweise nahe. Sie setzt bei den partikularen Interessen einzelner Institutionen und der in diesen Institutionen dominierenden Staaten an und projiziert diese auf die allgemeine Ebene. Es liegt auf der Hand, dass ein auf diese Weise aufgebautes System hierarchisch ist und von den stärkeren Staaten dominiert wird. In einem gewissen Sinne kann ein solches Schema als NATO-zentrisch bezeichnet werden, denn es ist die NATO, der darin die führende Rolle bei der Gewährleistung militärisch-politischer Sicherheit zugewiesen wird. Es räumt aber auch der EU als der führenden wirtschaftlichen Institution sowie der OSZE bestimmte Funktionen ein. Der letzteren kommt jedenfalls die enge Nische der "Demokratisierung der europäischen Peripherie" zu. Gemeint sind damit die Staaten im Osten und Südosten Europas sowie Zentralasien: der postsowjetische und der postjugoslawische Raum.

In diesem Spannungsfeld wurden während der Arbeit an der Charta unterschiedliche Ideen und Vorschläge zum Inhalt und zur Form dieses Dokuments ausgearbeitet und eingebracht, in denen die ganze Vielfalt an nationalen Interessen und an Perspektiven für die OSZE ihren Niederschlag fand. Um nur ein Beispiel zu nennen: Je nach den Vorstellungen der verschiedenen Staaten variierte die Länge der Charta von einer bis zu hundert Seiten. Der Interessenausgleich kam nur schwer voran.

Besonders schwierig wurde es in der Endphase im Jahre 1999. Die militärische Intervention der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien führte zu einer Zuspitzung der Beziehungen zwischen Russland und dem Westen, wo-

bei letzterer gleichzeitig die Situation in Tschetschenien zur Ausübung massiven politischen Drucks auf Moskau nutzte. All das schien nicht nur die Arbeit an der Charta, sondern auch selbst das OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul zum Scheitern bringen zu können. Glücklicherweise konnte das vermieden werden. Das Gipfeltreffen verlief nicht ohne Komplikationen, aber insgesamt doch erfolgreich.

Der Höhepunkt des Gipfeltreffens war die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta und der Gipfelerklärung sowie einer Reihe wichtiger Dokumente im militärisch-politischen Bereich - des angepassten KSE-Vertrages und des modernisierten Wiener Dokuments (die beiden letztgenannten Dokumente verdienen eine gesonderte Analyse, was jedoch über den Rahmen dieses Beitrags hinausgeht).

Große Aufmerksamkeit wurde während des Gipfeltreffens den Entwicklungen im Kosovo und in Tschetschenien gewidmet. Trotz der Tatsache, dass beide Themen sehr kontrovers diskutiert wurden, führte die Diskussion zu Kompromissformeln, die sich in der Gipfelerklärung widerspiegeln. Dabei nahm Russland, das in Istanbul sehr scharfer Kritik ausgesetzt war, eine nicht minder harte Gegenposition ein und ging keinerlei Verpflichtungen ein, die der Lösung der tschetschenischen Frage als innere Angelegenheit Russlands im Wege stehen würden. Die Behauptung, das Gipfeltreffen sei "im Zeichen Tschetscheniens" verlaufen, wäre jedoch nicht fair. In der Vorbereitungsphase galt der Abschnitt der Charta, der den Problemen nationaler Minderheiten und der Autonomiefrage gewidmet ist, als der kontroverseste Teil des Dokuments.

Die Europäische Sicherheitscharta wurde zum zentralen politischen Dokument des Gipfels. Sie stellt die Quintessenz dessen dar, wie die Teilnehmerstaaten ihr Zusammenwirken im einundzwanzigsten Jahrhundert sehen, und kann in diesem Sinne als eine Art Verhaltenskodex für diesen Zeitraum betrachtet werden. Die Charta stellt einen komplizierten, für die gegenwärtige Etappe aber wohl optimalen Kompromiss und Interessensausgleich dar.

Zu den bedeutendsten positiven Elementen der Charta können die folgenden gezählt werden:

- Alle OSZE-Teilnehmerstaaten bekräftigen ihr uneingeschränktes Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen sowie zur Schlussakte von Helsinki, zur Charta von Paris und zu allen anderen OSZE-Dokumenten, die die Grundlage für die weitere Arbeit darstellen (Artikel 7 der Charta). Die in Artikel 11 enthaltene Feststellung, dass die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen liege und dass sein Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region unverzichtbar sei, bekräftigt das bestehende, auf der Charta der Vereinten Nationen beruhende System internationaler Zusammenarbeit. Dementsprechend müssen auch die Schlüsselemente der VN-Charta wie die Achtung der

Souveränität der Staaten, der Verzicht auf die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und andere weiterhin gelten.

- Die Feststellung, dass jeder Teilnehmerstaat dasselbe Recht auf Sicherheit hat und verpflichtet ist, seine Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu festigen (Artikel 8), schränkt allerdings das politische Recht der Staaten, ihre Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, ein.
- Die der Charta beigefügte Plattform für kooperative Sicherheit fixiert die Regeln für die Zusammenarbeit internationaler Organisationen in der OSZE-Region auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und der Schlussakte von Helsinki sowie nach den Grundsätzen der Transparenz und der Vorhersehbarkeit. Die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, in den einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, darauf hinzuwirken, dass diese Organisationen und Institutionen an der Plattform mitwirken, stellt dabei eine Schlüsselbestimmung dar. Sie wird umso bedeutender vor dem Hintergrund der Bestimmungen der Plattform, die das Bekenntnis zu den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, unter anderem zu denen der Schlussakte von Helsinki sowie anderer OSZE-Dokumente, bekräftigen. Besonders hervorzuheben ist die Bestimmung, dass die OSZE mit jenen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten wird, die das OSZE-Konzept einer gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit und eines gemeinsamen Sicherheitsraums ohne Trennlinien aktiv unterstützen.
- Die Feststellung, dass alle OSZE-Verpflichtungen ausnahmslos und gleichermaßen für jeden Teilnehmerstaat gelten und dass diese Verpflichtungen als "für alle Teilnehmerstaaten unmittelbare und legitime Anliegen" betrachtet werden (Artikel 7), setzt voraus, dass die OSZE die Umsetzung der Verpflichtungen in der gesamten Region gleichermaßen beobachtet, ohne dabei zwischen "Problemregionen" und Regionen "außerhalb jeglicher Kritik" zu unterscheiden.
- In der kontroversen und innerhalb der OSZE lange debattierten Frage der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen sowie möglicher Maßnahmen im Falle ihrer Nichteinhaltung wurden in der Charta Kompromisslösungen erzielt. Es ist dabei gelungen, den "Bestrafungs"-Ansatz zu vermeiden und die relevanten Bestimmungen in eine kooperative Richtung zu lenken. Dabei wurde festgelegt, zur Verbesserung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen Hilfe "anzubieten" (Artikel 14). Dies bedeutet aber wiederum, dass Teilnehmerstaaten souverän darüber entscheiden können, ob sie solche Hilfe annehmen wollen oder nicht. Sie können dazu nicht gezwungen werden. Diese Bestimmung wird durch die Bekräftigung der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten ergänzt, sich voll und

ganz an ihre Verpflichtungen zu halten sowie innerhalb der OSZE und mit ihren Institutionen und Vertretern zusammenzuarbeiten und von den Instrumenten und Mechanismen der OSZE Gebrauch zu machen.

- Die Charta umfasst gleichermaßen alle Bereiche der OSZE-Aktivitäten und spiegelt auf ausgewogene Art und Weise zwei Schlüsselfunktionen der Organisation wider: die normbildende und die operative.
- Die Charta hebt solche aktuellen und sich zuspitzenden Probleme wie internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel hervor.
- Es wurde beschlossen, dass der Konsens weiterhin die Grundlage der OSZE-Beschlussfassung bleiben soll. Damit wurde der demokratische Charakter der Organisation erneut bekräftigt.
- Die operativen Möglichkeiten der OSZE wurden weiterentwickelt.

Derartige Vereinbarungen sowie der erfolgreiche Verlauf des Gipfeltreffens von Istanbul spiegeln unseres Erachtens die zentralen Elemente gegenwärtiger Realitäten in Europa wider, nämlich das gemeinsame Interesse der Staaten an einer langfristigen und tragfähigen Stabilität unter Vermeidung der Zuspitzung von Widersprüchen und einer krisenhaften Entwicklung der Situation. Das Gipfeltreffen hat zur Stabilisierung der europäischen Lage beigetragen.

Ermöglicht wurde dies weitgehend durch die langjährige Erfahrung der OSZE im Bereich der Zusammenarbeit und durch Kompromisslösungen.

Probleme der OSZE

Neben den positiven Ergebnissen des Gipfeltreffens sind im Jahre 2000 innerhalb der OSZE auch Besorgnis erregende Entwicklungen zu beobachten.

- Entgegen den in der Charta erreichten Kompromisslösungen setzt sich die oben erwähnte Entwicklung hin zur Einengung der OSZE-Aktivitäten auf den Bereich der Stärkung der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in "ausgewählten" postsowjetischen und postjugoslawischen Gebieten fort. In langfristiger Perspektive kann diese Entwicklung nicht nur die Organisation, sondern auch generell die Sicherheitslage in der OSZE-Region beeinträchtigen.

Diese Entwicklung schwächt die Kapazität der OSZE, rechtzeitig und effektiv Probleme im gesamten euro-atlantischen Raum aufzudecken, die die Sicherheitslage beeinträchtigen können. Damit wird die präventive Funktion der OSZE geschwächt.

Wenn die OSZE ihre Tätigkeit weiterhin auf die östlichen Staaten beschränkt und über die Probleme in den westlichen Staaten hinwegsieht,

wird die Frage der in der Organisation leicht um sich greifenden "doppelten Standards" erneut aufflammen.

Es geht natürlich nicht darum, dass es im "östlichen Teil der OSZE-Region" keine ernsthaften Probleme gäbe. Die gibt es. Es gibt aber auch im Westen Probleme, die die Aufmerksamkeit der OSZE verdienen: die Regelung der Konflikte in Nordirland, im Baskenland, auf Korsika etc. Doch danach wird selten gefragt. Die westlichen Staaten selbst haben sich unter Hinweis auf unterschiedliche Motive wiederholt geweigert, die Organisation bei der Lösung solcher Probleme einzusetzen. In den Diskussionen innerhalb der Organisation wird schon deutlich, dass einige Staaten, auf deren Territorium OSZE-Missionen tätig sind, dies als eine Art "Stigma" empfinden, was die künftige Tätigkeit der Missionen nur erschweren kann. Sollte sich die Politik des Westens zugunsten der Aufnahme von OSZE-Vertretern ändern, würde dies sicherlich zur Gesundung der Situation beitragen.

- Innerhalb der OSZE sind Stimmen für die Stärkung des intrusiven Charakters der Aktivitäten der Organisation, vor allem desjenigen ihrer Missionen und anderer Vertretungen vor Ort, zu vernehmen. Dabei werden natürlich wohlmeinende Motive, in erster Linie humanitäre Hilfe und Schutz der Menschenrechte vorgebracht. Jedoch gerade durch solche Maßnahmen könnte die OSZE schnell zum Instrument externer Einmischung und zum Druckmittel werden, das den Partikularinteressen einzelner Staaten dient. Dies wäre z.B. durch die Ernennung engagierter Missionsleiter, durch die Besetzung der Mission mit Mitarbeitern aus interessierten Staaten oder durch Aktivitäten, die über das Mandat der Mission hinausgehen, leicht zu erreichen. Dazu kann auch eine übermäßige Autonomisierung unterschiedlicher Strukturen und Institutionen (des Amtierenden Vorsitzenden, des BDIMR oder der Missionen) beitragen. Alle diese Strukturen müssen mit viel Fingerspitzengefühl agieren, ihre Aktivitäten erfordern profunde Kenntnisse der Realitäten vor Ort und vor allem eine objektive, unparteiische Herangehensweise. Bisher gibt es auch keine Kontrollmechanismen in der OSZE, die Konflikte in diesem Bereich vorbeugen könnten.

Die Zukunft

Die OSZE befindet sich an einem Scheideweg. Die wichtigste Frage ist, wohin die weitere Entwicklung der Organisation führen wird. Die eine Option ist die weitere Einengung des Funktionsbereiches der Organisation. Die andere ist die Umsetzung des Konzeptes der OSZE als einer umfassenden universellen Organisation, die für die Lösung von Sicherheitsfragen im euro-atlantischen Raum zuständig ist.

Die erste Option würde eine weitere Herabstufung der OSZE in der europäischen Sicherheit bedeuten. Eine Abwertung der Organisation, die die Trägerin und Garantin der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki ist, würde objektiv auch die Abwertung der Prinzipien selbst bedeuten und die Gefahr einer Abweichung von diesen Prinzipien in sich bergen. Damit erhöht sich auch die Gefahr, dass bei der Lösung von Problemen in Europa auf Gewalt zurückgegriffen und der völkerrechtliche Rahmen verlassen wird. Wie die Erfahrungen aus dem Jahre 1999 zeigen, birgt diese Entwicklung die Gefahr der Zuspitzung internationaler Konflikte und der Beeinträchtigung europäischer und internationaler Stabilität in sich, die darüber hinaus schwer voraussehbar sind. In diesem Fall wird die Intrusivität der OSZE-Aktivitäten zunehmen, sie wird zum "Demokratisator" des östlichen und des südosteuropäischen Teils der OSZE-Region. Die Folgen sind offensichtlich: Neue Trennlinien und Zonen ungleicher Sicherheit werden entstehen, gefolgt von Instabilitäten und Unwägbarkeiten.

Die zweite Option scheint die sinnvollere zu sein. Die OSZE muss die Verschiebung des Schwerpunkts auf die operative Tätigkeit überwinden, sie muss einen wirklich umfassenden, universellen Charakter erhalten und eine vollwertige regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen werden. Nur wenn die OSZE zu einer echten Ausgewogenheit zwischen ihren operativen und ihren normbildenden Funktionen sowie hinsichtlich ihrer geographischen Ausrichtung findet, kann sie zu einem gewichtigen Forum der Zusammenarbeit zwischen Staaten und Organisationen werden, das komplizierte internationale Probleme lösen kann. Selbstverständlich setzt dies den politischen Willen aller Teilnehmerstaaten voraus. Es ist anzunehmen, dass, auch wenn sich in der nächsten Zukunft die erste Option durchsetzen sollte, am Ende die objektiven Erfordernisse europäischer Sicherheit doch die zweite Option die Oberhand gewinnen lassen. Diese entspricht auch eher den Bestimmungen der Europäischen Sicherheitscharta.

Die Beschleunigung dieser Entwicklung würde eine Reihe praktischer Maßnahmen voraussetzen:

- Die Schlüsselrolle kommt dabei der Umsetzung der Vereinbarungen von Istanbul zu, vor allem derjenigen, die in der Europäischen Sicherheitscharta festgeschrieben sind - ausnahmslos und gleichermaßen von allen Teilnehmerstaaten. Dadurch sollen ein einheitliches Netz europäischer Sicherheit sowie günstige Bedingungen für die Gewährung gleicher Sicherheit für alle Teilnehmerstaaten geschaffen werden.
- Es ist wichtig, dass die OSZE Sicherheitsproblemen in der gesamten Region ohne geographische Ausnahmen Aufmerksamkeit schenkt. In diesem Sinne regt Russland die Errichtung der Institution eines OSZE-Koordinators für die Staaten Westeuropas und Nordamerikas an.
- Die OSZE muss sich auf die Aufgaben konzentrieren, die möglicherweise die größten Sicherheits Herausforderungen in ihrer Region dar-

stellen. Es handelt sich dabei in erster Linie um internationalen Terrorismus und um die Gefahr des Wiederauflebens des Faschismus.

- Bei der Implementierung der Charta sollte der Plattform für kooperative Sicherheit besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ihre Umsetzung könnte die Grundlage für eine geregelte und effektive Zusammenarbeit der Organisationen und Institutionen im euro-atlantischen Raum schaffen und zur Stärkung der OSZE beitragen. Selbstverständlich sollte eine solche Zusammenarbeit auf gleichberechtigter und nichthierarchischer Grundlage stattfinden.
 - Eine Reihe von Fragen, die mit der operativen Tätigkeit der OSZE zusammenhängen, muss gelöst werden. In dieser Hinsicht ist die Situation in Österreich, nachdem dort im Jahre 2000 die FPÖ an die Macht gekommen ist, aufschlussreich. Die Boykott-Maßnahmen der EU gegenüber Österreich haben nicht nur die Lage in Europa insgesamt beeinflusst, sondern auch die Gefahr mit sich gebracht die OSZE zu lähmen, da Österreich in diesem Jahr den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE stellt. In diesem Fall konnte eine Lähmung zwar vermieden werden, es gibt aber keine Gewähr, dass eine ähnliche Situation sich nicht wiederholt. Es gibt keine Rezepte gegen eine solche Anfälligkeit des Systems; sie wären aber notwendig. Denn sonst läuft man Gefahr, auch in Zukunft nach ähnlichen Lösungen zu suchen. Es wäre ratsam, die Vollmachten und die Pflichten des Amtierenden Vorsitzenden und der Troika der OSZE zu regeln, dem Ständigen Rat eine Kontrollfunktion ihnen gegenüber einzuräumen und das Zusammenwirken des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs zu präzisieren. Eine andere Dimension dieser Frage ist die Tätigkeit der Missionen und deren Kontrolle durch den Ständigen Rat und den Amtierenden Vorsitzenden, die Personalpolitik des Sekretariats der OSZE, die Weiterbildung des Personals etc.
- Zur Regelung all dieser Fragen sollten Verfahrensregeln für alle Strukturen und Institutionen der OSZE, einschließlich ihrer Missionen, ausgearbeitet und verabschiedet werden. Dabei sollte die führende Rolle der kollektiven Gremien der Organisation und in erster Linie die des Ständigen Rates sowie die Rechenschaftspflicht der operativen und ausführenden Institutionen diesem gegenüber beibehalten werden.
- Eine unabdingbare Voraussetzung jeglicher operativer Tätigkeit der OSZE auf dem Territorium eines Teilnehmerstaates ist ihre enge Zusammenarbeit mit der Regierung dieses Staates sowie die Zustimmung des jeweiligen Staates zu den entsprechenden Aktivitäten der OSZE-Institutionen auf seinem Territorium.
 - Ein wichtiges Instrument zur Erhöhung der Effektivität der OSZE könnte REACT (das OSZE-Programm für schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation) werden, dessen Konzept von den USA im Zuge der Vorbereitungen zum Gipfeltreffen von Istanbul eingebracht

wurde. Gemäß unserer Analyse sollen sich die konkreten Aktivitäten dieser Gruppen kaum grundsätzlich von denen der OSZE-Missionen unterscheiden. Deswegen wäre es logisch, sie unter Berücksichtigung von Artikel 42 der Sicherheitscharta, der die Frage der Schaffung der REACT behandelt, in erster Linie als einen Mechanismus zur Personalauswahl zu entwickeln, der zur Regelung der Auswahl des Personals für die Missionen und für die Institutionen der OSZE sowie zum operativen Einsatz von Vertretern der Organisation vor Ort beitragen würde. Einen sinnvollen Einsatz vorausgesetzt, könnte dies viele Mängel beheben, die gegenwärtig in diesem Bereich unübersehbar sind.

- Die Notwendigkeit, die Effektivität der OSZE zu erhöhen, macht die Frage nach der Erlangung der Völkerrechtssubjektivität für die Organisation immer akuter. Die Tagesordnung der OSZE schließt die Frage des Beitritts zur Wiener Konvention aus dem Jahr 1986 ein.
- Erforderlich ist auch die Fortführung des aktiven Dialogs innerhalb der OSZE über ihre Aktivitäten und ihre Rolle im System europäischer Sicherheit. Dabei dürfen die operativen Aufgaben der OSZE ihre Rolle als normensetzende Institution sowie als Forum für Dialog, Zusammenarbeit und die Lösung der Schlüsselfragen europäischer Sicherheit in allen ihren Erscheinungen und Dimensionen nicht in den Hintergrund drängen.

All diese Probleme müssen der Ständige Rat, das Forum für Sicherheitskooperation sowie der Sicherheitsmodellausschuss im Auge behalten, wobei die Tätigkeit des letzteren vervollkommen werden muss. Zweifelsohne gehören all diese Fragen zum Gegenstand der Debatten auf den Treffen des Ministerrates und auf den Gipfeltreffen der OSZE.

Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE¹

Die Vereinigten Staaten und die KSZE in der Phase des Kalten Krieges

Die Regierung der Vereinigten Staaten nahm der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gegenüber im Großen und Ganzen eine eher vorsichtige Haltung ein, was sich auch hinsichtlich deren Nachfolgerin, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), nicht geändert hat.² US-amerikanische Regierungsvertreter standen vielmehr von Beginn an dem gesamten Unterfangen oftmals skeptisch gegenüber. So stellt John Maresca fest: "Für die Vereinigten Staaten, die sich in intensiven bilateralen Verhandlungen mit der UdSSR befanden, war die KSZE zweitrangig."³

Diese anfängliche Skepsis auf Seiten amerikanischer Regierungsvertreter ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Erstens betrachteten amerikanische Politiker zu Beginn der siebziger Jahre die Anregung zu einer Konferenz über europäische Sicherheit vor allem als ein Projekt des "sozialistischen Blocks". Die KSZE ging auf sowjetische Vorschläge zurück, die bereits Mitte der fünfziger Jahre eine europäische Sicherheitskonferenz anregten, die die "deutsche Frage" ein für allemal lösen und den Status quo der Nachkriegszeit in Europa verbindlich anerkennen und bestätigen sollte. Dieser Gedanke fand auch bei zahlreichen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten in Europa weite Verbreitung, und schließlich schlug Finnland im Jahre 1969 erstmals vor, in Helsinki eine Vorbereitungskonferenz über europäische Sicherheit einzuberufen.

-
- 1 Dieser Beitrag wurde erstmals in englischer Sprache im Helsinki Monitor 2/2000, S. 20-36, unter dem Titel "The US and the CSCE/OSCE" veröffentlicht. Der Artikel beruht auf umfangreichen Interviews, die der Autor seit 1974 bei zahlreichen Gelegenheiten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Verhandlungen über die Helsinki-Schlussakte anlässlich seines Aufenthalts am Carnegie Endowment for International Peace in Genf führte. Weitere umfassende Interviews fanden in Wien und Helsinki im Jahre 1992 und noch einmal von 1997-1998 in Wien statt. Der Autor profitierte dabei insbesondere von einem Fulbright Senior Fellowship bei der OSZE in Wien von 1997 bis 1998, in dessen Rahmen er am Österreichischen Institut für Internationale Politik arbeitete. 1998 folgte ein Aufenthalt als Jennings Randolph Senior Fellow am U.S. Institute of Peace in Washington.
 - 2 Der Autor benutzt in diesem Beitrag die Bezeichnung OSZE, wenn die Organisation als solche gemeint ist und wenn es sich um bestimmte Aktivitäten seit 1995, dem Jahr der Umbenennung, handelt. Im Zusammenhang mit besonderen Aktivitäten vor 1995 wird die vorherige Bezeichnung KSZE verwendet.
 - 3 John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-75*, Durham 1985, S. 64 (dieses und alle weiteren wörtlichen Zitate sind, wenn nicht anders gekennzeichnet, eigene Übersetzungen). Der Autor war in dem Zeitraum, die sein Buch behandelt, stellvertretender Leiter der Delegation der Vereinigten Staaten in den KSZE-Verhandlungen.

Nachdem die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) im Jahre 1967 den Harmel-Bericht verabschiedet hatte, drängten die Vereinigten Staaten ihre NATO-Verbündeten, das Ziel, die europäische Verteidigung durch konventionelle Abrüstung zu verbessern, in Form einer Konferenz weiter zu verfolgen, die sich mit "harten" Rüstungskontrollmaßnahmen und nicht mit "weichen" politischen Maßnahmen, für die der sozialistische Block und die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten eintraten, befasst. Gleichzeitig bekundete die NATO erstmals Interesse an einer Konferenz, die Themen wie beispielsweise die vorherige Ankündigung militärischer Bewegungen, größere Bewegungsfreiheit der Menschen über Staatsgrenzen hinweg und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten behandeln sollte - letzteres in Reaktion auf das Vorgehen des Warschauer Pakts im Jahre 1968 in der Tschechoslowakei.⁴ 1972 konnte Henry Kissinger die Sowjetunion schließlich zur Zustimmung zu einer Rüstungskontrollkonferenz bewegen, die später unter der Bezeichnung MBFR-Verhandlungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*; Konferenz über beiderseitige und ausgewogene Truppenvermindierungen in Mitteleuropa)⁵ in die Geschichte einging. Im Gegenzug sagten die USA und ihre NATO-Verbündeten ihre Teilnahme an der von den Warschauer-Pakt-Staaten favorisierten politischen Konferenz zu. Kissinger rechtfertigte diesen Kompromiss mit der Begründung, dass die Sowjets ihrerseits westlichen Vorschlägen zugestimmt hatten, Menschenrechtsfragen und den freieren Austausch von Menschen in Ost und West im Rahmen der KSZE zu erörtern, womit sie über die politische Lösung von Fragen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs offen geblieben waren, hinausgingen.

Trotz allem ließen Kissinger und seine Amtskollegen nach der Eröffnung der KSZE in Form eines Außenministertreffens in Helsinki im Juli 1973 kaum Zweifel daran, dass sie sich nicht allzu viel davon versprachen. Selbst die von ihnen bevorzugte westliche Alternative der MBFR-Verhandlungen wurde in Washington eher als Versuch betrachtet, Initiativen des US-Kongresses zu vorzukommen, den Abzug amerikanischer Truppen aus Westeuropa zu forcieren, und weniger als ernsthaftes Bemühen um Rüstungskontrolle. Die meisten US-amerikanischen Politiker bezweifelten ohnehin die Bereitschaft des Warschauer Paktes, seine numerische Überlegenheit bei den konventionellen Streitkräften in Mitteleuropa aufzugeben. Die KSZE wurde im Gegenteil in erster Linie als etwas gesehen, das möglicherweise den westeuropäischen Druck abmildern konnte, der infolge der Ostpolitik der westdeutschen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt entstanden war, die die Verbesserung der politischen Beziehungen über die mitteleuropäische Teilung hinweg zum Ziel hatte. Vertreter der Nixon-Regierung empfanden diese

4 Vgl. Jonathan Dean, *Watershed in Europe: Dismantling the East-West Military Confrontation*, Lexington 1987, S. 110-111.

5 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 3), S. 219. In veränderter Form fortgesetzt, brachten diese Verhandlungen schließlich im Jahre 1990 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) hervor.

Politik allgemein als ein wenig naiv, hielten sie aber auch nicht für allzu schädlich und nahmen daher, wenn auch widerstrebend, an der KSZE teil - in erster Linie allerdings nur, um ihren westeuropäischen Verbündeten und den neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten ihren Willen zu lassen. Dazu John Maresca, stellvertretender Leiter der US-amerikanischen Delegation bei den KSZE-Verhandlungen von 1973-1975:

"Da sie (die KSZE) ein sowjetischer Vorschlag war, wurde sie in erster Linie als Konzession der Vereinigten Staaten an die Sowjetunion betrachtet, für die man etwas Konkretes würde eintauschen können. Präsident Nixon und Außenminister Kissinger glaubten nicht, dass die KSZE den bilateralen Verträgen, in denen die Nachkriegsgrenzen ja bereits anerkannt waren, irgendetwas würde hinzufügen können (...) Eben- sowenig glaubten sie, dass es möglich wäre, die Lage in der UdSSR und in Osteuropa durch eine derartige öffentliche und multilaterale Konfe- renz zu verändern."⁶

Viele Angehörige der US-amerikanischen Delegation, die in der Genfer Phase an den Verhandlungen teilnahm, nahmen den KSZE-Prozess jedoch wesentlich ernster als ihre Vorgesetzten in Washington. Die Vereinigten Staaten behielten ihre Zurückhaltung in Genf größtenteils bei und be- schränkten sich weitgehend darauf, ihr Veto gegen Vorschläge, die in Wash- ington Misstrauen hervorrufen könnten, einzulegen, bevor diese Eingang in einen Abkommensentwurf finden konnten.⁷ Viele der Delegationsmitglieder erkannten jedoch das Potential der KSZE - und insbesondere das der vertrau- ensbildenden Maßnahmen (VBM), die in Helsinki im "ersten Korb" verhan- delt wurden -, das Gebiet des Warschauer Pakts für die Beobachtung durch Außenstehende zu öffnen. Sie waren ebenso ziemlich angenehm darüber überrascht, dass der Warschauer Pakt in Genf eine Reihe westlicher Schlüs- selpositionen akzeptierte. Dazu gehörten die Aufnahme wichtiger Bestim- mungen im Bereich der Menschenrechte in den Dekalog von Helsinki (die zehn grundlegenden Prinzipien der KSZE/OSZE), das Recht der Staaten, ihre Grenzen mit friedlichen Mitteln und auf dem Wege von Verhandlungen zu ändern (womit die theoretische Möglichkeit einer friedlichen Wiedervereini- gung Deutschlands gewahrt blieb) sowie umfangreiche Bestimmungen, die einen freieren Austausch von Menschen und Ideen über den "Eisernen Vor- hang" hinweg verlangten.

Die Bestimmungen der KSZE-Schlussakte waren für Außenminister Kissin- ger und seine Kollegen in Washington eine Überraschung; dennoch bezwei- felten sie nach wie vor, dass die kommunistischen Staaten sich jemals auch nur an eine einzige der in diesem "politisch bindenden" Dokument enthalte-

6 Maresca, a.a.O. (Anm. 3), S. 213-214.

7 Vgl. P. Terrence Hopmann, Asymmetrical Bargaining in the CSCE, in: International Or- ganization 1/1978, S. 172 und 176.

nen Bestimmungen halten würden. Kissinger warnte Präsident Gerald Ford, dass er sich heftigen Angriffen, insbesondere von Seiten der Hardliner im Kongress, aussetzen würde, wenn er am Helsinki-Gipfel vom 31. Juli bis 1. August 1975, auf dem die Schlussakte unterzeichnet werden sollte, teilnähme. Besonders heftiger Widerstand kam von baltischen Einwanderern, die darauf beharrten, dass die Schlussakte die Einverleibung der baltischen Staaten in die Sowjetunion festschreibe.⁸ Das *Wall Street Journal* schrieb beispielsweise in einem Leitartikel, die Helsinki-Schlussakte sei "rein symbolisch - ein Symbol sowjetischer Hegemonie in Osteuropa (...)". Aus Sicht des *Journals* war sie "eine formale Version von Jalta ohne dessen positive Momente".⁹ Würde Ford zu stark mit dem Dokument, über das sich die kommunistischen Unterzeichner in den kommenden Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit hinwegsetzen würden, identifiziert, würde dies - so fürchtete Kissinger - Ford dem Vorwurf der Naivität gegenüber seinen Gegnern im Kalten Krieg aussetzen.

Amerikanisches Interesse an der KSZE kam hingegen aus unerwarteter Richtung, nämlich vom Capitol Hill. Die Kongress-Abgeordnete Millicent Fenwick peitschte ein Gesetz durch, das die Regierung dazu anhielt, die Erfüllung der Verpflichtungen, die die Unterzeichnerstaaten in der Schlussakte eingegangen waren, zu überwachen. Dasselbe Gesetz schuf darüber hinaus eine aus zwei Kammern bestehende Zweiparteien-Kommission, die unter dem Namen *Helsinki Commission* bekannt ist. Ihr gehören achtzehn Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats sowie drei Mitglieder der Exekutive an und sie befasst sich bis zum heutigen Tag mit allen Aspekten der OSZE. Nachdem Präsident Ford das Gesetz zur Einsetzung der *Helsinki Commission* nur widerstrebend im Juni 1976 in Kraft gesetzt hatte, übernahm der Kongress-Abgeordnete Dante Fascell den Vorsitz und drängte die Regierung, gegenüber Verletzungen der Übereinkünfte von Helsinki durch die Sowjetunion oder andere kommunistische Regierungen in Osteuropa eine unnachgiebige Haltung einzunehmen.¹⁰

Dennoch blieb die US-amerikanische Regierung in den folgenden Jahren zunächst bei ihrer relativ gleichgültigen Haltung gegenüber der KSZE. So stellt Maresca fest:

"Washingtons Einstellungen gegenüber der Helsinki-Schlussakte entwickelten sich parallel zur allgemeinen Verschlechterung der Entspannung. Unmittelbar nach dem Gipfel von Helsinki hatte niemand mehr ein Interesse an der KSZE. Regierungsbeamte hielten sie für ein Ereignis, das im Land auf Ablehnung gestoßen war und das man am besten schnell wieder vergisst. Von dieser Haltung ließ sich die gesamte Büro-

8 Vgl. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York 1999, S. 645.

9 "Jerry, Don't Go", Leitartikel des *Wall Street Journal* vom 21. Juli 1975, zitiert nach: Kissinger, a.a.O. (Anm. 8), S. 643.

10 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 3), S. 207.

kratie anstecken, obwohl man sich auf der Arbeitsebene ernsthaft darum bemühte, die Einhaltung der Helsinki-Verpflichtungen zu überwachen."¹¹

Diese Dualität zwischen wenig bis gar keinem Interesse an der KSZE/OSZE auf höchster Regierungsebene und wesentlich größerem Interesse auf der außenpolitischen Arbeitsebene ist in der Tat seit der Zeit nach dem Helsinki-Gipfel 1975 charakteristisch für die US-amerikanische Haltung gegenüber der KSZE bzw. der OSZE. Dennoch gibt es immer wieder einige wenige Gelegenheiten, zu denen auch Präsidenten und hochrangige Vertreter des Kabinetts dieser europäischen Sicherheitsorganisation etwas Aufmerksamkeit schenken. Mit der Amtsübernahme der Carter-Administration in Washington startete die US-Regierung eine groß angelegte Menschenrechtskampagne und bediente sich dabei der Bestimmungen der menschlichen Dimension der Schlussakte von Helsinki, um damit ihre eigene scharfe Rhetorik zur Verurteilung schwerer Menschenrechtsverletzungen in den kommunistischen Staaten zu untermauern. Carter ernannte Arthur Goldberg, einen ehemaligen Richter am Obersten Gerichtshof, zum Leiter der US-Delegation beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad, um der Menschenrechtsagenda besonderen Nachdruck zu verleihen. Später berief er Max Kampelman zum Botschafter für das Madrider Folgetreffen und unterstrich damit die Haltung, dass "die Worte und Versprechen der Schlussakte von Helsinki von allen 35 Unterzeichnerstaaten ernst genommen werden sollten".¹² Kampelman wurde im Januar 1981 von Präsident Reagan erneut berufen und erhielt Weisung, dieses zentrale Mandat weiter zu verfolgen.

Die USA machten damit den Helsinki-Prozess zu einem zentralen Forum für ihre antikommunistische Menschenrechtsrhetorik, mit der Regierungssprecher auf die eklatante Diskrepanz zwischen den Prinzipien, denen kommunistische Regierungen in Helsinki zugestimmt hatten, und ihrem tatsächlichen Verhalten gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen aufmerksam machten. Als Gruppen wie die Charta '77 in der Tschechoslowakei und die Solidarność-Bewegung in Polen sich von der Helsinki-Schlussakte inspirieren ließen, die ihrem Eintreten für ein größeres Engagement ihrer eigenen Regierungen bei der Einhaltung der Prinzipien, die sie in Helsinki freiwillig unterschrieben hatten, Rückhalt gab, entdeckte die US-Regierung darin einen weiteren Wert des KSZE-Prozesses: die Beförderung einiger ihrer zentralen außenpolitischen Ziele. Auch wenn es sich dabei größtenteils in erster Linie um eine Instrumentalisierung und vielleicht sogar zynische Manipulation der Helsinki-Schlussakte im Dienste der Außenpolitik der Carter- und der Reagan-Administration handelte, so hat dies doch zumindest beide Regierungen dazu veranlasst, der KSZE insgesamt mehr Beachtung zu schenken.

11 Ebenda.

12 Max M. Kampelman, Forward, in: Samuel F. Wells Jr. (Ed.), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, Washington, D.C. 1990, S. XII.

Der bescheidene, aber dennoch greifbare Erfolg der vertrauensbildenden Maßnahmen, die in der Helsinki-Schlussakte enthalten waren, und insbesondere die Möglichkeit für westliche Militärs, großräumige Manöver auf dem Gebiet der Warschauer-Pakt-Staaten zu beobachten, bescherte der KSZE noch einen weiteren und unerwarteten Fürsprecher, nämlich das Pentagon. Vertrauensbildende Maßnahmen wurden von Vertretern des Verteidigungsministeriums nicht länger als "Wegwerf-Bestimmung" betrachtet. Vielmehr wurde ein wertvolles Nebenprodukt der Helsinki-Schlussakte zunehmend darin erkannt, dass die VBM das Potential zur Warnung im Falle von Vorberreitungen zu einem Überraschungsangriff in sich bargen und dass sie andere Formen "weicher" nachrichtendienstlicher Daten zur Verfügung stellen konnten, an die ansonsten in den geschlossenen Gesellschaften des Ostens nur schwer heranzukommen war. Bemühungen um die Aushandlung tiefer greifender, breiter gefasster und weiter gehender vertrauensbildender Maßnahmen standen fortan im Mittelpunkt der US-amerikanischen Rüstungskontrollpolitik gegenüber Europa. Dennoch lehnten die USA in Madrid jegliche Erweiterung der im "ersten Korb" der KSZE enthaltenen Verpflichtungen im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen ab, solange sich die Menschenrechtssituation in den sozialistischen Ländern nicht besserte, die militärische Intervention in Afghanistan, die 1979 begonnen hatte, nicht beendet und das 1980 in Polen verhängte Kriegsrecht nicht aufgehoben würde. Unter dem Druck einiger ihrer europäischen NATO-Verbündeten stimmten die Vereinigten Staaten allerdings weiteren Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) als Bestandteil der Konferenz über Abrüstung in Europa zu, die 1984 unter der Schirmherrschaft der KSZE in Stockholm eröffnet wurde.¹³

Trotz dieser Fortschritte fand die KSZE während der Amtszeit Ronald Reagans bei hochrangigen US-amerikanischen Politikern kaum Beachtung. In Europa konzentrierten sich die Vereinigten Staaten in erster Linie auf Bemühungen zur Stationierung nuklearer Mittelstreckenwaffen (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, INF), um die angebliche sowjetische Überlegenheit in dieser Waffenkategorie auszugleichen. Im strategischen Bereich betrieben die USA zunächst eine einseitige militärische Aufrüstung, um dann von dieser neuen "Position der Stärke" aus für die Reduzierung strategischer Waffen einzutreten. Die im Jahre 1986 auf der unter KSZE-Schirmherrschaft stehenden Stockholmer Konferenz über Abrüstung in Europa beschlossene Ausweitung vertrauensbildender Maßnahmen wurde trotz aktiver Unterstützung von Seiten US-amerikanischer Diplomaten auf der Arbeitsebene des Außenministeriums und der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (*Arms Control and Disarmament Agency*, ACDA) von den höheren Beamten im Weißen Haus und von anderen Regierungsstellen weitestgehend ignoriert. So

13 Vgl. Dean, a.a.O. (Anm. 4), S. 188-190. Die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) fand vom 17. Januar 1984 bis zum 22. September 1986 in Stockholm statt.

brachte das Wiener KSZE-Folgetreffen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwar einige wichtige Fortschritte im Bereich der normativen Grundlagen der KSZE hervor; dies geschah jedoch größtenteils ohne nennenswerte Führung von Seiten der Vereinigten Staaten. Wie so oft spielten die US-Delegation und die Beamten auf der Arbeitsebene des Außenministeriums nach wie vor in Wien eine aktive Rolle, erhielten aber nur geringe oder gar keine Unterstützung oder Führung "von oben". In den Jahren des ausklingenden Kalten Krieges galt die KSZE den meisten außenpolitischen Verantwortlichen an höherer Stelle vor allem als etwas, was sich in erster Linie mit kontinentaleuropäischen Angelegenheiten befasste, die nur geringfügige Auswirkungen auf die Sicherheit der Vereinigten Staaten hatten, so dass sie den Fragen, denen sich die KSZE widmete, nur am Rande Aufmerksamkeit schenkten. Während der Amtszeit Ronald Reagans nahm die feindselige Haltung gegenüber der Politik der Entspannungsperiode zu, was sich zu einem großen Teil im Widerstand gegen die KSZE niederschlug. Einige Überreste dieser Haltung und ihrer Auswirkungen auf die Politik der Vereinigten Staaten lassen sich noch heute ausmachen.

Veränderungen in der US-amerikanischen Haltung nach dem Ende des Kalten Krieges

Als im Jahre 1989 der Kalte Krieg zu Ende ging, blieb die Regierung der Vereinigten Staaten skeptisch, was die Leistungsfähigkeit der KSZE anbelangte, obwohl die USA später - ironischerweise - zu einem der aktivsten Teilnehmer der Organisation und einer ihrer größten Geldgeber wurden. Das Interesse an der KSZE stieg natürlich im Jahre 1990 sprunghaft an, was in der Rolle, die sie auf der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension und bei den Vorarbeiten zur Charta von Paris spielte, zum Ausdruck kam. Offizielle amerikanische Stellen sahen ebenso wie viele Europäer in den entsprechenden Dokumenten eine Gelegenheit, die klassischen liberalen Werte von Demokratie und Marktwirtschaft festzuschreiben, die grundlegende Menschenrechtsagenda der Helsinki-Schlussakte damit zu einem wesentlich breiteren Spektrum liberaler Prinzipien zu erweitern und gleichzeitig die ehemals kommunistischen Staaten - in ihrem Enthusiasmus, sich dem Westen enger anzuschließen - dazu zu ermuntern, eine Reihe von Verpflichtungen einzugehen, die viele ihrer Führungen kaum gelesen, geschweige denn verstanden oder verinnerlicht hatten. Große Aufmerksamkeit wurde auch den wiederbelebten Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zuteil, die an die Stelle der zum Scheitern verurteilten MBFR-Verhandlungen getreten waren und zum erfolgreichen Abschluss eines Vertrags über die Reduzierung konventioneller Streitkräfte geführt hatten und denen die Vereinigten Staaten im Hinblick auf europäische Sicherheit spätestens seit Ende der sechziger Jahre höhere Priorität eingeräumt hatten als

der KSZE. Ergänzt wurden diese Verhandlungen zusätzlich durch die erweiterten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen des 1990 in Paris verabschiedeten Wiener Dokuments und die Schaffung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) als ständige Einrichtung der KSZE mit Sitz in Wien. Das KVZ war seinerzeit in erster Linie dazu gedacht, Daten zu sammeln und die Verifikation der verschiedenen in Paris vereinbarten Rüstungskontrollmaßnahmen zu koordinieren.

Trotz all dieser bedeutenden Fortschritte, die in Paris ihren Höhepunkt fanden, bestand Präsident Bush darauf, dass der Pariser Gipfel erst Ende November - unmittelbar vor dem amerikanischen *Thanksgiving Day* - stattfand, so dass er seine Reise an den Persischen Golf, wo er den Feiertag mit den an der Operation Wüstenschild teilnehmenden amerikanischen Truppen verbringen wollte, nur für einen kurzen Zwischenstopp in Paris unterbrechen musste. Die wenigen knappen Berichte und Bilder vom Pariser Gipfel in den amerikanischen Medien verblassten somit rasch hinter unzähligen Fotos, auf denen Bush mit US-amerikanischen Soldaten in Saudi Arabien Truthahn isst. Das ist nur allzu typisch für die schändliche Nichtbeachtung der OSZE und ihrer Institutionen in praktisch allen amerikanischen Nachrichtenmedien, darunter auch solch renommierte Tageszeitungen wie die *New York Times* oder die *Washington Post*, die die Organisation meistens nicht einmal bei ihrem vollen Namen nennen. So blieb der großen Mehrheit der Amerikaner - und auch dem größten Teil der intellektuellen Elite - fast völlig verborgen, dass auf dem Pariser Gipfel im November 1990 überhaupt irgendetwas von Bedeutung vor sich ging.

Ein zweites Auflodern US-amerikanischer Aktivitäten innerhalb der KSZE ließ sich zum Zeitpunkt des Folgetreffens und des Gipfels von Helsinki im Jahre 1992 erkennen. Die KSZE war zu jener Zeit voll und ganz mit der Welle der Gewalt, die über die ehemalige Sowjetunion und das zerfallende Jugoslawien hinweg rollte, beschäftigt. Das Konfliktverhütungszentrum erwies sich aufgrund seines beschränkten Mandats und seiner außerordentlich geringen Ressourcen als völlig unvorbereitet auf den Umgang mit dem Konflikt in Kroatien und demjenigen, der in Bosnien-Herzegowina auszubrechen drohte. Die USA sahen tatenlos zu, während die Verantwortung zur Bewältigung der Situation im Sommer 1991 an die Europäische Union abgegeben wurde, die die Fähigkeit ihrer neuen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu konkreten Ergebnissen zu gelangen, unter Beweis zu stellen versprach. Zu jener Zeit nahmen die meisten politischen Akteure in Washington die Gewalt auf dem Balkan als "europäisches Problem" wahr, für dessen Lösung folglich auch die Europäer weitgehend verantwortlich waren. US-amerikanische Politiker glaubten, dass die Führungsrolle, die sie im Persischen Golf übernommen hatten, sie nun weitgehend davon entband, auf Sicherheitsprobleme auf dem europäischen Kontinent, wo US-amerikanische Interessen nicht unmittelbar bedroht waren, reagieren zu müssen.

Im Frühjahr 1992 war den amerikanischen Politikern klar geworden, dass die GASP zu jener Zeit noch Illusion war. Europa "trödelte in Maastricht herum, während Sarajewo brannte", brachte Timothy Garton Ash es drastisch auf den Punkt.¹⁴ Die Vereinigten Staaten begannen daher, sich nach Alternativen umzusehen, mit denen der sich verschlechternden Lage auf dem Balkan begegnet werden konnte. So setzte sich insbesondere die amerikanische Delegation auf dem Folgetreffen in Helsinki für eine umfangreiche Erweiterung der Funktionen des KVZ zur Bewältigung der Gefahren für die Sicherheit Europas nach dem Kalten Krieg ein. Zu den Vorschlägen der Amerikaner, die Botschafter John Kornblum mit Nachdruck vortrug, gehörte die Schaffung von Langzeitmissionen durch die KSZE, die in Regionen entsandt werden sollten, in denen Gewalt drohte oder bereits in großem Umfang zu Tage getreten war. Da die Missionen mit qualifiziertem, von den KSZE-Teilnehmerstaaten abgeordnetem Personal ausgestattet sein sollten, würde die aktivere Rolle, die die Organisation in Konfliktgebieten spielen sollte, erheblich gestärkt werden.

Gleichzeitig widersetzten sich die Vereinigten Staaten in Helsinki sowohl den Versuchen von Seiten Frankreichs und Deutschlands, die KSZE mit einer solideren "rechtlichen" Grundlage zu versehen, als auch ihrem gemeinsamen Vorschlag, einen KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof zu schaffen. Zwar wurde letzterer in Helsinki beschlossen, die Beteiligung daran ist jedoch freiwillig; die USA weigern sich bis heute, die entsprechende Konvention zu unterzeichnen oder den Gerichtshof, der seinen Sitz in Genf hat und dem bislang kein einziger Fall zur Verhandlung vorgelegt wurde, zu unterstützen. Geradezu enthusiastisch unterstützten die USA hingegen den Vorschlag der Niederlande, das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) zu schaffen. Dennoch bemühten sich die USA in Helsinki in erster Linie um die Einrichtung der KSZE-Langzeitmissionen. Hier, so glaubten Kornblum und seine Mitarbeiter, konnten die USA den größten Einfluss auf die Organisation ausüben. Mehrere europäische Teilnehmerstaaten kritisierten diese Initiative der Vereinigten Staaten - nicht ganz zu Unrecht - als den Versuch, ihre Hegemonie in den euro-atlantischen Sicherheitsbeziehungen weiter auszubauen, da derjenige Teilnehmerstaat mit den größten personellen und finanziellen Ressourcen am ehesten Führungspositionen in diesen Missionen besetzen würde.¹⁵

Der Gipfel von Helsinki, der Höhepunkt des Helsinki-Folgetreffens, verabschiedete eine ziemlich verwässerte Version des amerikanischen Vorschlags zu Konfliktverhütungsmissionen. Die Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992 enthielten einen Abschnitt über Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattemissio-

14 Timothy Garton Ash, *Europe's Endangered Liberal Order*, in: *Foreign Affairs* 2/1998, S. 66.

15 Diese Schlussfolgerungen basieren auf anonymen Hintergrundinterviews, die der Autor mit leitenden Beamten aller wichtigen KSZE-Delegationen in Wien und Helsinki von Februar bis Juli 1992 geführt hat.

nen sowie KSZE-Friedenserhaltung) und die friedliche Beilegung von Streitfällen. Während einer Stärkung derjenigen Strukturen, die diese Funktionen wahrnahmen, in vagen Formulierungen zugestimmt wurde, bestand die eigentliche Absicht damals in erster Linie darin, *Ad-hoc*-Missionen zu schaffen, die mehr oder weniger zeitlich begrenzt vor Ort entsandt werden können. Einen Monat nach Abschluss des Gipfeltreffens von Helsinki verabschiedete der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) auf Drängen der Vereinigten Staaten einen allgemeinen Beschluss über Langzeitmissionen und richtete die erste KSZE-Mission ein, die sich kontinuierlich auf dem Hoheitsgebiet eines Teilnehmerstaates, nämlich in drei Regionen der Bundesrepublik Jugoslawien (Kosovo, Sandschak und Vojvodina), aufhalten sollte.¹⁶

Die Vereinigten Staaten haben den Langzeitmissionen seither größtmögliche Unterstützung zuteil werden lassen. Die Missionsleiter der beiden größten dieser Missionen - der Mission in Bosnien und Herzegowina nach den Übereinkünften von Dayton sowie der Kosovo-Verifizierungsmission nach den Vereinbarungen vom Oktober 1998 - waren jeweils US-amerikanische Diplomaten im Ruhestand: Robert Frowick und Robert Barry in Bosnien und Herzegowina, William Walker im Kosovo. US-Diplomaten dienen oder dienen darüber hinaus als Missionsleiter in Skopje (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), in der Ukraine und in Moldau. Zusätzlich stellen die Vereinigten Staaten eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Missionsmitgliedern insgesamt.

Tatsächlich nahm das Interesse der USA an der OSZE im Zusammenhang mit den Übereinkünften von Dayton für Bosnien und Herzegowina im November 1995 ganz erheblich zu. US-Politiker unter der Führung von Botschafter Richard Holbrooke erkannten, dass viele Teilbereiche des Rahmenabkommens von Dayton nicht von der NATO oder von Streitkräfteeinheiten anderer, mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden assoziierter Staaten bearbeitet werden konnten. Das gesamte Spektrum von Maßnahmen zum Demokratieaufbau, wie z.B. die Vorbereitung und Überwachung von Wahlen oder die Organisation der Rückkehr von Flüchtlingen, lag deutlich außerhalb des Aufgabenbereichs der NATO. Selbst die Durchsetzung der Abrüstungsbestimmungen der Dayton-Übereinkünfte schien die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur einer NATO, die sich noch ganz am Anfang ihrer Umwandlung von einer Verteidigungsallianz des Kalten Krieges in eine friedenserhaltende Institution für die Zeit nach dem Kalten Krieg stand, zu übersteigen.

US-Regierungsvertreter zeigten sich in Dayton ebenso skeptisch, was die Effektivität und die Eignung der Europäischen Union und des Europarats zur Ausübung dieser Funktionen anbelangte. Die Zweifel rührten in erster Linie daher, dass die USA weder der einen noch der anderen Organisation ange-

16 Vgl. Allan Rosas/Timo Lahelma, OSCE Long-Term Missions, in: Michael Bothe/Natalino Ronzitti/Allan Rosas (Hrsg.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, Den Haag 1997, S. 169.

hörten, bei der Implementierung der Übereinkünfte, die unter führender Vermittlung ihrer Regierung ausgehandelt worden waren, jedoch eine zentralere Rolle spielen wollten. Diese Haltung spiegelte aber auch die tiefe Desillusionierung wider, die seinerzeit bei den US-amerikanischen Offiziellen hinsichtlich der Fähigkeit der multilateralen europäischen politischen und wirtschaftlichen Institutionen, eine ernst zu nehmende Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit auf dem Kontinent zu spielen, herrschte. Ende 1995 hatte sich die frühere Haltung der USA, Kriege auf dem Balkan seien ein europäisches Problem, mit dem sich ausschließlich die Europäer befassen sollten, zu der Ansicht gewandelt, dass eine aktive Führungsrolle der USA bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Südosteuropa noch immer unverzichtbar sei. Ernüchterung hatte sich in den Vereinigten Staaten insbesondere im Hinblick auf die Europäische Union eingestellt, die viele amerikanische Politiker zum Teil für das katastrophale Missmanagement beim Zusammenbruch Jugoslawiens in den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg verantwortlich machten.

Die Verantwortung für die Implementierung praktisch aller Aspekte der Dayton-Übereinkünfte, die keinen Zwangscharakter hatten, fiel daher in erster Linie aus Mangel an Alternativen der OSZE zu. John Kornblum, Holbrookes Spitzenberater und ehemaliger US-Botschafter bei der KSZE, drängte darauf, die Hauptrolle bei der Umsetzung der nichtmilitärischen Aspekte der Dayton-Übereinkünfte der OSZE zu übertragen.¹⁷ Die OSZE war die einzige Sicherheitsorganisation, die über ein klares Mandat und Erfahrungen mit dem Aufbau demokratischer Institutionen und der Konfliktprävention verfügte, der die Vereinigten Staaten angehörten und in der sie begonnen hatten, ihren Einfluss auszubauen. Statt quasi über Nacht eine völlig neue Institution zu schaffen - was nicht nur eine kostspielige, sondern auch eine Alternative bar jeglicher Plausibilität gewesen wäre -, übernahm die OSZE die Verantwortung für die Durchführung zahlreicher Bestimmungen der Vereinbarungen von Dayton, insbesondere von Wahlen. Interessanterweise hatten OSZE-Vertreter bei den Verhandlungen in Dayton überhaupt keine Rolle gespielt. Einige von ihnen äußerten sich daher später auch ziemlich überrascht angesichts der Fülle der Verantwortung, die der OSZE durch die Dayton-Vereinbarungen übertragen wurde - und das weitgehend ohne vorherige Konsultationen mit ihrem Sekretariat oder hochrangigen politischen OSZE-Vertretern. Viele waren von den wichtigen und unübersehbaren Aufgaben, die an die OSZE delegiert worden waren, begeistert und sahen darin ein Zeichen für den zunehmenden Respekt, den sich die OSZE in den Augen US-amerikanischer Regierungsvertreter verschafft hatte; andere hingegen befürchteten, ihre neuen Aufgaben und die neue Rolle eines Aktivisten, die die Vereinigten Staaten innerhalb der OSZE übernommen hatten, könnten die Organisation überbelasten.

17 Vgl. Richard Holbrooke, *To End a War*, New York 1998, S. 290.

Die Übernahme dieser Verantwortung bedeutete also eine wichtige Veränderung sowohl in Bezug auf den Charakter von OSZE-Langzeitmissionen als auch im Hinblick auf die Rolle der Vereinigten Staaten in der Organisation. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten OSZE-Missionen vor Ort beinahe ausschließlich aus einem kleinen internationalen Mitarbeiterstab bestanden, dem in den meisten Fällen nur fünf bis zehn qualifizierte Mitglieder angehörten. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina verfügt hingegen über einen mehr als 200 Personen umfassenden internationalen Stab sowie zusätzlich Hunderte lokaler Mitarbeiter. Darüber hinaus verlangte das Mandat der Bosnien-Mission der OSZE eine weitaus aktivere Rolle ab als alle früheren Missionen. Vor dem Bosnien-Einsatz lag der Schwerpunkt aller Missionen auf der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, der beobachtenden Tätigkeit zur Frühwarnung sowie den stillen Bemühungen um die Förderung von Vertrauensbildung und die Lösung von Konflikten zwischen Streitparteien. Das Mandat der Bosnien-Mission war auf Drängen der Vereinigten Staaten weit gefasst: Vorbereitung, Überwachung und Beobachtung von Wahlen, darunter Präsidentschafts-, Kommunal- und Parlamentswahlen, Verantwortung für den Aufbau der Zivilgesellschaft, für Medienfreiheit und Menschenrechte sowie die Überwachung von Maßnahmen zur regionalen Stabilisierung und Abrüstung gemäß Artikel II und IV der Dayton-Übereinkünfte. Obwohl Botschafter Frowick und Botschafter Barry als Diplomaten größter Respekt entgegengebracht wird, stößt die Leitung der Mission in Bosnien und Herzegowina durch die Vereinigten Staaten auf Kritik bei den Europäern, die befürchten, dass insbesondere diese OSZE-Mission vor allem zum verlängerten Arm der US-amerikanischen Politik auf dem Balkan geworden ist, wobei europäische Standpunkte zu häufig unter den Tisch fallen. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina hat Maßstäbe gesetzt für das, was mittlerweile als "große" Langzeitmissionen bezeichnet wird. Der Bosnien-Mission folgte schon bald die Einrichtung der OSZE-Mission in Kroatien im Frühjahr 1996, die gemäß ihrem Mandat mit bis zu 250 internationalen Mitarbeitern bei der Implementierung der Abkommen, die von der kroatischen Regierung über die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten abgeschlossen wurden, behilflich sein und sie überwachen soll. Im Oktober 1998 handelte Richard Holbrooke im Namen der Vereinigten Staaten außerdem einen Waffenstillstand zwischen Serben und Kosovo-Albanern aus, der eine Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) vorsah, die sich aus bis zu 2.000 von den OSZE-Teilnehmerstaaten abgeordneten unbewaffneten Beobachtern zusammensetzte, die die Einhaltung des Abkommens verifizieren sollten. Zwar war der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der polnische Außenminister Bronislaw Geremek, am Rande der Verhandlungen dabei; die US-amerikanischen Vermittler übertrugen der OSZE jedoch erneut eine wichtige und heikle internationale Aufgabe nach nur minimaler vorheriger Konsultation mit anderen hochrangigen politischen Vertre-

tern der OSZE oder Verantwortlichen aus dem Sekretariat.¹⁸ Darüber hinaus bestanden die USA entgegen den Einwänden zahlreicher westeuropäischer OSZE-Teilnehmerstaaten darauf, dass mit Botschafter William Walker wiederum ein amerikanischer Diplomat die Leitung der KVM übernahm. Walker wurde in der Folgezeit so etwas wie ein Blitzableiter, wann immer die Meinungen der Europäer und der Amerikaner darüber, wie mit den komplexen Problemen auf dem Balkan umzugehen sei, aufeinanderprallten, und heizte die zunehmende Kritik der Europäer daran, dass die Missionen einer Organisation, die von den USA in der Vergangenheit nicht besonders ernst genommen worden war, nun ausgerechnet von diesen dominiert wurden, weiter an. Auch wenn die KVM im März 1999 vor Beginn der Bombardierung der Bundesrepublik Jugoslawien durch die NATO abgezogen werden musste, enthielten die Abkommen vom Juli 1999, mit dem der militärische Einsatz beendet wurde, auch wiederum Aufgaben für eine neue OSZE-Mission im Kosovo, die Bestimmungen zur Förderung von Demokratisierungsmaßnahmen und zu anderen Aspekten der menschlichen Dimension überwachen soll. Gleichzeitig wurde den Vereinten Nationen - und nicht der OSZE - die Hauptverantwortung für die gesamte politische und administrative Leitung im Kosovo übertragen.

Eine der dramatischen Lehren, die die Vereinigten Staaten und andere OSZE-Teilnehmerstaaten aus dem Einsatz der KVM gezogen haben, waren die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung gut ausgebildeter ziviler Kräfte zur Verifizierung der Einhaltung eines Waffenstillstands in einem akuten Notfall. Obwohl die KVM offiziell aus 2.000 Personen bestehen sollte, waren zum Zeitpunkt ihres Abzugs erst weniger als 1.400 Mitarbeiter im Kosovo eingetroffen, von denen viele nur eine geringfügige oder gar keine Ausbildung für den Einsatz in zivilen Friedensoperationen und nur geringe Kenntnisse der Probleme, die es in der Region gab, in die man sie entsandt hatte, vorweisen konnten. Die Vereinigten Staaten befürworteten daher entschieden die Schaffung "Schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) im Rahmen der Europäischen Sicherheitscharta, die am 19. November 1999 auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen unterzeichnet wurde. Die OSZE wird somit fortan eine Kartei mit einzelnen Personen aus den Teilnehmerstaaten führen, die für den Einsatz in Konfliktsituationen, die zivile Friedensbeobachtung und polizeiliche Expertise erfordern, im Voraus geschult werden. Die REACT-Einheiten versetzen die OSZE in die Lage, rasch auf Probleme zu reagieren, ehe diese das Ausmaß einer richtiggehenden Krise annehmen, indem sie eine zivile Einheit zur Friedensbeobachtung entsenden kann, die für den Umgang mit derartigen ethno-nationalen Konflikten, mit denen die OSZE in den vergangenen Jahren häufig konfrontiert war, ausgebildet und ausgerüstet ist.¹⁹

18 Vgl. Jerzy Nowak, Introduction, OSCE 1998: The Polish Chairmanship, Warschau 1999, S. 15-17.

19 Vgl. OSZE Newsletter 11-12/1999, S. 2.

Kurz gesagt: Mitte der neunziger Jahre begannen die Vereinigten Staaten, der OSZE als einer entscheidenden Institution zum Aufbau europäischer Sicherheit größere Aufmerksamkeit zu schenken. Zu jener Zeit hatten die neuen Instrumente zur Konfliktbewältigung, die in Helsinki im Jahre 1992 beschlossen worden waren - insbesondere die Langzeitmissionen und das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten - bereits begonnen, ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, in Regionen wie beispielsweise der Ukraine (Krim), Moldau (Transnistrien), Tschetschenien, Georgien (Südossetien) und den baltischen Staaten (Estland und Lettland) tatsächlich etwas zu bewirken. Diese konkreten Resultate, und seien sie noch so bescheiden, blieben in Washington nicht unbemerkt; sie hätten aber wohl nicht zu einem radikalen Anstieg des Interesses der USA an der OSZE geführt, hätten die Vereinigten Staaten nicht die zentrale Rolle bei den Verhandlungen zur Beendigung der Kämpfe in Bosnien und Herzegowina in Dayton im Jahre 1995 gespielt und hätten nicht US-amerikanische offizielle Vertreter folgerichtig erkannt, dass die OSZE die einzige europäische Sicherheitsinstitution war, die über die Erfahrung, das Mandat und den umfangreichen Teilnehmerkreis verfügte, die sie in die Lage versetzten, die Funktion der Friedenskonsolidierung, so wie sie in Dayton zur Ergänzung der friedenserhaltenden Funktion der in der Region eingesetzten militärischen Koalition unter Leitung der NATO in Umrissen beschrieben worden war, zu übernehmen. Diese Lehre wurde später auch auf die Situation in Kroatien und im Kosovo nach der Aushandlung von Waffenstillständen in der jeweiligen Region angewandt.

US-amerikanischen Politikern wurde also Mitte der neunziger Jahre bewusst, dass OSZE-Missionen amerikanischen außenpolitischen Interessen in Südosteuropa dienlich sein könnten, indem sie den Ausbruch von Gewalt oder deren Wiederaufflammen in Regionen, die schon einmal Schauplatz von Gewalt gewesen waren, verhinderten. Insbesondere wurde ihnen klar, dass die Stationierung US-amerikanischer Truppen als Teil friedenserhaltender oder friedens erzwingender Missionen bis zur Herstellung eines stabileren politischen Umfeldes sowohl in Bosnien und Herzegowina als auch in Kroatien erforderlich sei. Angesichts erheblichen innenpolitischen Drucks seitens der amerikanischen Öffentlichkeit, den Auslandseinsatz amerikanischer Streitkräfte in Konfliktregionen zu beschränken, erkannten die politisch Verantwortlichen, dass bedeutende Fortschritte sowohl in der politischen Sphäre als auch bei der Gewährleistung militärischer Sicherheit notwendig seien. Während die NATO zum letztgenannten Ziel ihren Beitrag leisten konnte, war sie auf den ersten Punkt in keiner Weise vorbereitet. Deshalb räumten die Vereinigten Staaten innerhalb der OSZE der Unterstützung von OSZE-Missionen und anderer Aktivitäten vor Ort höchste, zumindest aber ebenso hohe Priorität ein wie der Demokratisierung und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der gesamten OSZE-Region. Die USA haben natürlich auch dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie dem Büro des Beauftragten für Medienfreiheit Personal zu Verfügung gestellt und stel-

len den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; kein anderer Teilbereich der OSZE-Arbeit erfährt jedoch ein solches Maß an Unterstützung von Seiten der Vereinigten Staaten, das mit ihrem Beitrag zu den Missionen und anderen Aktivitäten vor Ort vergleichbar wäre. Ein anderer Aspekt des Beitrags der Vereinigten Staaten zur OSZE bleibt ebenfalls von den meisten - abgesehen von denjenigen, die unmittelbar in der Organisation mitarbeiten - fast unbemerkt: die Rolle der großen und aktiven Ständigen US-Mission in Wien mit rund 50 qualifizierten Mitarbeitern. Die OSZE-Mission der Vereinigten Staaten ist zweifellos die größte aller Missionen der Teilnehmerstaaten überhaupt, vielleicht abgesehen von der vorübergehenden Aufstockung des Personals derjenigen Mission, deren Land turnusgemäß für ein Jahr den Amtierenden Vorsitzenden stellt. In der Mission der Vereinigten Staaten in Wien ist praktisch jedem Thema, mit dem die OSZE sich befasst, mindestens ein Mitarbeiter zugeteilt, der zumeist auch über erhebliche Expertise verfügt: Überwachung der Menschenrechte, Wahlüberwachung, Medienfreiheit, Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Organisationen, Peacekeeping, Rüstungskontrolle und VSBM, Wirtschaftsreformen und ökonomische Entwicklung sowie Umweltfragen, um nur die wichtigsten zu nennen. Zu ihrem großen Stab gehören auch Mitarbeiter, deren Tätigkeit sich auf die heikelsten Regionen, mit denen sich die OSZE-Missionen befassen müssen, konzentriert: Zentralasien, Kaukasus, Russland, die Ukraine, die baltischen Staaten und Südosteuropa. Die Mitarbeiter des OSZE-Sekretariats haben ebenso wie Missionsleiter daher schon häufig die in der US-Mission in Wien vorhandene Expertise in Anspruch genommen, um sich in vielen Themen Rat zu holen, mit denen sie sich zwar beschäftigen müssen, für die es ihnen aber an ausreichenden Ressourcen mangelt, um diese Aufgaben allein bewältigen zu können. Missionsleiter, die sich zur regelmäßigen Berichterstattung in Wien aufhalten, finden sich oftmals in den Büros der US-amerikanischen OSZE-Delegation in der Obersteingasse in Wiens 14. Bezirk zu einem regen Informations- und Gedankenaustausch ein. Die Vereinigten Staaten nutzen ihren großen Mitarbeiterstab in Wien auch häufig für bilaterale oder subregionale Konsultationen über Sicherheitsfragen mit anderen OSZE-Staaten. Die Vereinigten Staaten sind daher zu der Einsicht gelangt, dass Wien - sowohl im Rahmen der formalen OSZE-Strukturen als auch informell - zu einem der wichtigsten Zentren zur Beschaffung von Informationen geworden ist, die für politische Entscheidungen in einigen der wichtigsten Sicherheitsfragen, die die Außenpolitik der Vereinigten Staaten betreffen, notwendig sind. Schon dieser Umstand hat der OSZE kaum merklich zu einer zentraleren Rolle in der US-amerikanischen Sicherheitspolitik verholfen, als dies früher der Fall war.

Gleichzeitig sollte darauf hingewiesen werden, dass all diese Aktivitäten auf der Arbeitsebene der US-Regierung bewältigt werden und (mit Ausnahme der Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo) an höherer Stelle, in den Medien, der wissenschaftlichen "*Community*" und der Öffent-

lichkeit nur selten Beachtung finden. Es ist in der Tat erstaunlich, dass hochrangigen Beamten der US-Administration der erhebliche Beitrag, den die zahlreichen Aktivitäten der OSZE insgesamt zur amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik leisten, zuweilen gänzlich unbekannt zu sein scheint. Und obwohl die US-Regierung die OSZE in den vergangenen zehn Jahren mehr und mehr als ein nützliches Instrument betrachtet hat, bleibt doch immer noch ein Rest Skepsis, insbesondere auf allerhöchster Ebene, was die langfristige Bedeutung der OSZE für die amerikanische Sicherheitspolitik in Eurasien anbelangt. Noch immer sind einige amerikanische Politiker der Meinung, die OSZE spiele nur am Rande europäischer Sicherheit eine nützliche Rolle. Wenn es um die Fähigkeit geht, mit Entschlossenheit auf Krisen zu reagieren, die für amerikanische oder westeuropäische Interessen unter Umständen eine echte Gefahr darstellen, bevorzugt die politische Führung der Vereinigten Staaten im Allgemeinen die NATO oder handelt sogar im Alleingang. Für den Fall, dass eine gestärkte OSZE in irgendeiner Form die Freiheit der Vereinigten Staaten einschränken könnte, diese anderen Werkzeuge - insbesondere diplomatische Schritte unter Androhung von Zwangsmaßnahmen - zu benutzen, sieht die amerikanische Führung generell von unterstützenden Maßnahmen zur Stärkung der OSZE ab. Daher soll im abschließenden Kapitel dieses Beitrags einigen Ursachen dieser ambivalenten Haltung nachgegangen und versucht werden, die Ansichten sowohl der Skeptiker als auch der Anhänger der OSZE hinsichtlich ihres Beitrags zur eurasischen Sicherheit in den letzten zehn Jahren zu bewerten.

Sichtweisen von Kritikern und Anhängern der OSZE in den Vereinigten Staaten

Der obige Überblick hat gezeigt, dass die Einstellungen politischer Entscheidungsträger in den Vereinigten Staaten gegenüber der KSZE und später der OSZE von einer erheblichen Ambivalenz gekennzeichnet sind. In der Periode nach dem Kalten Krieg beurteilten führende amerikanische Politiker die KSZE bzw. später die OSZE - wie im vorhergehenden Abschnitt festgestellt - im Hinblick auf ihren Beitrag zu nichtmilitärischen Aspekten eurasischer Sicherheit zunehmend positiver. Sie sind jedoch bislang noch weit davon entfernt, in der OSZE das Fundament eines weitreichenden Sicherheitsregimes in den instabilen Regionen zu sehen, die im Eurasien der Zeit nach dem Kalten Krieg in Erscheinung getreten sind. In der amerikanischen Außenpolitik herrscht nach wie vor ein signifikanter Hang zur Realpolitik, und viele führende Politiker halten an den elementaren Grundsätzen des realistischen Glaubens an das anarchische Wesen der internationalen Politik auch nach dem Kalten Krieg fest. Der Skeptizismus hinsichtlich der Leistungsfähigkeit multilateraler Sicherheitsinstitutionen, die Auswirkungen dieser Anarchie mindern zu können, ist auf den höheren Ebenen der außenpolitischen Büro-

kratie und derjenigen der nationalen Sicherheit besonders groß. Diplomaten, die in den neunziger Jahren in OSZE-Missionen oder in der amerikanischen OSZE-Vertretung in Wien tätig waren, haben oftmals ihre Bestürzung darüber zum Ausdruck gebracht, auf welche geringe Unterstützung ihre Aktivitäten im regierungsamtlichen Washington stoßen. Noch bemerkenswerter ist vielleicht das nahezu überhaupt nicht vorhandene öffentliche Bewusstsein von der Existenz der OSZE, die der großen Mehrheit des US-amerikanischen Publikums, aber auch der gebildeten und informierten "aufmerksamen Öffentlichkeit" im Allgemeinen gänzlich unbekannt ist. Aber selbst in den Kreisen derer, die mit der Organisation vertraut sind, wird sie häufig als für amerikanische Interessen im Bereich eurasischer und europäischer Sicherheit irrelevant verworfen. Die Kritiker der OSZE in den USA führen zumeist folgende Schlüsselargumente an:

Erstens vertreten viele Kritiker die Ansicht, die auf dem Konsensprinzip beruhende Beschlussfassung in der OSZE mache entschlossenes Handeln in wichtigen Sicherheitsfragen unmöglich, insbesondere in akuten Krisensituationen. Generell gibt es die Tendenz, "Konsens" mit einem universellen "Vetorecht" gleich zu setzen, d.h., der Glaube, jeder der 54 Teilnehmerstaaten habe die Macht, OSZE-Beschlüsse einseitig zu blockieren, ist weit verbreitet. US-amerikanische Politiker sind seit einigen Jahren insbesondere darüber besorgt, dass ein russisches Veto OSZE-Beschlüsse verhindern könnte, vor allem wenn es um Fragen wie den Kosovo-Konflikt geht, in dem die Interessen der Amerikaner in der eigenen Wahrnehmung von denjenigen der Russischen Föderation abweichen. Diese Gruppe von Kritikern tritt daher dafür ein, dass die USA sich in allen Fällen, in denen es um ihre vitalen Interessen geht, nicht von der OSZE abhängig machen dürfen, wenn ihnen nicht die Hände gebunden sein sollen.

Zweitens glauben viele Kritiker, die OSZE schmälere sowohl die in der Politik und in der Bevölkerung verbreitete Unterstützung für die NATO-Erweiterung als auch die zentrale Stellung dieses ursprünglich dem Kalten Krieg entstammenden Militärbündnisses als Instrument europäischer Sicherheit. Diejenigen, die der Meinung sind, es könne nur *eine* europäische Sicherheitsinstitution von Bedeutung geben, wollen diese Rolle der NATO vorbehalten. Da der NATO ausschließlich demokratische Länder angehören, teilen ihre Mitglieder ähnliche Wertvorstellungen und ähnliche Einstellungen gegenüber internationalen Beziehungen, so dass hier leichter Einvernehmen zu erzielen sei als in der OSZE. Dieser Gedanke kristallisierte sich in der Debatte über die NATO-Erweiterung im Jahre 1997 heraus. Diejenigen, die die NATO so schnell wie möglich nach Osten erweitern wollten, sahen sich mit dem - in erster Linie von Russland vorgetragenen - Gegenargument konfrontiert, in der Ära nach dem Kalten Krieg sollte die OSZE - insbesondere in Anbetracht ihres universellen Teilnehmerkreises - der dominierende Akteur im Bereich der europäischen Sicherheit sein und alle Militärbündnisse sollten ihrer politischen Autorität unterstellt werden. Obwohl der Kalte Krieg vorbei war,

nährte dieses russische Argument ganz einfach die Ängste der OSZE-Kritiker in den Vereinigten Staaten, die sich weigerten, einer Organisation eine tragende Rolle zu geben, deren Beschlüsse durch den Widerstand Russlands blockiert werden könnten. Die offensichtlichen Widersprüche in der russischen Politik, insbesondere die Weigerung, in irgendeiner Form ein Engagement der OSZE im Tschetschenien-Konflikt zuzulassen, trugen außerdem zu dieser zynischen Haltung bei.

Drittens herrscht bei US-amerikanischen Politikern generell die Wahrnehmung vor, der OSZE fehle es an geeigneten Mitteln, die von ihr gefassten Beschlüsse auch umzusetzen. So erfülle die OSZE zwar beispielsweise in Bosnien eine wichtige Funktion im politischen und humanitären Bereich, sei aber ohne die Unterstützung der SFOR der NATO nicht in der Lage, für die Sicherheit ihrer eigenen Mitarbeiter, z.B. für ihre Wahlbeobachter, zu sorgen, von den bosnischen Bürgern ganz zu schweigen. Ähnliches gelte für die unbewaffnete KVM, die gezwungen war, sich aus dem Kosovo zurückzuziehen, u.a. deshalb, weil sie ständig der Gefahr von Angriffen seitens militanter Anhänger beider am Konflikt beteiligter Parteien ausgesetzt war. Das Scheitern der KVM und die Notwendigkeit, sie letztendlich durch eine von der NATO geführte Peacekeeping-Truppe zu ersetzen, wurde als Beleg für die Schwäche einer Institution betrachtet, die unfähig war, ihre Beschlüsse gewaltsam durchzusetzen. Nur eine Partei, die wirklich "Zuckerbrot und Peitsche" anwenden könne, wie es die Vereinigten Staaten 1995 in Dayton und 1998 und 1999 im Falle des Kosovo getan haben, könne - so die Kritiker - unnachgiebige Kontrahenten mit Erfolg dazu bewegen, ihre auf tief empfundener Feindschaft beruhenden Differenzen beizulegen. Dies wiederum verstärkt das Argument, dass die Vereinigten Staaten in der Lage sein müssen, einseitig oder durch die NATO zu handeln, ohne durch irgendeine multilaterale Organisation mit breiter Basis wie die OSZE eingeschränkt zu sein.

Schließlich verweisen viele Kritiker der OSZE auf deren vermeintliche "Geschichte von Misserfolgen" bei der Verhütung oder Beilegung von Konflikten als Beleg für ihre Unzuverlässigkeit. Am häufigsten wird dabei das angebliche Versagen der OSZE bei der Verhütung von Krieg und ethnischen Säuberungen in Kroatien und Bosnien angeführt. Ebenso verweisen sie auf das Scheitern der OSZE bei der Lösung von Konflikten, in denen es bereits zu Waffenstillständen gekommen ist, Verhandlungen aber bislang noch nicht zu signifikanten Ergebnissen geführt haben. Dazu gehören die Konflikte um Berg-Karabach, Transnistrien und Südossetien. Und schließlich geben sie zu bedenken, dass Anarchie und sporadisch auftretende Gewalt in Tadschikistan noch immer die Rückkehr zu einem halbwegs normalen Leben verhindern und dass 1999 auch in Tschetschenien der Krieg wieder ausgebrochen ist, nachdem die OSZE im Jahre 1996 einen Waffenstillstand vermittelt hatte. All diese Beispiele werden als Beleg für die Unfähigkeit der OSZE herangezogen, nach der Beendigung eines Konflikts dauerhafte Sicherheit zu gewährleisten. Vielleicht sind die Vereinigten Staaten und andere führende Länder

der Staatengemeinschaft aus diesen Gründen darin übereingekommen, einen Großteil der politischen und administrativen Verantwortung im Kosovo nach Beendigung der NATO-Luftangriffe im Juni 1999 den Vereinten Nationen zu übertragen. Der OSZE wurde eine relativ unbedeutende Funktion zugewiesen, insbesondere im Vergleich mit der weitaus größeren Rolle, die sie in Bosnien und Herzegowina spielt. Ihre Kritiker ziehen daher den Schluss, dass die zahlreichen "Misserfolge" in den wenigen Jahren, die unmittelbar auf das Ende des Kalten Krieges folgten, die Glaubwürdigkeit der OSZE auf dem Gebiet der Konfliktbewältigung derart ernsthaft untergraben haben, dass sie fortan keine Einigung oder die Gewährleistung von Frieden in Regionen, die verheerende Konflikte erlebt haben, mehr würde bewirken können.

Die Befürworter der OSZE in den Vereinigten Staaten verweisen auf der anderen Seite erstens darauf, dass die OSZE ein normatives Gerüst entwickelt habe, das gerade amerikanische Wertvorstellungen sehr genau widerspiegelt, und zwar sowohl die im eigenen Land als auch die international vertretenen. Dadurch, dass sie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Liberalisierung und Menschenrechte in ganz Europa und Eurasien fördere, werde die OSZE zu einem der wichtigsten Verfechter amerikanischer Grundwerte, Werte, die andere europäische Ländern gleichwohl weitgehend teilen. Die OSZE habe diese Werte klarer mit Fragen nationaler, regionaler und globaler Sicherheit verknüpft als jede andere multilaterale Organisation, der die Vereinigten Staaten angehören, einschließlich der NATO und der Vereinten Nationen. Sie räume den Vereinigten Staaten und anderen westlichen Demokratien ein Aufsichtsrecht über die Transformationsprozesse in Ländern ein, die gerade versuchten, Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte autoritärer Herrschaft und zentraler Planwirtschaft abzuschütteln. Nachdem die Vereinigten Staaten während des über vierzig Jahre dauernden Kalten Krieges Unmengen an Ressourcen zur Verteidigung dieser Rechte und Werte aufgewendet haben, erschiene es doch geradezu aberwitzig - so die Befürworter der OSZE -, die sich ihnen nach dem Ende des Kalten Krieges bietende Gelegenheit, schnelle und radikale Veränderungen in diesen Regionen nach dem Untergang des Kommunismus zu fördern, nicht zu nutzen. Die OSZE biete sich genau dafür als Vehikel an, ohne dass die Vereinigten Staaten Unsummen ausgeben oder die ganze Last allein tragen müssten.

Die Befürworter machen zweitens geltend, dass die OSZE den Vereinigten Staaten ein Forum für den Dialog und zur Herstellung von Transparenz in Fragen, die die Sicherheit der Vereinigten Staaten, ihrer westeuropäischen Verbündeten und ihrer ehemaligen Gegner in Mittel- und Osteuropa berühren, zur Verfügung stelle, das seinesgleichen sucht. Eine der Hauptstärken der OSZE liege in dem Grad an Transparenz, den sie bei Themen wie Militärmanövern und Streitkräftestationierungen, Verteidigungsbudgets oder auch Entwicklung neuer Technologien erreicht hat. Die OSZE-Missionen seien eine beständige Quelle für Informationen über Ereignisse in den unbeständigsten Regionen Eurasiens. Diese Informationen können ebenso der Früh-

warnung vor potentiellen Bedrohungen und Unruheherden dienen wie zur Beruhigung in Fällen, in denen ein bestimmtes Verhalten zwar fragwürdig erscheint, nicht aber Ausdruck wirklich böser Absichten ist. Obwohl einige dieser Funktionen auch vom Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der NATO-Partnerschaft für den Frieden wahrgenommen werden können, sind der institutionalisierte Informationsaustausch und die formalen Gelegenheiten zur Vor-Ort-Überwachung, die die OSZE zu bieten hat, in der neueren Geschichte ohne Beispiel.

Drittens ist Konfliktverhütung schlicht billiger als Krieg - und auch billiger als friedenserhaltende Maßnahmen nach einem Krieg. Die jährlich fälligen Beiträge der Vereinigten Staaten zur OSZE bewegen sich im Jahre 2000 in einer Größenordnung von 22 Millionen Euro: neun Prozent des regulären OSZE-Haushalts von 40 Millionen Euro plus 12,4 Prozent des Budgets für die drei großen Missionen in Höhe von rund 150 Millionen Euro.²⁰ Im Gegensatz dazu belief sich der Kostenzuwachs im US-amerikanischen Haushalt für die Friedensoperationen in Bosnien (größtenteils SFOR und deren zivile Unterstützung) im Haushaltsjahr 1998 auf ungefähr 2,473 Milliarden US-Dollar²¹ - und ist damit über hundertmal so hoch wie der Beitrag zu allen OSZE-Operationen zusammen. Hier trifft sicherlich - auch im materiellen Sinne - die alte Redensart "Vorbeugen ist besser als Heilen" zu. Und dieser Kostenvergleich ist lediglich ein zusätzlicher Aspekt, berücksichtigt man - was weniger leicht messbar, aber dennoch ungleich wichtiger ist - die Menschenleben, die gerettet werden können, und die geistigen und materiellen Werte, deren Zerstörung vermieden werden kann, wenn präventive Diplomatie den Ausbruch von Gewalt erfolgreich verhindert.

Viertens ist die angemessene Reaktion auf die derzeitige Schwäche der OSZE nach Meinung ihrer Anhänger nicht, sie zu ignorieren, sondern bestehe vielmehr darin, die Organisation zu stärken, um sie in die Lage zu versetzen, spezifischen US-amerikanischen Interessen noch effektiver zu dienen und gleichzeitig die Zusammenarbeit beim Aufbau stabiler Grundlagen für die Sicherheit im gesamten euro-atlantischen Raum zu vertiefen. Die derzeitigen Grenzen der OSZE seien nicht zwangsläufig in der Organisation selbst begründet; schon einige geringfügige Maßnahmen könnten sie verstärkt dazu befähigen, effektiver zu handeln und insbesondere ihre Langzeitmissionen mit größerem Durchhaltevermögen zu betreiben und damit deren Chancen zu erhöhen, zu konkreteren Ergebnissen bei der Verhütung und Lösung von Konflikten in den Regionen, in denen sie eingesetzt sind, zu gelangen.²² Es

20 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 262, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluss Nr. 331, PC.DEC/331, 15. Dezember 1999, Anhang 1.

21 Vgl. US Government Accounting Office, National Security and International Affairs Division, report no. 98-138, "Bosnia Peace Operation", S. 21. Der Kostenzuwachs bezieht sich nur auf "zusätzliche Kosten für das DOD, die in direktem Zusammenhang mit der Operation in Bosnien stehen und andernfalls nicht angefallen wären" (ebenda, S. 20).

22 Zu einigen meiner Vorschläge, wie das Instrumentarium der OSZE zur Konfliktverhütung mit nur geringem zusätzlichen Kostenaufwand gestärkt werden könnte, siehe: P. Terrence Hopmann, Building Security in Post-Cold War Eurasia: The OSCE and U.S. Foreign

sei nicht fair - so ihre Verfechter - die Leistungsbilanz der OSZE ausschließlich auf der Grundlage der ersten Jahre nach dem Kalten Krieg zu beurteilen. In jenen Jahren waren die institutionellen Strukturen der KSZE noch in der Entstehung begriffen und nahmen erst allmählich Gestalt an. Darüber hinaus war die Staatengemeinschaft insgesamt überlastet angesichts der Vielzahl der Konflikte, die in den nur wenigen Jahren, in denen der kommunistische Block aus den Fugen geriet, ausbrachen. Nun da die OSZE seit Ende der neunziger Jahre stärker institutionalisiert sei und sich das Tempo der Veränderungen in den internationalen Beziehungen ebenfalls beruhigt habe, habe sich die institutionelle Fähigkeit zur Bewältigung von Konflikten erhöht. Mit einer nur geringfügigen Aufstockung der Ressourcen könnte sie sogar noch größer werden.

Schließlich neigen diejenigen, die einer multilateralen Sicherheitspolitik in und für Eurasien den Vorzug geben, zu der Annahme, dass die Fähigkeit der OSZE, Probleme wie z.B. ethno-nationale Konflikte zu bewältigen, auch durch die engere Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen regionalen und globalen Sicherheitsinstitutionen, darunter die NATO, die WEU, die GUS, die EU, der Europarat sowie die Vereinten Nationen und ihre verschiedenen Sonderorganisationen wie beispielsweise der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), erhöht werden könne. Zwar seien Zweifel daran, dass die OSZE Peacekeeping-Operationen, wie sie z.B. für Berg-Karabach diskutiert werden, allein durchführen könne, berechtigt; ihre Fähigkeit dazu würde aber bedeutend zunehmen, könnte sie Militärbündnisse wie die NATO, die WEU und die GUS ersuchen, sich an Peacekeeping-Truppen unter dem Mandat der OSZE zu beteiligen. Das Zusammenwirken von OSZE und IFOR/SFOR in Bosnien zeige, dass beide Organisationen gut Hand in Hand arbeiten können: Die eine kümmert sich mit Nachdruck um die politische Dimension des Aufbaus von Sicherheit, die andere sorgt für die militärische Sicherheit, die notwendig ist, damit der politische Prozess wirksam werden kann. Statt darüber zu debattieren, welche Institution die "Nummer eins" sein soll, sei es wesentlich sinnvoller zu überlegen, wie ihre Funktionen kombiniert werden können und wie jede einzelne mit ihren speziellen Fähigkeiten dazu beitragen könne, Lösungen für die wichtigsten Sicherheitsprobleme, mit denen Eurasien seit dem Ende des Kalten Krieges konfrontiert ist, zu gestalten.

Die Befürworter der OSZE kommen somit zu dem Schluss, dass ein Großteil der Skepsis, die der Rolle der OSZE in der eurasischen Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges in den Vereinigten Staaten entgegengebracht wird, daher rühre, dass das, was die Organisation in den wenigen Jahren seit 1992 erreicht hat, unterschätzt wird - ganz zu schweigen von dem, was sie mit einer nur geringfügigen Anhebung der politischen und materiellen Unterstützung von Seiten ihrer Teilnehmerstaaten erreichen könnte.

Policy, United States Institute of Peace (Washington, D.C.), Peaceworks 31/1999, S. 46-52.

Dafür, dass die Leistungsfähigkeit der OSZE nur unzureichend erkannt wird, gibt es mehrere Erklärungen. Erstens: Dort, wo die OSZE am erfolgreichsten ist, "passiert nichts". Und die vielbeschäftigten Politiker in Washington und anderen Hauptstädten haben keine Zeit, Konflikten Beachtung zu schenken, die verhütet wurden. Sie werden erst dann aufmerksam, wenn Gewalt in großem Ausmaß ausbricht und ins öffentliche Bewusstsein vordringt. Zweitens: Viele der erfolgreichsten Aktivitäten der OSZE haben sich in relativ unbekannten Gegenden wie auf der Krim, in Mazedonien, Tadschikistan, Moldau und Georgien abgespielt. Solange man sich keinen systematischen Überblick über die Leistungen der OSZE in den zahlreichen Konfliktgebieten verschafft hat, kann man das Ausmaß ihrer Anstrengungen und erst recht ihrer vielen Erfolge - und seien sie noch so bescheiden - gar nicht begreifen. Jüngste Operationen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo bringen der OSZE vermehrt Aufmerksamkeit ein, die jedoch leider ausgerechnet von jenen Aktivitäten erregt wird, die die Ressourcen der OSZE am stärksten strapazieren und bei denen neben vielen Erfolgen auch die gravierendsten Probleme auftreten. Nur diejenigen Vertreter offizieller Stellen, die der Arbeit der OSZE über einen langen Zeitraum viel Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet haben, wissen daher ihre Leistungen zu schätzen und erkennen ihr Potential, zukünftig zur eurasischen Sicherheit beizutragen. Und da nur einige wenige Wissenschaftler und so gut wie keiner der Journalisten in den Vereinigten Staaten der OSZE vergleichbare Aufmerksamkeit schenken, bleibt ihre Arbeit der Öffentlichkeit und selbst der "Community" der Sicherheitsexperten nach wie vor weitgehend verborgen.

Wir haben es hier aber auch mit einem Element der *"self-fulfilling prophecy"* zu tun: Diejenigen, die davon ausgehen, dass multilaterale politische Institutionen im Bereich Sicherheit nicht viel bewirken, werden sich sehr wahrscheinlich weder die Zeit nehmen noch die Mühe machen, die Aktivitäten und Leistungen der OSZE gründlich zu untersuchen, um sich ihren potentiellen Beitrag zur regionalen Sicherheit Nordamerikas, Europas und Eurasiens bewusst zu machen. Folglich wird das Engagement für die Stärkung der OSZE in den Vereinigten Staaten wohl weitgehend auf eine relativ kleine Gruppe von Sicherheitsexperten in der Regierung, in der *Helsinki Commission* und in den NGOs, die eng mit der OSZE zusammenarbeiten, sowie einen kleinen Kreis von Wissenschaftlern in der akademischen "Community" beschränkt bleiben. Solange hohe politische Entscheidungsträger und Angehörige der politischen Elite in und um Washington nicht erkennen, dass Sicherheit in Eurasien eher von der Verhütung und Lösung von Konflikten abhängt als vom Gebrauch von Zwangsmitteln und Gewalt zur Herbeiführung und Erzwingung von Frieden, ist es unwahrscheinlich, dass es zu einem wesentlichen Wandel der US-amerikanischen Einstellungen der OSZE gegenüber und zu einer Neubewertung ihres Potentials, zu einer sichereren Zukunft in der Region von "Vancouver bis Wladiwostok" im 21. Jahrhundert beizutragen, kommen wird.

Österreich und die OSZE¹

Österreichs Rolle und die N+N-Gruppe

Schon bei der Vorbereitung der Konferenz in Helsinki gab Österreich entscheidende Hilfestellung. Erst bei der letzten Sitzung des Koordinationsausschusses war es möglich, sich in Zusammenarbeit mit anderen neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) auf der Basis eines Vorschlages der österreichischen Delegation zu einigen. Während des KSZE-Prozesses engagierte sich Österreich, das zusammen mit den anderen N+N-Staaten (Schweden, Finnland, Schweiz, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Zypern) die so genannte N+N-Gruppe bildete, vor allem in Fragen der politischen und militärischen Aspekte von Sicherheit und war an der Lösung humanitärer Probleme, der Erleichterung menschlicher Kontakte sowie an der umfassenden freien Verbreitung von Informationen und der Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur und Bildung interessiert.² Insbesondere im militärischen Bereich versuchten die N+N-Staaten zwischen den Blöcken vermittelnd und koordinierend tätig zu werden. Sie entwickelten Initiativen zur Lösung unvorhergesehener Probleme. Es waren gerade auch die neutralen Staaten, die jeweils für den Entwurf der abschließenden Dokumente der Folgetreffen verantwortlich waren. So kam den N+N-Staaten eine besondere Rolle bei der Fortsetzung der Dialogs, der aufgrund des Einmarsches der Sowjetunion in Afghanistan ins Stocken geraten war, beim Folgetreffen in Madrid (1980-1983) zu. Dort wurden schließlich ein drittes Folgetreffen in Wien 1986 und Expertentreffen für Menschenrechte in Ottawa 1985, über menschliche Kontakte 1986 in Bern sowie über friedliche Streitbeilegung in Athen 1984 vereinbart. Auch das abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens wurde von den N+N-Staaten entworfen.

Beim Gipfeltreffen von Paris im Jahre 1990 wurde beschlossen, in Wien ein Konfliktverhütungszentrum (KVZ) einzurichten (Sitz des ebenfalls auf dem Pariser Gipfel geschaffenen Büros für freie Wahlen wurde Warschau). Das KVZ sollte den Ministerrat (seinerzeit Rat der KSZE) beim Abbau der Gefahr von Konflikten unterstützen. Seine primäre Aufgabe sollte die Hilfestellung bei der Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) sein.³ Schließlich wurde das 1991 eingerichtete Sekretariat 1993 von Prag nach Wien verlegt.

1 Ich bin Kurt Tudyka für seine Kommentare und Vorschläge dankbar.

2 Vgl. Sigrid Pöllinger, *Der KSZE/OSZE Prozess: Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte*, Wien 1998, S. 31, 92, 94.

3 Dazu gehörte u.a. der Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Dieser Mechanismus wurde im Juni 1991 während der Jugoslawienkrise von Österreich und Italien ausgelöst. Die von Jugoslawien wie

Das OSZE-Dokument von Istanbul⁴ identifiziert folgende neue Sicherheitsrisiken: internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel. Außerdem stellt die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen eine Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit dar. Die OSZE betont ihre Entschlossenheit, Schutzmaßnahmen gegen diese neuen Risiken und Herausforderungen zu verstärken. Grundlage dieses Schutzes sind starke demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit. Sicherheit soll also vorwiegend mit nichtmilitärischen Mitteln hergestellt werden. Österreich leitet die Tätigkeit seines Vorsitzes im Jahr 2000 aus den Dokumenten von Istanbul ab. In Istanbul haben sich die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf folgende Maßnahmen geeinigt:

- a) Durch die Verabschiedung der Plattform für kooperative Sicherheit soll zunächst die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen gestärkt werden, da ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation den neuen Risiken und Herausforderungen nicht gewachsen ist. Die noch engere Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen soll darüber hinaus bewirken, dass die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser genutzt werden können.
- b) Die Rolle der OSZE in der Friedenserhaltung soll ausgebaut und damit der umfassende Sicherheitsbegriff der Organisation deutlicher gemacht werden. Die wirksamsten Beiträge zur regionalen Sicherheit leistete die OSZE in Bereichen wie Feldoperationen, Normalisierung der Lage nach Konflikten, Demokratisierung, Überwachung der Menschenrechte und Wahlbeobachtung. Die Staats- und Regierungschefs haben beschlossen, Möglichkeiten einer potentiell größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu prüfen. Die OSZE kann im Einzelfall und im Konsens beschließen, eine Rolle bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist.
- c) Um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen und ziviles und polizeiliches Expertenwissen für die wirksame Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie für die Normalisierung der

vorgesehen innerhalb von 48 Stunden gegebene Antwort enthielt kaum neue Informationen. Österreich verlangte daraufhin die Einberufung des Konsultationsausschusses des KVZ, was aber keinen Einfluss auf den weiteren Verlauf des Konfliktes hatte.

4 Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476.

Lage nach Konflikten rasch zum Einsatz zu bringen, sollen "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) eingerichtet werden, auf die die OSZE jederzeit zurückgreifen kann. REACT geht auf eine Idee aus den Vereinigten Staaten zurück, die die OSZE seit Mitte der neunziger Jahre als zur NATO komplementäre zivile Organisation betrachten.

- d) Die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich soll verstärkt werden, um mitzuhelfen, die Vorherrschaft des Rechts zu bewahren. Die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich (Polizeiüberwachung, Polizeischulung) als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten soll gestärkt werden.
- e) Wenn die OSZE effizient im Rahmen ihrer Bemühungen um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten tätig werden soll, ist eine möglichst rasche Entsendung von Feldoperationen wichtig; sie verlangt eine gründliche Vorbereitung und Planung. Um diese zu erleichtern, soll eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt und bei Bedarf rasch aufgestockt werden kann, im Konfliktverhütungszentrum im Sekretariat in Wien eingerichtet werden. Die Einsatzzentrale wird Feldoperationen planen und entsenden, darunter auch Operationen unter Einsatz von REACT-Ressourcen. Sie wird gemäß der Plattform für kooperative Sicherheit nach Bedarf Verbindung mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen halten.
- f) Der Konsultationsprozess innerhalb der OSZE soll durch die Schaffung eines Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE gestärkt werden. Der Ständige Rat soll sich als reguläres Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung mit der gesamten Bandbreite von Grundsatzfragen und mit dem täglichen Arbeitsablauf der Organisation befassen. Der Vorbereitungsausschuss soll dabei als Hilfestellung für seine Beratungen und die Beschlussfassung sowie zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation dienen. Dieser allen Teilnehmerstaaten offenstehende Ausschuss soll in der Regel informell zusammentreten und vom Rat oder Ratsvorsitzenden mit Erörterungen und der Berichterstattung an den Rat betraut werden.

Skala des Krisenmanagements

Krisenmanagement und Konfliktverhütung haben für den österreichischen Vorsitz Priorität. Welche Möglichkeiten hat die OSZE? Entsprechend der folgenden Skala könnte sie sich auf den Stufen 1-6 bewegen. Dies sind eher die Bereiche der "*soft security*". Wenn der Einsatz militärischer Zwangsmaßnah-

men (7-9) notwendig wird, müssten andere Organisationen (in Kooperation mit der OSZE) aktiv werden.

1. *Frühwarnung (early warning)* soll die relevanten Institutionen mit Informationen über die gefährliche Eskalation eines Konflikts versorgen - früh genug, um rechtzeitig und effektiv reagieren zu können.⁵
2. *Konfliktverhütung/-lösung (conflict prevention/resolution)* umfasst alle Mittel zu Lösung von Konflikten oder zumindest zur Verhinderung der Eskalation von Gewalt, die die Anwendung von Gewalt ausschließen, wie präventive Diplomatie und Vermittlung.
3. *Friedenskonsolidierung (peace-building)* soll die Bedingungen schaffen, die die Anwendung von Gewalt unnötig machen oder verhindern. Solche Maßnahmen können sowohl zur Verhinderung eines gewaltsamen Konfliktes als auch nach dessen Beendigung eingesetzt werden.
4. *Klassische Friedenserhaltung (peacekeeping)* wie die Stationierung von leichtbewaffneten Einheiten als unabhängige Beobachter in einer Konfliktzone dient nicht der Konfliktlösung, sondern soll Spannungen abbauen helfen oder einen Konflikt einfrieren. *Peacekeeping* ist zwar nicht ausdrücklich in der Charta der VN vorgesehen, erfolgt aber grundsätzlich auf der Basis von Kapitel VI, da keine Zwangsmaßnahmen enthalten sind. Die Zustimmung der Konfliktparteien ist Voraussetzung.
5. *Vorbeugende Stationierung (preventive deployment)* bedeutet die Stationierung von Truppen vor Konfliktausbruch (wie in Mazedonien).
6. *Erweiterte Friedenserhaltung (extended peacekeeping)* schließt auch neue Verantwortlichkeiten der *Peacekeeper* wie das Einsammeln von Waffen, die Rückführung von Flüchtlingen, Wahlbeobachtung, Ausbildung von Polizei und temporäre administrative Aufgaben mit ein.
7. *Robuste oder strategische Friedenserhaltung (robust/strategic peacekeeping)* sollte die Grenze zwischen *peacekeeping* und *peace enforcement* verwischen. *Peacekeeping*-Truppen sollten beide Aufgaben, also auch die Anwendung von Waffengewalt, übernehmen. Die gescheiterte Operation in Somalia und die Begrenzungen von UNPROFOR in Bosnien haben gezeigt, dass dieser Versuch fehlgeschlagen ist.
8. Die *Umsetzung eines Friedensübereinkommens (peace implementation)* dient dem Friedensaufbau (*peace-building*) nach einem Konflikt. Sie umfasst alle Maßnahmen der Sicherheitsassistenz (einschließlich militärischer Zwangsmaßnahmen). Im Hinblick auf militärische Sicherheit gibt es drei Hauptgruppen: Entmilitarisierung, Militärreform, Rüstungskontrolle und regionale Stabilität. Alle drei Gruppen sollen zur Vertrauensbildung und zur vermehrten Transparenz beitragen. Die Umsetzung

5 Diese Definition lehnt sich an die des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, an, die er in mehreren Reden verwendet, hier am 24. Mai 1993.

des Dayton-Friedensabkommens in Bosnien kann als *peace implementation* bezeichnet werden.

9. *Friedens erzwingung (peace enforcement)* bedeutet die Anwendung von Gewalt gegen eine Konfliktpartei auf der Basis eines klaren Mandates. Sie erfolgt in der Regel nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Die Unparteilichkeit (*impartiality*) sollte trotzdem gewahrt bleiben. Die USA und die NATO betonten während der Krise im Kosovo im Juni 1998, dass ein militärisches Eingreifen auch ohne Beschluss des Sicherheitsrates möglich sei, falls Russland nicht zustimme.
10. *Kollektive Verteidigung (collective defence)*: Die Mitgliedstaaten eines Bündnisses verpflichten sich, individuell und gemeinsam unter Einschluss militärischer Mittel einem Mitglied (oder mehreren Mitgliedern) gegen eine Bedrohung oder einen Angriff von außerhalb des Bündnisses zu Hilfe zu kommen (Beistandsverpflichtung). Im Kriegsfall gibt es klar definierte Feinde.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Die EU hat die ökonomischen Ressourcen, die politische Macht und darüber hinaus ein breites Repertoire an Maßnahmen präventiver Diplomatie, um Demokratie, die Einhaltung der Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Sie hat das Potential, eine der führenden Kräfte bei der Konfliktverhütung in Europa zu werden. Der Einrichtung einer EU-Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit kommt hier eine richtungsweisende Bedeutung zu. Die Europäische Union (EU) dringt seit dem Vertrag von Amsterdam in alle Bereiche des Krisenmanagements vor. Im Vertrag von Amsterdam vom Juni 1997 ist vorgesehen, dass die EU die WEU in Anspruch nehmen kann, um Aktionen der EU bei der Erfüllung humanitärer Aufgaben, bei Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie bei Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung (*Petersberger Aufgaben*) auszuarbeiten und durchzuführen. Der Europäische Rat betonte in Köln im Juni 1999,⁶ dass er bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik die Möglichkeit haben soll, Beschlüsse über die gesamte Palette der Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung zu fassen. In Helsinki (10.-11. Dezember 1999) beschloss der Rat als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte Operationen durchzuführen.⁷ Bis spätestens zum Jahr 2003 müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang eines Korps (ca. 15 Brigaden, 50-60.000 Soldaten), welche für

6 Vgl. Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, 3. Juni 1999.

7 Vgl. The Finnish Presidency, Presidency Report to the Helsinki European Council, Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence: Crisis Management, Helsinki, 11.-12. Dezember 1999.

mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können, bereitzustellen (inklusive der Kräfte zur Ablösung könnte die Gesamtstärke daher ca. 200.000 Mann betragen). Ein ständiger Ausschuss für politische und Sicherheitsfragen (APS) in Brüssel auf der Ebene nationaler hoher Beamter bzw. Botschafter wird sich mit allen Aspekten der GASP befassen und die politische Kontrolle sowie die strategische Leitung der Operationen wahrnehmen. Ein Militärausschuss wird sich aus den Stabschefs, die von ihren militärischen Delegierten vertreten werden, zusammensetzen. Er wird den APS militärisch beraten und militärische Leitvorgaben für den Militärstab festlegen. Der Militärstab wird sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der *Petersberger Aufgaben* befassen.

Der gleichfalls in Helsinki verabschiedete Bericht enthält einen Aktionsplan, der u.a. Synergie und Reaktionsfähigkeit beim Einsatz des vorhandenen EU-Instrumentariums verbessern soll. Es wurde ein Koordinierungsmechanismus für nichtmilitärische Krisenbewältigung geschaffen.⁸ Unter der portugiesischen Präsidentschaft wurde die Errichtung eines Ausschusses für nichtmilitärisches Krisenmanagement parallel zum Ausschuss für militärisches Krisenmanagement begonnen; sie soll bis Ende des Jahres 2000 abgeschlossen sein. Konkrete Ziele der kollektiven nichtmilitärischen Reaktion der EU-Mitgliedstaaten auf internationale Krisen sollen bestimmt werden (der EU-Gipfel in Feira im Juni 2000 legte fest, dass EU-Mitglieder bis zum Jahr 2003 5.000 nichtmilitärische Polizisten für eine internationale Mission bereitstellen können sollen. Innerhalb von 30 Tagen sollen 1.000 Polizisten in einem Krisengebiet stationiert werden können. Kombinierte Such- und Rettungsdienste sollen mit bis zu 200 Kräften innerhalb von 24 Stunden einsatzfähig sein).

In den Erklärungen von Köln, Helsinki und Feira wurde klargestellt, dass es bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht um kollektive Verteidigung geht. Die NATO wird die Grundlage der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder bleiben.⁹ Was Helsinki hingegen erreicht hat, ist die Inangasetzung eines Prozesses, der es ermöglicht, die volle Bandbreite von Aufgaben zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement zu übernehmen.

Der Aktionsplan sieht darüber hinaus vor, neben den autonomen Aktionen der EU auch deren Beiträge zur Arbeit anderer Organisationen wie beispielsweise der Vereinten Nationen und der OSZE sowie ihre Aktivitäten in diesem Rahmen zu verstärken und zu fördern, wenn eine dieser Organisationen in einer bestimmten Krise federführend ist.

Die EU will also alle Bereiche der Skala abdecken und seit Helsinki auch die Bereiche (1-3), was eine Überschneidung mit den Aufgaben der OSZE (ins-

8 Die Prüfung der Frage eines Ausschusses für nichtmilitärische Krisenbewältigung wurde laut Schlussfolgerungen der portugiesischen Präsidentschaft übertragen.

9 Javier Solana, High Representative of the EU for Common Foreign and Security Policy, The Development of a Common European Security and Defence Policy - The Integration Project of the Next Decade, Berlin, 17. Dezember 1999.

besondere b, c, d) bedeuten könnte. Die Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation der OSZE und der Ausschuss für nichtmilitärisches Krisenmanagement der EU stellen sich ähnliche Aufgaben und verfolgen ähnliche Ziele. Beide Organisationen aber betonen, dass sie miteinander kooperieren wollen, was in den Bereichen 1-6 erst noch in Angriff genommen werden muss.

Gerade was die Einsatzfähigkeit von zivilen Polizeikräften betrifft, dürfte es bei der Umsetzung erhebliche Probleme geben. Die Vereinten Nationen und die NATO kündigten beispielsweise an, dass nach dem Ende des Bombardements 4.700 zivile Polizisten für das Kosovo abgestellt würden. Neun Monate später waren es jedoch erst 2.300. UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) hat nie mehr als 300 Polizisten gleichzeitig im Einsatz.

Österreich in den Missionen der OSZE

Österreich hat sich von Anfang an mit Personal und finanziellen freiwilligen Beiträgen an den "Feldoperationen" der OSZE beteiligt.

Seit 1992 die erste OSZE-Mission in die Bundesrepublik Jugoslawien (Kosovo, Sandschak und Vojvodina) entsandt wurde, hat dieser Tätigkeitsbereich der Organisation stetig an Bedeutung zugenommen, wie dies die Etablierung der Kosovo-Verifizierungsmission Ende 1998 veranschaulicht, die 1999 durch die OSZE-Mission im Kosovo ersetzt wurde.

Derzeit gibt es mehr als 20 OSZE-Feldoperationen mit insgesamt ca. 3.000 Mitarbeitern (davon etwa 1.300 internationale Missionsmitglieder und 1.700 lokale Angestellte). Die von allen OSZE-Teilnehmerstaaten im Konsens beschlossenen Mandate beauftragen diese, die Situation unter Beobachtung zu halten, die zuständigen Behörden, aber auch Institutionen der Zivilgesellschaft zu unterstützen, den Dialog und die Versöhnung zwischen potentiellen Konfliktparteien (z.B. ethnischen Gruppen) zu fördern und darüber dem Ständigen Rat und dem Amtierenden Vorsitzenden zu berichten. 85 Prozent des OSZE-Budgets werden für Feldoperationen aufgewendet.¹⁰ In der OSZE-Mission im Kosovo sind 1.400 Personen (davon 700 internationale Missionsangehörige) beschäftigt. Vom Gesamtbudget der OSZE für das Jahr 2000 in Höhe von 191.026.600 Euro werden 88.273.200 Euro für diese Mission aufgewendet.¹¹

Dreimal stellte Österreich bisher den Leiter einer OSZE-Feldoperation: Botschafter Herbert Grubmayr war von 1995 bis 1996 Chef der Mission in Estland und 1997 Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, Botschafter Paul Ullmann war bis 31. Dezember 1999 Leiter des OSZE-Zentrums in Aschga-

10 Vgl. Hans van Santen, The Istanbul Summit - A moderate success, in: Helsinki Monitor 1/2000, S. 8-10, hier: S. 9.

11 Vgl. Abadjian, Vahram, OSCE long-term missions: Exit strategy and related problems, in: Helsinki Monitor 1/ 2000, S. 22-36, hier: S. 33.

bad/Turkmenistan. Österreich ist derzeit an neun Missionen mit mehr als 30 Personen beteiligt. Für die Teilnahme an Missionen hat Österreich 1998 6,45 Millionen Schilling (468.739 Euro) und 1999 9,77 Millionen Schilling (710.013 Euro) ausgegeben.¹²

Der österreichische Vorsitz

Österreich hat im Jahr 2000 den Vorsitz in der OSZE inne. Der Außenminister des Vorsitzlandes ist als Amtierender Vorsitzender Sprachrohr und Gesicht der OSZE und nimmt für diese eine zentrale Steuerungsfunktion wahr. So kommen ihm auch Ernennungsbefugnisse (OSZE-Missionsleiter, Persönliche Vertreter für die verschiedenen Krisen- und Konfliktregionen) zu. In seiner Arbeit wird der Amtierende Vorsitzende vom Generalsekretär der OSZE und dem in Wien ansässigen Sekretariat ebenso wie von seinen Persönlichen Vertretern und den OSZE-Missionen in den verschiedenen Konfliktregionen unterstützt. Der Erfolg des Vorsitzes hängt aber auch von der guten Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Institutionen wie der Parlamentarischen Versammlung, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dem Beauftragten für Medienfreiheit und dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten ab.

Österreich hat sich viel vorgenommen:

Der österreichische OSZE-Vorsitz will seinen Schwerpunkt auf Krisen und Konflikte im OSZE-Raum legen. Dabei gilt es, die Kapazitäten der OSZE als Feldorganisation insbesondere in der Konfliktverhütung, aber auch im Krisenmanagement und in der Konfliktnachsorge (*post-conflict rehabilitation*) zu stärken. Ein wichtiger unter österreichischem Vorsitz zu unternehmender Schritt in diese Richtung soll die Umsetzung des beim OSZE-Gipfel in Istanbul beschlossenen REACT-Konzeptes sein. Dabei geht es um die Schaffung ziviler, gut geschulter *Stand-by*-Kontingente (z.B. für Wahlbeobachtung, Demokratisierung, Polizei) in den OSZE-Teilnehmerstaaten, die in Krisensituationen schnell eingesetzt werden können. Im OSZE-Sekretariat in Wien und in den Zentralen der Missionen sind insgesamt etwa 250 Personen beschäftigt. Die Anzahl der Beamten in der OSZE-Abteilung des österreichischen Außenministeriums wurde auf 24 verdoppelt. Das Budget für das Jahr 2000 beträgt 180 Millionen Schilling (13 Millionen Euro).¹³

12 Auskunft Jürgen Strasser, OSZE-Abteilung im Österreichischen Außenministerium.

13 Auskunft Jürgen Strasser, OSZE-Abteilung im Österreichischen Außenministerium.

Österreicher in OSZE-"Feldoperationen"¹⁴
(Stand 8. März 2000)

OSZE - Mission	Datum der Mandatserteilung	Gesamtstärke des internationalen Personals laut Mandat	Anzahl des österreichischen Personals
Spillover-Überwachungsmission in Skopje	6.11.1992	8	-
Mission in Georgien	29.3.1994	19	1
Mission in Estland	3.2.1993	6	-
Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige	4.11.1994		-
Mission in Kosovo	1.7.1999	700	16
Mission in Moldau	11.3.1993	8	-
Mission in Lettland	7.10.1993	7	-
Mission in Tadschikistan	1.12.1993	11	1
Projektkoordinator in der Ukraine	1.6.1999	3	-
Unterstützungsgruppe in Tschetschenien	11.4.1995	12	1
Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befasst.	10. 8. 1995 ¹⁵	6 ¹⁶	1
Mission in Bosnien und Herzegowina	8.12.1995	208	7
Mission in Kroatien	18.4.1996	251	2
Präsenz in Albanien	27.3.1997	43	2
Beratungs- und Beobachtungsgruppe in Belarus	18.9.1997	5	-
Zentrum in Almaty	23.7.1998	4	1
Zentrum in Aschgabad	23.7.1998	4	-
Zentrum in Bischkek	23.7.1998	4	-
OSZE-Sekretariat Verbindungsbüro in Zentralasien (Taschkent)	16.3.1995	4	-

14 Vgl. www.osce.presidency.gv.at.

15 Kein Mandat im eigentlichen Sinne, sondern Beauftragung durch den Amtierenden Vorsitzenden.

16 Persönlicher Vertreter und fünf "*field assistants*".

Die OSZE hat mit dem Abschluss des Dayton-Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina (1995) erstmals eine tragende Funktion auf dem Balkan erhalten. Damals wurde sie nicht nur mit der Organisation von Wahlen beauftragt, unter ihrer Schirmherrschaft wurden und werden auch für die gesamte Region wichtige Abkommen im Bereich der Abrüstung und der vertrauensbildenden Maßnahmen ausgehandelt.

Vor der OSZE-Mission im Kosovo, der derzeit größten OSZE-Feldpräsenz, liegen große Herausforderungen. Die Lokalwahlen, die voraussichtlich im Herbst 2000 stattfinden werden, könnten die fragile politische Landschaft des Kosovo stabilisieren, bedürfen aber einer gründlichen Vorbereitung. Allerdings ist die Finanzierung der Vorbereitung noch nicht vollständig geklärt. Auch beim Aufbau einer Verwaltung, eines funktionierenden Justizwesens und freier Medien wird die OSZE in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen nach Kräften mithelfen. Ein wichtiges Anliegen des österreichischen Vorsitzes ist es auch, die Multiethnizität des Kosovo zu wahren. Die von der OSZE trainierte Polizei ist momentan die einzige multiethnische Einrichtung in der Region.

Die *Bundesrepublik Jugoslawien* ist seit 1992 von der Teilnahme an der OSZE suspendiert. Eine Aufhebung der Suspendierung und eine neuerliche Anbindung Jugoslawiens an die europäischen Sicherheitsstrukturen hält Österreich für dringend notwendig. Diese wird aber, so betont Österreich, nicht ohne vorherige grundlegende Demokratisierung, einschließlich freier Wahlen in Jugoslawien, möglich sein.

In *Montenegro* wäre eine Mission zur Verhütung eines potentiellen Konfliktes dringlich. Die OSZE hat jedoch derzeit aufgrund der Suspendierung Jugoslawiens keine Möglichkeit, dort eine Mission zu errichten. Es ist allerdings gelungen, ein Sekretariat des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte einzurichten.

In *Kroatien* ist seit den Wahlen eines neuen Präsidenten eine Entspannung der Situation eingetreten. Die OSZE ist mit einer Polizeieinheit vertreten. Das wird auch für die künftigen Aktivitäten der OSZE im Land entscheidend sein (z.B. Rückkehr der Flüchtlinge, was auch die Rückkehr der Flüchtlinge in Bosnien und Herzegowina beschleunigen könnte).

Auch in *Bosnien und Herzegowina* stehen Wahlen an. Deren Organisation und Durchführung wird eine wichtige Aufgabe der OSZE sein: Gemeindevahlen fanden im April 2000 statt, Parlamentswahlen werden im Herbst 2000 abgehalten. Bei den Parlamentswahlen soll erstmals das neue Wahlgesetz angewendet werden. Eine erfolgreiche Umsetzung des Wahlgesetzes wird die weitere demokratische Entwicklung in Bosnien und Herzegowina entscheidend mit beeinflussen. Die OSZE unterstützt den Hohen Repräsen-

17 Zur Beschreibung der Schwerpunkte siehe auch www.osce.presidency.gv.at und www.osce.at

tanten Wolfgang Petritsch in seinem Anliegen, mehr Eigenverantwortung beim Wiederaufbau eines funktionierenden Gemeinwesens an die gewählten Volksvertreter zu übertragen.

Der Kaukasus

Tschetschenien: Über ihre Unterstützungsgruppe in Tschetschenien spielte die OSZE eine wichtige politische und humanitäre Rolle im nördlichen Kaukasus und war die einzige internationale Organisation, die bis knapp vor Ausbruch der neuerlichen Kämpfe in Tschetschenien vertreten war. Seit der vorübergehenden Verlegung der Mission nach Moskau lehnt die Russische Föderation jede Rolle der OSZE in diesem Konflikt ab. Ohne Zweifel bedeutet die Entwicklung in Tschetschenien bisher eine Niederlage für die OSZE. Während des Krieges hat sie ohne Erfolg sowohl auf die Unverhältnismäßigkeit der eingesetzten militärischen Mittel im Kampf gegen Terroristen als auch auf die Tatsache hingewiesen, dass vor allem die Zivilbevölkerung bitter leide. Anfang März stimmte Russland der Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern zu, darunter der österreichische Tschetschenienbeauftragte und Leiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Botschafter Alfred Missong. Wegen anhaltender Kämpfe musste der Besuch jedoch verschoben werden. Der österreichische Tschetschenien-Sonderbeauftragte der OSZE konnte jedoch Ende März 2000 zweimal in das Kriegsgebiet reisen. Am 14. und 15. April besuchte die Amtierende Vorsitzende der OSZE, Österreichs Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, Tschetschenien. Sie konnte erreichen, dass erneut eine ständige Vertretung der OSZE in Tschetschenien eingerichtet wird, nachdem die OSZE Tschetschenien 1998 verlassen hatte.¹⁸ Eine politische Vermittlerrolle der OSZE in diesem Konflikt wird aber von beiden Seiten weiterhin abgelehnt. Das OSZE-Büro will sich nicht nur auf humanitäre Hilfe beschränken, wie das von Russland gewünscht wird. Das fünf- bis achtköpfige Team soll humanitär unterstützend wirken, Anlaufstelle für die Bevölkerung werden, die Menschenrechte überwachen und beim Wiederaufbau einer Zivilverwaltung helfen.

Georgien: Die Entwicklungen nördlich und südlich des Kaukasus sind eng miteinander verknüpft. Aus diesem Grund haben die OSZE-Teilnehmerstaaten positiv reagiert, als Georgien um die Entsendung einer OSZE-Beobachtungsmission an die 80 Kilometer lange georgisch-tschetschenische Grenze bat. Seit Beginn der OSZE-Mission im Dezember 1999 wurde noch kein Zwischenfall registriert, doch befürchtet Georgien ein Übergreifen des Tschetschenienkonflikts auf sein Territorium. Nach Prüfung der Sicherheitsbedingungen für eine derartige Mission ist unter österreichischem Vorsitz das weitere Vorgehen zu klären. Die (unbewaffnete) Beobachtermission - mit einem österreichischen Kommandanten - wurde von ursprünglich 15 auf 42

18 Das Büro wurde zwar inzwischen angemietet, bislang jedoch nicht besetzt. Offiziell werden dafür Sicherheitsgründe angegeben.

Personen aufgestockt. Für eine lückenlose Überwachung der Grenze wären allerdings mindestens 1.500 Personen notwendig. Die Konflikte in Abchasien und Südossetien sind so genannte eingefrorene Konflikte. Die Rückkehr von Flüchtlingen soll von der OSZE gefördert werden.

Der Friedensprozess in *Berg-Karabach* ist ein Schwerpunkt des österreichischen OSZE-Vorsitzes. Berg-Karabach, eine armenische Enklave in Aserbaidschan, hatte 1988 seine Unabhängigkeit erklärt, deren Folge blutige Kämpfe und die Vertreibung von einer Million Menschen waren. 1994 wurde zwar ein Waffenstillstand ausgehandelt. Die so genannte Minsker Gruppe der OSZE¹⁹ versucht jedoch bereits seit vielen Jahren, eine politische Lösung für diesen Konflikt zu erreichen. Eine Reihe direkter Gespräche zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans im Laufe des vergangenen Jahres eröffnet eine neue Friedensperspektive. Auch wenn nach der Ermordung führender armenischer Politiker im Oktober 1999 die politische Stabilisierung des Landes einige Zeit dauern könnte, gibt es positive Signale. Österreich unterstützt die Arbeit der Minsker Gruppe nach Kräften. Sollte ein Friedensabkommen zu Stande kommen, kommt der OSZE eine wichtige Rolle (etwa die erste Peacekeeping-Operation der OSZE oder eine Beobachtermission) bei dessen Umsetzung zu.

Eine Strategie für Zentralasien

Der österreichische Vorsitz bemüht sich auch, die zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan stärker in die Strukturen der OSZE einzubinden. Gearbeitet wird an einer regionalen, aktionsorientierten Strategie, welche den Bedürfnissen dieser fünf Länder gerecht wird und doch die beschränkten finanziellen und personellen Kapazitäten der OSZE berücksichtigt. Ein stärkeres Engagement der OSZE im wirtschaftlichen und ökologischen Bereich, vor allem durch die Unterstützung der Bemühungen anderer internationaler Organisationen, soll den zentralasiatischen Ländern zeigen, dass die OSZE als umfassende Sicherheitsorganisation die Achtung der Menschenrechte nicht isoliert, sondern als Bestandteil eines umfassenden Sicherheitskonzeptes versteht, das sowohl die menschliche und die wirtschaftliche als auch die politisch-militärische Dimension einschließt.

Weitere Schwerpunkte

In *Belarus* finden im Herbst Parlamentswahlen statt. Die OSZE will die Durchführung so gut wie möglich gestalten.

19 Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Deutschland, Finnland, Italien, Norwegen, Österreich, Schweden und die Türkei. Den gemeinsamen Kovorsitz haben die USA, Russland und Frankreich inne.

Der österreichische Vorsitz ist auch durch die Mitwirkung der OSZE an Wahlbeobachtungen in einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten gefordert. Im Jahr 2000 sind insgesamt 18 Wahlen, u.a. im Kosovo, in Kroatien, in der Russischen Föderation und in Tadschikistan, geplant. Im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE plant der österreichische Vorsitz die Themen "Verhütung von Folter", "Kinder in bewaffneten Konflikten", "Binnenvertriebene" und "Menschenhandel" zu behandeln.

Die neue Regierung

Die Regierungserklärung von ÖVP und FPÖ vom Februar 2000 betont zwar neben der militärischen Krisenbewältigung auch die Notwendigkeit der zivilen Konfliktverhütung und der nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung, stellt jedoch als Kern ihrer sicherheitspolitischen Initiativen etwas anderes in den Mittelpunkt. In Punkt 3 der Erklärung wird festgestellt:

"Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass eine Beistandsgarantie zwischen den EU-Staaten in den EU-Rechtsbestand übernommen und auch für Österreich wirksam wird."

Die Bundesregierung wird demnach einen Großteil ihrer Energien auf Punkt 10 der oben ausgeführten Skala legen. Diese sind jedoch verschwendet, da sich in der EU keine Entwicklung zu kollektiver Verteidigung mit Beistandsgarantien abzeichnet. Die Initiative hat vielmehr innenpolitische Gründe: Sie soll die österreichische Neutralität, die mit kollektiver Verteidigung unvereinbar ist, aushebeln. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Bundesregierung auch mit der NATO in einen "intensivierten Dialog" einzutreten. Auf der Grundlage dieses Dialoges wird die Bundesregierung insbesondere auch prüfen, ob Österreich von den Möglichkeiten des (von der NATO für interessierte PfP-Länder angebotenen) *Membership Action Plan* Gebrauch machen soll, der den Weg für eine spätere Mitgliedschaft in der NATO eröffnet. Im Kapitel "Sicherheit" wird die OSZE erst in Punkt 8 im Zusammenhang mit einer Gesetzesnovellierung erwähnt. Die Bundesregierung will sicherstellen,

"dass über die bereits bestehenden Möglichkeiten der Teilnahme an UN-Friedensoperationen hinausgehend Österreich sich an allen Friedensoperationen, die von der OSZE oder im Rahmen der GASP unterstützt werden, mit eigenen Beiträgen oder durch Erleichterung der Operationen anderer daran beteiligter Staaten solidarisch mitbeteiligen kann. Ferner wird die Unterstützung von Friedensoperationen anderer internationaler Organisationen, die ohne Beschluss des UN-Sicherheitsrates, aber entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen

zur Abwendung einer humanitären Katastrophe oder zur Unterbindung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durchgeführt werden, ermöglicht."

Die Teilnahme Österreichs an Friedensoperationen im Rahmen der OSZE oder der GASP wird befürwortet, ein Mandat des UN-Sicherheitsrates wird aber im Gegensatz zur Haltung der bisherigen Regierung nicht mehr als erforderlich erachtet.

Im Kapitel "Außen- und Europapolitik" wird in Punkt 6, "Vereinte Nationen und multilaterale Fragen", erklärt:

"Während der österreichischen OSZE-Präsidentschaft wird sich die Bundesregierung bemühen, das Potential dieser bedeutsamen Regionalorganisation für Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Krisenachsorge nachhaltig zu nutzen."

Worauf sich die österreichische Bundesregierung tatsächlich konzentrieren will, wird in dem Kapitel über das "Bundesheer" deutlich:

"Das Bundesheer muss für alle diese Aufgaben, einschließlich der Teilnahme am gesamten Spektrum des europäischen Krisenmanagements (Petersberg-Aufgaben), der Stabilitäts- und europäischen Beistandsaufgaben, vorbereitet werden."

Es sind dies also die Punkte 1-10 der Skala. Für einen Kleinstaat mit einem Verteidigungsbudget von 0,9 des BIP ist dieses Vorhaben uneinlösbar.

Es erhebt sich außerdem die Frage, ob die neue österreichische Bundesregierung nicht die Rechnung ohne den Wirt gemacht hat. Die Annäherungsversuche an die NATO wurden von dieser keinesfalls positiv aufgenommen. Aus NATO-Kreisen kommen Bedenken über die Lage in Österreich. Führende Vertreter der NATO haben zurückhaltend auf den Wunsch der neuen rechtskonservativen Regierungskoalition reagiert, die Neutralität des Landes aufzugeben und der Allianz beizutreten. Der außenpolitische Berater der deutschen Bundesregierung, Michael Steiner, sagte, die NATO beruhe auf demokratischen und humanitären Prinzipien. Die Fremdenfeindlichkeit Jörg Haider's gehöre nicht zu diesen Werten. US-Verteidigungsminister William Cohen meinte zu einem möglichen Beitritt Österreichs zur Allianz, alle NATO-Mitglieder müssten den hohen demokratischen Standards des Bündnisses entsprechen. Der scheidende NATO-Oberkommandierende in Europa, US-General Wesley Clark, hatte im Februar seinen geplanten Österreich-Besuch auf unbestimmte Zeit verschoben.

Außerdem lehnen nach den letzten Meinungsumfragen (Gallup) 73 Prozent der Österreicher den Beitritt zur NATO ab, nur 23 Prozent befürworten ihn.

Wegen der Regierungsbeteiligung der international als extrem rechts eingestuft Freiheitlichen Partei (FPÖ) beschlossen die 14 EU-Partner, Österreich auf bilateraler Ebene zu boykottieren. Aber die Regierungsbeteiligung hat auch Einfluss auf das Klima auf multilateraler Ebene. Die Antrittsrede der österreichischen Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP) vor dem Ständigen Rat der OSZE am 10. Februar, in der sie betonte, dass Österreich vorhabe, "den Vorsitz in der Steuerung der Organisation voll wahrzunehmen", wurde vom Boykott Belgiens, Frankreichs und Andorras überschattet. In gewisser Weise ist die Position des österreichischen Vorsitzes geschwächt. Österreich hat vielmehr Schwierigkeiten, sich als moralisches Vorbild (z.B. im Gesetzgebungs- und Minderheitenbereich) zu präsentieren. Vereinzelt hat man Österreich sogar nahe gelegt, den Vorsitz zurückzugeben oder zumindest auf Sparflamme zu halten. Das Treffen der Minsker Gruppe wurde nicht in Wien abgehalten. Die Jubiläumsveranstaltung "25 Jahre Helsinki", die für Juni geplant war, musste abgesagt und durch eine Reihe von Workshops ersetzt werden. Eingeladen wurden Dissidenten aus den ehemaligen Ostblockstaaten und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen. Große Namen wie Vaclav Havel, Valéry Giscard d'Estaing oder Helmut Schmidt blieben aus. Der ehemalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Außenministerin Ferrero-Waldner eröffneten die Veranstaltung. Das Ministerratstreffen im November 2000 steht noch in Frage.

Die EU operiert als Gruppe innerhalb der OSZE. Es ist für Österreich nicht leicht, die entsprechende Akzeptanz zu erlangen, um die Positionen der EU-Staaten zu koordinieren.

Im Großen und Ganzen verfolgen aber die einzelnen Staaten innerhalb der OSZE auch ihre eigenen Interessen. Es ist möglich, dass einzelne größere europäische Staaten die geschwächte Position Österreichs aus Konkurrenzgründen ausnutzen. So könnte es zwischen dem Vorsitz der OSZE und der Präsidentschaft der EU zu einem Konflikt um die Führungsrolle bei der zu erwartenden Operation in Berg-Karabach kommen.

Es bleibt offen, ob es der österreichischen Delegationsleiterin, Jutta Stefan-Bastl, mit ihrem großen Einsatz gelingt, dem österreichischen Vorsitz in der OSZE dennoch zum Erfolg zu verhelfen.

Ausblick

Die Teilnahme an internationalen Friedenseinsätzen im Rahmen der VN oder der OSZE sollte weiterhin eine der Prioritäten Österreichs sein (Punkte 4, 5, 6 auf der Skala). Schon bisher hat Österreich durch internationale Friedenseinsätze bewiesen, dass es solidarisch handelt. Seit 1960 hat sich Österreich mit etwa 40.000 Personen (Soldaten, Polizei, zivile Experten) an über 30 Auslandseinsätzen beteiligt. Dafür wird jährlich fast eine Milliarde Schilling an Budgetmitteln aufgewendet. Bisher waren es ca. acht Milliarden Schilling.

Derzeit ist Österreich mit mehr als 1.000 Personen in elf verschiedenen Missionen vertreten, was bezogen auf die Bevölkerungszahl ein überproportionaler Beitrag zur internationalen Friedenssicherung ist. Gerade aber bei den für Österreich so erfolgreichen VN-Missionen will die neue Regierung Einsparungen vornehmen. So will Österreich sich von dem VN-Einsatz in Zypern zurückziehen.

Österreich sollte primär auf die Instrumente der *soft security*, wie Peacekeeping und humanitäre Aufgaben, konzentrieren. Österreich ist nicht bedroht und hat keinen Bedarf an starren militärischen mechanisierten Kampfverbänden. Sinnvoll wären flexible Truppenteile wie etwa für Führung und Versorgung, Pionierelemente, Minenräumungseinheiten, Sanitätseinrichtungen, Truppen für Transportaufgaben, Such- und Rettungselemente etc. Im Einzelfall kann die Teilnahme an friedensschaffenden Maßnahmen geprüft werden (Punkte 7 und 8 auf der Skala). Dieses Instrument sollte jedoch sehr zurückhaltend gehandhabt werden. Österreich sollte aktiv an den sogenannten *Petersberger Aufgaben* im Rahmen der EU teilnehmen. Es wäre dann als EU-Mitglied gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung dieser Aktionen beteiligt.

Die OSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland

Deutschland verdankt seine Vereinigung auch der KSZE. Die neue Bundesrepublik hätte demnach eine Bringschuld an die OSZE. Die deutsche Politik erbringt sie jedoch nicht; sie ist sich dieser nicht einmal mehr bewusst. Das ist die These des folgenden Beitrags, der zunächst den Wandel der deutschen OSZE-Politik beschreibt, danach die Bundesrepublik als Akteur im Rahmen der OSZE darstellt, perspektivische Optionen für eine erneuerte gesamteuropäische Politik der Bundesrepublik skizziert und schließlich ein Resümee zieht.

Erkaltete Liebe

Die deutsche OSZE-Politik hat sich gewandelt, indem sie den Erwartungen, die sie weckte und die in sie gesetzt wurden, nicht gerecht geworden ist. Freilich hat sich auch das Verhältnis anderer Staaten zur OSZE geändert, und zwar im Zuge einer Gewichtsverlagerung im europäischen Multilateralismus. Schließlich zeichnen sich strukturelle Krisen und darauf reagierende Reformbemühungen im überkommenen Multilateralismus ab, in die auch die deutsche Politik verwickelt ist.

Das deutsche Engagement für die OSZE hat sich nach 1992 relativ abgeschwächt. Dafür sind drei Faktoren verantwortlich: erstens die Veränderung des Umfelds der Bundesrepublik - die Hinwendung zur NATO in Ostmitteleuropa und die Wende Russlands zur Intransigenz; zweitens der Abschluss des deutschen Vereinigungsprozesses - die KSZE hatte ihre Schuldigkeit getan; und drittens die persönlichen Präferenzen der für die Außenpolitik Verantwortlichen. Die Ressortchefs schenken im Allgemeinen aus psychologischen und kognitiven Gründen den bilateralen Beziehungen ohnehin stets größere Aufmerksamkeit als den multilateralen; freilich teilt die KSZE/OSZE dieses Schicksal mit den anderen großen Organisationen.

Die Amtsperiode Hans-Dietrich Genschers: Die KSZE als Faktor der Vereinigung

Seit den Anfängen der KSZE hat sich die Bundesrepublik für den Ausbau des Normenkataloges der Schlussakte von Helsinki eingesetzt. Sie hat sogar normative KSZE-Formeln in bilaterale Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei übernommen.

Angesichts der sich verändernden Ost-West-Beziehungen und der sich auch mittels der KSZE abzeichnenden günstigeren Perspektive für eine deutsche

Vereinigung hatte sich die Bundesrepublik Deutschland durch ihren damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher in dem Zeitraum zwischen den Verhandlungen zum Wiener KSZE-Dokument 1989 und denjenigen zum Helsinki-Dokument 1992 mit besonderem Einsatz der KSZE zugewandt. Sie befürwortete die Erweiterung und Stärkung der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki, die Genscher als "Magna Charta der europäischen Stabilität" wertete. Sie sollten "in verbindlicher Form" bekräftigt werden, was deutlich den Wunsch nach Verrechtlichung zum Ausdruck brachte. Die Bundesregierung wollte "gesamteuropäische Institutionen" der KSZE schaffen und die KSE- und VSBM-Verhandlungen weiterführen, koordinieren - was später "harmonisieren" hieß - und zu kooperativen Strukturen machen.¹

Die Bundesrepublik hatte sich aus den genannten Gründen schon im Zeichen der Wende von 1990 wie kein anderer Staat für die Institutionalisierung der KSZE ausgesprochen, vor allem für regelmäßige Außenministertreffen, ein europäisches Zentrum zur frühzeitigen Erkennung und politischen Schlichtung von Konflikten und für eine europäische Umweltagentur.

Außenminister Hans-Dietrich Genscher wurde der erste Amtierende Vorsitzende der KSZE; auf sein Drängen war die Charta von Paris zustande gekommen, die die Voraussetzungen für den Beginn der Institutionalisierung der KSZE schuf. Unter seiner Leitung kam es auch zur Einführung des so genannten Berliner Mechanismus sowie des Konsens-minus-eins-Verfahrens, das einmal angewandt wurde und zur bis heute bestehenden Suspendierung Jugoslawiens als Teilnehmerstaat führte.

Die Bundesrepublik lud 1989 zur ersten und bisher einzigen KSZE-Wirtschaftskonferenz nach Bonn ein, die dort im Frühjahr 1990 als erste internationale Konferenz nach der Wende mit den neuen, postsozialistischen Regierungen Osteuropas stattfand.² Das damals verabschiedete Bonner Dokument war das Manifest für die soziale und wirtschaftliche Transformation der ehemaligen RGW-Länder und ist noch heute die Grundlage für die wirtschaftliche und ökologische Dimension der OSZE-Sicherheitspolitik.

Die KSZE bot insbesondere in zweierlei Hinsicht ein Gerüst, das den Verlauf der europäischen Wende und damit schließlich auch der deutschen Vereinigung stützte, wie es sich im Wiener Dokument 1989 über das Bonner Dokument 1990 bis zur Pariser Charta "für ein neues Europa" 1990 niederschlug. Der retrospektive Bezug auf die KSZE-Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 mit dem Recht der freien Bündniswahl (erstes Prinzip) und der perspektivische Hinweis auf die Ausbaufähigkeit des KSZE-Prozesses schufen die Prämissen für die Vereinigung der beiden deutschen Staaten. In einem ausführlichen Memorandum an die KSZE-Staaten vom 23. Februar 1990 beschrieb das damals schon gleichgesinnte Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR ausführlich die "Einbettung der Vereinigung beider

1 Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik 1990/91. Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung. Eine Dokumentation, München 1991, S. 77.

2 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Erinnerungen, Berlin 1995, S. 757ff.

deutscher Staaten in den gesamteuropäischen Einigungsprozess" und machte dabei gleichzeitig detaillierte Vorschläge zum Ausbau der KSZE.³ Ähnliche Vorschläge enthielt nur wenige Wochen später eine Rede des westdeutschen Außenministers. Dazu gehörten u.a. eine gesamteuropäische Institution zur Sicherung der Menschenrechte, ein Zentrum für die Schaffung eines europäischen Rechtsraumes mit dem Ziel einer Rechtsangleichung, eine (gesamt-) europäische Umweltagentur, ein Zentrum für die Entwicklung einer europäischen Telekommunikationsstruktur, einer europäischen Verkehrsinfrastruktur und einer europäischen Verkehrspolitik.⁴ Und der letzte Ministerpräsident der DDR, Lothar de Maizière, erklärte im Juni 1990 zum Ziel seiner Regierung, den KSZE-Prozess zu einer "Gesamteuropäischen Sicherheits- und Friedensunion" zu machen.⁵ Diesen Begriff übertraf nur noch der Vorschlag der französischen Diplomatie, den Hans-Dieter Genscher im Oktober 1990 aufgriff, die KSZE zu "konföderativen Strukturen in ganz Europa" zu entwickeln.⁶

Nach so großer ost-west-deutscher Übereinstimmung im Jahre 1990 war es nur konsequent, dass der Bundeskanzler nach der staatlichen Vereinigung auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Paris am 20. November 1990 ausrief: "Nicht zuletzt bekennt sich das geeinte Deutschland auch in Zukunft zur KSZE als Motor einer gesamteuropäischen Friedenspolitik."⁷

Die Bundesrepublik hob ihr KSZE-Engagement u.a. deshalb besonders hervor, um es der UdSSR zu ermöglichen, die Zugehörigkeit des zu vereinigenden Deutschlands zur NATO zu akzeptieren.⁸ Tatsächlich kam sie damit Forderungen der Sowjetunion nach einer Institutionalisierung der KSZE als Kompensation für den Verbleib der neuen Bundesrepublik in der NATO entgegen. "Die Umfeldveränderungen sollten Fortschritte in den Kernbereichen erleichtern."⁹ Der Ausbau, die Vertiefung und die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses wurden bei den 2+4-Gesprächen stets beschworen, ohne damit einer KSZE-Konferenz den Status einer deutschen Friedensvertragskonferenz zu verleihen.

Als Visionär "für das ganze Europa" erklärte Hans-Dietrich Genscher in Davos noch im Februar 1991, dass die inzwischen geschaffenen Institutionen "den Keim zu Großem" in sich trügen: "Am Horizont zeichnet sich die Struktur eines geeinten Europas im 21. Jahrhundert ab. Die jetzige EG-Zwölfergemeinschaft wird sich um die nordeuropäischen und mittel- und osteuropäischen Staaten erweitern und damit ein bedeutsamer Baustein der großen Konföderation" werden.¹⁰

3 Deutsche Außenpolitik 1990/91, a.a.O. (Anm. 1), S. 84.

4 Vgl. ebenda, S. 104, 109f.

5 Ebenda, S. 126.

6 Ebenda, S. 228.

7 Ebenda, S. 263.

8 Vgl. Genscher, a.a.O. (Anm. 2), S. 687, 717, 749.

9 Ebenda, S. 760.

10 Deutsche Außenpolitik 1990/91, a.a.O. (Anm. 1), S. 335.

Nüchterner konkretisierte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl dann im Sommer 1991 während des ersten Ratstreffens der KSZE-Außenminister den Platz der KSZE in der "europäischen Architektur" neben Europarat, Europäischer Gemeinschaft und Nordatlantischer Allianz: Sie sollte dazu dienen, die politischen Konsultationen und die bestehenden Institutionen zur Problembewältigung und Krisenverhütung auszubauen und neue Mechanismen für die Konfliktbewältigung und Streitbeilegung zu schaffen.¹¹

Tatsächlich beließ es die Bundesregierung nicht bei Deklamationen. Sie forderte ein effektives Sekretariat unter Leitung eines Generalsekretärs, der auch den Amtierenden Vorsitzenden vertreten sollte. Es gelang im Jahre 1992, das Sekretariat und den Posten des Generalsekretärs zu schaffen, der freilich auf reine Verwaltungsaufgaben beschränkt wurde. Die Bundesregierung setzte sich dann nachdrücklich und schließlich auch mit Erfolg für einen deutschen Diplomaten als ersten Inhaber des neu geschaffenen Amtes des Generalsekretärs ein: Das Amt übernahm Botschafter Wilhelm Höynck.

In Vorbereitung auf das KSZE-Gipfeltreffen von Helsinki 1992 verfassten der deutsche Außenminister am 24. April 1992 - noch immer Genscher, der freilich seinen Rücktritt schon beschlossen hatte - sowie sein französischer und sein polnischer Amtskollege eine gemeinsame Erklärung zur weiteren Stärkung der Strukturen und Institutionen der KSZE. Es ging um die Schaffung des Europäischen Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes, um Interventionen der KSZE in Jugoslawien, in Berg-Karabach und nötigenfalls anderenorts, um einen Verhaltenskodex der KSZE-Staaten auf dem Gebiet der Sicherheit, "der zu gegebener Zeit zu einem KSZE-Sicherheitsvertrag weiterentwickelt werden könnte", sowie schließlich um eine Beförderung der KSZE zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen.¹² In dieser Absichtserklärung ist bereits die Politik zu erkennen, die zumindest auf deutscher Seite zum Kern der gesamteuropäischen Politik von Genschers Nachfolger wurde: "Zuerst die KSZE", und zwar bezogen auf die Vereinten Nationen.

Die Amtsperiode Klaus Kinkels: Die OSZE als europäische UNO

Zunächst setzte der Amtsnachfolger des langjährigen deutschen Außenministers Genscher, Klaus Kinkel, die KSZE-Politik seines Vorgängers fort, indem er weiterhin die Institutionalisierung der KSZE betrieb. Das kam noch mit Erfolg im Helsinki-Dokument von 1992 zum Ausdruck. Die Bemühungen sollten ausgehend von einer deutsch-niederländischen Initiative auf dem folgenden Gipfeltreffen 1994 in Budapest eine Fortsetzung finden. Gedacht war u.a. an eine Stärkung der Stellung des Generalsekretärs und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das überdies von

11 So der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990-1993. Eine Dokumentation, Meckenheim 1994, S. 73.

12 Vgl. ebenda, S. 149.

Warschau nach Wien an den Sitz des Ständigen Ausschusses (heute: Ständiger Rat) verlegt werden sollte. Ferner sollten ein politisch-militärischer Verhaltenskodex und ein harmonisiertes Rüstungskontrollregime erarbeitet werden.¹³

Ausgerechnet auf der Generalversammlung der VN im September 1992 hatte Klaus Kinkel einen neuen Akzent in der deutschen Außenpolitik gesetzt, als er ausführte, die Vereinten Nationen dürften nicht überfordert werden: "So ist es in erster Linie Sache der Europäer, ihr gemeinsames Haus in Ordnung zu bringen." Dieser Verantwortung seien sie nachgekommen, indem sie die KSZE gerade in Helsinki zur regionalen Abmachung der VN im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta erklärt hätten. "In diese Rolle muss sie nun hineinwachsen".¹⁴ Konkreter erklärte er dazu im Dezember 1993, die KSZE könne und solle als regionale Kapitel-VIII-Einrichtung der VN "die KSZE-Konflikte in ihrem Anwendungsbereich zunächst in eigener Verantwortung friedlich zu lösen versuchen. Dies schließt (...) die Entsendung eigener Friedensmissionen ein. Sie kann hierfür ihrerseits Organisationen wie die NATO oder die WEU heranziehen."¹⁵ Dieser Ansatz mündete schließlich einige Monate später u.a. in die erwähnte "gemeinsame Agenda für Budapest", die Klaus Kinkel zusammen mit dem niederländischen Außenminister Pieter Kooijmans im Mai 1994 der KSZE zur Vorbereitung des Gipfeltreffens 1994 in Budapest vorlegte. Die zentralen Aussagen lauteten: "In Übereinstimmung mit dem Ziel einer Entwicklung des Potentials der KSZE als regionale Abmachung (...) sollten sich die Teilnehmerstaaten dazu verpflichten, 'sich nach besten Kräften zu bemühen, örtlich begrenzte Streitigkeiten' durch Inanspruchnahme der KSZE 'friedlich beizulegen', bevor sie die Vereinten Nationen damit befassen. Das Ziel sollte daher lauten: 'Zuerst die KSZE'. (...) Zur Gewährleistung einer wirksameren Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE sollten die Teilnehmerstaaten (...) übereinkommen (...) wenn nötig ohne Zustimmung des/der direkt von einer Krise oder Konfliktsituation betroffenen Staates/Staaten über die Anrufung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und über Empfehlungen zu entscheiden, die zusammen mit einer solchen Anrufung übermittelt werden können (...)"¹⁶

Diese vielversprechende Initiative - bald nach ihren Urhebern Kinkel und Kooijmans benannt - scheiterte am Misstrauen kleinerer Staaten, die sich den direkten Zugang zum Weltsicherheitsrat nicht verstellen lassen wollten, und im Hintergrund durch andere Staaten, die gerade im Weltsicherheitsrat aufgrund ihrer ständigen Mitgliedschaft über mehr Gewicht als in der paritätisch strukturierten KSZE verfügen. Da Deutschland weder zur ersten noch zur

13 Vgl. Eine gemeinsame Agenda für Budapest (Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda/Kinkel-Kooijmans-Initiative), in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997, Bonn 1998, S. 238-243, hier: S. 242.

14 Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990-1993, a.a.O. (Anm. 11), S. 196.

15 Ebenda, S. 410.

16 Eine gemeinsame Agenda für Budapest, a.a.O. (Anm. 13), S. 240.

zweiten Gruppe gehört, vergab es sich nichts, eine solche Stärkung der KSZE/OSZE voranzutreiben.

In der Logik einer Stärkung der KSZE im Verhältnis zu den VN liegt es freilich auch, der NATO eine dienende Funktion und nicht die einer "*lead organization*" zuzuerkennen. Darum sollte die NATO, wie Kinkel im November 1993 erklärte, "als Sicherheitspartner der UNO und der KSZE nationaler Machtpolitik und Gewalt einen Riegel vorschieben (...) Diese Kraft des Bündnisses darf nicht verlorengehen, wenn es im KSZE-Raum erweiterte Sicherheit bieten soll. Deshalb darf die NATO weder vorschnell überdehnt werden, noch darf sie neue Gräben in der KSZE-Gemeinschaft aufreißen."¹⁷

Solche Warnungen scheiterten jedoch einerseits an der unflexiblen Haltung Russlands, die andererseits frühere Warschauer-Pakt-Staaten zu Antragstellern bei der NATO werden ließ. Die Kontinuität einer Furcht vor "dem Osten" begünstigte die NATO, vor allem als Präsident Boris Jelzin 1993 die Duma vertrieb und Russland mit Operationen in Georgien und in anderen Regionen Transkaukasiens eine destabilisierende Einflusspolitik betrieb. So hat sich während der Periode Kinkel - auch mit aktivem Zutun der Bundesrepublik, vor allem dank des ebenfalls 1992 berufenen Verteidigungsministers Volker Rühe und des bis 1994 tätigen deutschen NATO-Generalsekretärs Manfred Wörner - die "neue NATO" viel kräftiger entwickelt als die "neue KSZE". Und schließlich ließ sich die Logik einer deutschen Politik, die die Bedeutung der VN in Europa zugunsten der KSZE/OSZE mindern wollte, nicht mit der Absicht deutscher Politik vereinbaren, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten.

Nach dem Beitritt Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik zur NATO und ihrer antizipatorischen Politik der EU-Kandidatur hat sich jedoch die Lage der Bundesrepublik, wie sie sich noch nach 1992 ergeben hatte, im Verhältnis zur OSZE verändert, und zwar nicht nur rein geopolitisch, sondern auch infolge der gewandelten Einstellungen der benachbarten Länder gegenüber der OSZE im Vergleich zur NATO und zur EU.¹⁸

Gegen Ende der Amtszeit Klaus Kinkels initiierte die deutsche Außenpolitik noch einen weiteren Vorschlag zu Stärkung der Institution. Es ging um die Einrichtung eines unabhängigen Beauftragten für die Freiheit der Medien. Nach erheblichen Anstrengungen der deutschen Diplomatie gelang es gegen hinhaltende Blockaden z.B. der Russischen Föderation einen solchen Beschluss beim Außenministertreffen in Kopenhagen 1998 herbeizuführen. Das Amt wurde nach seiner Einrichtung auch einem Deutschen, dem früheren Bundestagsabgeordneten Freimut Duve, übertragen.

17 Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990-1993, a.a.O. (Anm. 11), S. 373.

18 Vgl. Jerzy M. Nowak, Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZ E-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 117 -137; László Kovács, Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, in: ebenda, S. 55-67; Jan Pecháček, Die Tschechische Republik und die OSZE, in: ebenda, S. 109-115.

Die Amtsperiode des dritten deutschen Außenministers nach der europäischen Wende beginnt mit den Absichtserklärungen der Regierungsparteien, die sie in ihrer Koalitionsvereinbarung 1998 festlegten; sie ließen erkennen, dass sie insbesondere die OSZE stärken wollten.

Das deklarierte Vorhaben wurde jedoch verdrängt durch die seitens der USA aufgezwungene Kosovo-Politik, die unter starker deutscher Beteiligung zunächst zu einer erheblichen Aufwertung der OSZE, dann zu ihrer Marginalisierung durch die NATO-Intervention und schließlich zu ihrer Unterordnung unter die VN führte.

Diese Politik wurde von Joschka Fischer mit dem Einsatz für Menschenrechte begründet, denen Deutschland infolge seiner Vergangenheit besonders verpflichtet sei. Neben dieser idealistisch flankierten Konfrontationspolitik initiierte und betrieb die Bundesregierung eine realpolitisch begründete Kooperationspolitik mit den südosteuropäischen Staaten, die im Stabilitätspakt für Südosteuropa, der unter die Ägide der OSZE gestellt wurde, zum Ausdruck kam.

In ihrem Koalitionsabkommen erklärten SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dass die neue Bundesregierung Initiativen ergreifen werde, um die rechtliche Basis der OSZE zu stärken. Auch die obligatorische friedliche Streitschlichtung im OSZE-Raum solle durchgesetzt werden. Die Instrumente und Kompetenzen der OSZE seien durch bessere personelle und finanzielle Ausstattung zu stärken. Ihre Handlungsfähigkeit auf dem Feld der Krisenprävention und Konfliktregelung sollte verbessert werden.

Im Rahmen der Friedenskonsolidierung soll zur Schaffung einer stabilen Ordnung das Instrument nichtmilitärischer internationaler Polizeieinsätze entwickelt und genutzt werden. Die neue Bundesregierung werde sich für den Aufbau einer Infrastruktur zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung einsetzen. Diese deutschen Vorhaben fanden inzwischen in den Beschlüssen des Istanbul Gipfels 1999 eine Grundlage.

Noch aus der Zeit der Vorbereitungen zum Istanbul Gipfels von 1999 unter Klaus Kinkel stammte der gemeinsam mit der Schweiz unternommene Vorstoß für eine Erklärung seitens der OSZE, die Situation von Minderheiten zu verbessern, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen autonome Rechte erhalten sollten. Solch eine neue Norm stieß bei den Vorverhandlungen über das Istanbul Gipfeldokument jedoch auf unüberwindliche Einwände einer Reihe von Staaten, wie z.B. Bulgarien. Im Istanbul Dokument vom November 1999 fand sich lediglich eine stark abgeschwächte Version des ursprünglichen Entwurfs wieder.

Immerhin gelang es, einen "alten" deutschen Wunsch zumindest teilweise in Erfüllung gehen zu lassen: Eine neue deutsche Initiative führte über einen Umweg zu einem politischen Mandat und damit zu einer Statusverbesserung für den Generalsekretär, und zwar dadurch, dass er - seit 1999 der slowaki-

sche Diplomat Ján Kubiš - zusätzlich zum Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien ernannt wurde.

Wie ebenfalls im Koalitionsabkommen angekündigt, hat die Bundesregierung inzwischen eine Schulungseinrichtung für die Ausbildung und den Einsatz von Personal für Aufgaben im Bereich von Friedenseinsätzen im Rahmen von OSZE- (oder auch VN-) Missionen geschaffen.

Zusammenfassend ist zwar festzustellen, dass die Bundesrepublik es neben den sich ändernden strategischen Erwägungen nicht aufgegeben hat, sich für eine Stärkung der OSZE einzusetzen. Ihr Einsatz gilt der Verbesserung der Normen; auch eine Steigerung der instrumentellen Wirkungsmöglichkeiten wurde sowohl organisatorisch als auch operativ durch die deutsche Regierung unterstützt. Das Engagement dafür hat jedoch nach 1992 einen punktuellen, nicht aber einen konzeptuellen Charakter, der von der Vorstellung einer gesamteuropäischen Friedensordnung herrührte.

Die Bundesrepublik als Akteur in verschiedenen Rollen

Die deutsche Außenpolitik tritt im Zusammenhang mit der OSZE in verschiedenen Rollen in Erscheinung. Sie tritt direkt oder indirekt auf, nämlich in nationalstaatlicher, EU-verbundener und OSZE-kollektiver Gestalt. Der EU-Verbund wiederum erscheint je nach Anlass und Inhalt in unterschiedlichen Formen, nämlich zum einen als intergouvernementale Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, vertreten durch die Präsidentschaft, und zum anderen als integrierte Politik, vertreten durch die Kommission. Und schließlich ist die deutsche Außenpolitik noch über diesen Rahmen hinaus multilateral gebunden, vor allem durch die NATO und letztlich durch die Vereinten Nationen, deren Politik die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE oft bestimmt hat.

Aus der Perspektive der OSZE und mit Blick auf deren Betätigungsfelder verdoppelt sich dieser mehrfache Auftritt Deutschlands sogar noch, da die Bundesrepublik sowohl als interner als auch als externer Akteur handelt: Als EU-Mitglied versucht sie also beispielsweise einerseits EU-Politik innerhalb der Organe der OSZE durchzusetzen; andererseits ist sie auf den verschiedenen Politikfeldern im Namen der EU (und in Konkurrenz zur OSZE) tätig und beeinflusst damit deren Politik von außen.

Derartige Konstellationen entspringen keineswegs nur modellanalytischen, abstrakten Überlegungen, sondern zeigten sich fortlaufend, seit die OSZE (damals noch KSZE) 1990 operativ geworden ist. Inwieweit solche "Mehr-Ebenen-Außenpolitik" oder vielleicht besser "Mehr-Rollen-Außenpolitik" konzeptionell in sich stimmig ist und ihre Teile in der Praxis miteinander in Einklang zu bringen sind, hängt von den Umständen, den Adressaten und den jeweiligen Partnern ab. Die Koordination und damit auch die Prioritätensetzung hat der politische Direktor des Auswärtigen Amtes zu leisten. Es ist

schwer vorstellbar, dass die deutsche Außenpolitik allen drei Rollen immer oder auch nur zur gleichen Zeit optimal gerecht werden konnte und künftig können wird.

In der Maske der EPZ/GASP

Eine Reihe von Initiativen und entsprechende Bekundungen belegen, dass sich die Bundesregierung auch über die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bemüht hat, die KSZE/OSZE als Institution zu fördern. Freilich hat sie sich gegenüber den oft unterschiedlichen Haltungen anderer EG/EU-Mitglieder - vor allem der des Vereinigten Königreichs als Gegner jeglicher Institutionalisierungen - nicht so durchsetzen können, wie sie es sich gewünscht hätte. Apodiktisch bekannte Hans-Dietrich Genscher im Januar 1990, dass "die Europäische Gemeinschaft ihre gesamteuropäischen Ziele und Vorstellungen in den KSZE-Prozess einbringen (wird), der sich für alle Beteiligten immer mehr als Grundlage und Rahmen, als die Haupttrichterschnur des gesamteuropäischen Einigungsprozesses erweist".¹⁹ Und während die Bundesregierung in zahlreichen Verlautbarungen ganze Stapel von Vorschlägen für neue Institutionen einbrachte, so noch einmal der Bundeskanzler im Mai 1990, kam der - britische - Vorsitz des Europäischen Rates in Dublin im April 1990 nur zu dem Schluss, auf dem bevorstehenden KSZE-Gipfeltreffen "die Einrichtung eines kleinen Verwaltungssekretariates zu prüfen".²⁰

Tatsächlich ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Hinblick auf die OSZE formal stärker verwirklicht worden als in Bezug auf andere internationale Organisationen, z.B. die Vereinten Nationen. Die Sitzungen des Ständigen Rates der OSZE, die mindestens einmal wöchentlich stattfinden, werden gemeinsam vorbereitet und es wird eine gemeinsame Stellungnahme abgestimmt. Zu ihrer Vorbereitung kommen jeweils die in Wien bei der OSZE akkreditierten ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten unter Leitung des Vertreters der Präsidentschaft zusammen. Bei der Ratssitzung spricht dann auch stets der Vertreter des Landes, das die EU-Präsidentschaft innehat, für alle anderen und meist auch für alle diejenigen Länder, die der EU assoziiert sind. Im Allgemeinen bleibt es bei dieser gemeinsamen Stellungnahme und der deutsche Botschafter kann nur schweigend die Vertreter der Schweiz oder Norwegens beneiden, die sich im Namen ihrer Regierungen durch eigene Akzente profilieren können. Obwohl die EU nicht einmal Beobachterstatus bei der OSZE hat (wegen des rechtlichen Status der OSZE allerdings auch nicht haben kann), nehmen die übrigen OSZE-Länder, die nicht Mitglieder der EU sind, dieses Verhalten des EU-Blocks hin. (Für ein solches permanent geschlossenes Auftreten gibt es inzwischen noch ein weiteres Beispiel, nämlich die so genannte GUUAM-Gruppe, die Georgien, die Ukraine,

19 Deutsche Außenpolitik 1990/91, a.a.O. (Anm. 1), S. 65.

20 Ebenda, S. 112.

Usbekistan, Aserbaidschan und Moldau umfasst.) Auch in den anderen Gremien, die entweder Teil der OSZE sind, wie diverse Ausschüsse, oder mit ihr in Zusammenhang stehen, wie das Forum für Sicherheitskooperation oder der Ausschuss für Artikel V des Dayton-Abkommens, gehen die EU-Länder gemeinsam vor.

Solch abgestimmtes Auftreten von Teilnehmerstaaten, die unter Führung der EU-Staaten manchmal die Hälfte aller 54 OSZE-Staaten ausmachen, verfehlt seine Wirkung gegenüber den anderen nicht; diese fühlen sich freilich durch diesen EU-Block, der neben den USA und der Russischen Föderation den dritten respektablen Machtfaktor bildet, marginalisiert. Wer ihm angehört, hat die Chance, dass seinen Initiativen mehr Beachtung geschenkt wird als bei einem Alleingang und dass er sogar in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt. Das gelang beispielsweise der irischen Delegation, die über die EU den Entwurf einer "Europäischen Plattform für kooperative Sicherheit" lancierte, der schließlich seinen Weg in die Istanbul Charta von 1999 fand.

Inwieweit andererseits eine solche Konzertierung der 15 Staaten der Beschlussfassung innerhalb der OSZE im Allgemeinen oder der Durchsetzung von Initiativen einzelner EU-Mitgliedstaaten - wie Deutschland - z.B. im Ständigen Rat nützt oder aber mögliche interessante Initiativen einzelner Teilnehmerstaaten bremst und damit einer OSZE-weiten Debatte entzieht, ist eine Frage, die die Beteiligten unterschiedlich beantworten. Manchmal mussten Sitzungen für längere Zeit unterbrochen werden und eine Beschlussfassung verzögerte sich, weil die EU-Mitglieder erst noch einen gemeinsamen Standpunkt zu einer plötzlich aufgekommenen Frage finden mussten, was den Unwillen anderer Delegationen hervorrief. Solch EU-interner Zwang zum Kompromiss hat gelegentlich auch Initiativen der deutschen Regierung verwässert. Wahrscheinlich ist der Mangel an reformerischem Elan der Bundesrepublik Deutschland in der OSZE heute im Unterschied zu früheren Perioden in der KSZE auch dieser EU-Konzertierung geschuldet.

Zuweilen kommt es vor, dass der Vertreter eines anderen Mitgliedstaates der EU unter Bezugnahme auf den gemeinsamen Standpunkt eine ergänzende Erklärung abgibt. Das ist auch immer wieder durch den Leiter der deutschen Delegation geschehen. Dieses Verhalten kann politische Präferenzen und Optionen verraten, die nicht oder nicht ausreichend bei der gemeinsamen Beratung berücksichtigt worden sind.

Die Bundesrepublik hat sich zur Unterstützung ihrer Vorhaben auch schon mit Teilnehmerstaaten verbunden, die nicht der EU angehören, wie z.B. anlässlich der gemeinsamen Beratungen über die Sicherheitscharta mit der Schweiz in ihrer bereits erwähnten Initiative zur Stärkung der Minderheitenrechte.

Gelegentlich - wie z.B. zur Eröffnung der Budapester Überprüfungskonferenz im Jahre 1994 - ist es auch schon vorgekommen, dass ein Vertreter der Europäischen Kommission das Rederecht für die Union beanspruchte, was von dem Land, das die Präsidentschaft innehat - damals Deutschland - nicht

immer vorbehaltlos und mit Freude gesehen wird. Auch als im ersten Halbjahr 1999 wiederum Deutschland die EU-Präsidentschaft übernommen hatte, beanspruchte die EU-Kommission ihre Prärogativen hinsichtlich Status und Wirkungsrecht im Hohen Rat der OSZE, der als Wirtschaftsforum in Prag tagte.

Solche Fälle belegen, wie internationale Organisationen, selbst wenn ihnen dieselben Staaten angehören, eine Eigendynamik entwickeln, die weniger zu Konvergenz und Kooperation als zu Divergenz und Rivalitäten führen. Diese entstehen deshalb, weil die jeweiligen Sekretariate Eigeninteressen verfolgen (was allerdings bei der politischen Schwäche des OSZE-Sekretariats nur marginal möglich erscheint) oder die Mitgliedstaaten die Chance zur Durchsetzung ihrer Politik innerhalb der verschiedenen multilateralen Verbände unterschiedlich einschätzen und sich dieser darum in unterschiedlicher Weise bedienen.

Es ist hier nicht der Platz, das gesamte Beziehungsgeflecht zwischen EU und OSZE darzustellen. Es soll - ohne allerdings eine Antwort zu geben - lediglich noch die gewiss nur theoretische Frage aufgeworfen werden, ob die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik im KSZE/OSZE-Rahmen mit der Einbindung in die GASP und deren Verstärkung durch die WEU kompatibel ist. Im Prinzip richtet sich die Frage auch an die NATO- und teilweise selbst an die VN-Mitgliedschaft, wie - freilich noch unter anderen Voraussetzungen - das Beispiel der Schweiz zeigt. Die OSZE ist den Prinzipien einer kooperativen Sicherheitspolitik verpflichtet, die konfrontative Elemente, wie sie auch Institutionen der kollektiven Sicherheitspolitik enthalten, prinzipiell ausschließt.

Die Bundesrepublik als Teil des OSZE-Kollektivs

Von einem objektiven OSZE-Blickwinkel aus gesehen muss Deutschland im Großen und Ganzen als ein konstruktiver und förderlicher Teilnehmerstaat gelten. Diesen Ruf erwarb sich die Bundesrepublik, wie schon ausgeführt, insbesondere in der Periode zwischen der Verabschiedung des Wiener Dokuments 1989 und der Annahme des Budapester Dokuments 1994, als wechselseitige Interessen zusammenkamen: Dadurch dass die KSZE der Interessenlage der Bundesrepublik als Nationalstaat entsprach, gewann umgekehrt die KSZE einen an ihrer positiven Entwicklung interessierten und entsprechend engagierten Teilnehmer. So ist es dem Einsatz der Bundesrepublik zuzuschreiben, dass alle UdSSR-Nachfolgestaaten, also insbesondere die damals strittigen zentralasiatischen Republiken, in die KSZE aufgenommen wurden. Umgekehrt fällt auch der Bundesrepublik das zumindest im Nachhinein zweifelhafte Verdienst zu, dass Jugoslawien 1992 von der Teilnahme an der KSZE/OSZE suspendiert wurde und bis heute ausgeschlossen ist.

Im gesamten Verhältnis zur OSZE hat die Bundesregierung öffentlich bislang noch immer eine positive Grundhaltung eingenommen und das auch dadurch

bekräftigt, dass sie abgesehen von diffus gewordenen strategischen Interessen ihr Engagement für die Verbesserung des Normenkatalogs, die Stärkung der institutionellen Strukturen und die Bereitstellung von personellen und materiellen Ressourcen für die operativen Einsätze bekundet hat.

Über den EU-Verbund hat die Bundesrepublik die OSZE sowohl geschwächt als auch gestärkt. Die Schwächung besteht darin, dass alle EU-Länder, allen voran Deutschland, - der Raison der EU folgend - an einer Vitalisierung der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheitspolitik, wie sie der OSZE überantwortet ist, kein Interesse gezeigt haben. Auch unterstützt die Bundesrepublik eine expansive gesamteuropäische Politik der Europäischen Kommission auf Feldern wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, die - wenn schon nicht der OSZE - dann zumindest dem Europarat zukämen. So hat ausgerechnet in Wien, am Sitz der OSZE, die EU mit deutscher Förderung eine Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa eingerichtet, die von einer deutschen Diplomatin geleitet wird und die über mehr Personal verfügt als die meisten OSZE-Missionen.

Andererseits wurde unter Führung und auf Initiative der Bundesrepublik der Stabilitätspakt für Südosteuropa, dessen wirtschaftliche Verwirklichung vor allem der EU überantwortet ist, insgesamt unter die Ägide der OSZE gestellt.

Von wechselseitigem Nutzen

Im Allgemeinen ist die OSZE für die Bundesrepublik Deutschland unabhängig von der jeweiligen Rolle, in der sie auftreten kann, immer noch ein pareto-optimales Terrain, das sie noch vergleichsweise stärker als jenes der anderen Organisationen bespielen könnte, weil die objektiven Bedingungen dafür gegeben sind, und auch sollte, weil es ihre Interessenlage gebietet. Dieser entspricht die OSZE aufgrund ihrer gesamteuropäischen Mitgliedschaft, ihrer sicherheitspolitischen Reichweite und ihrer politischen Zielsetzung. Für die Bundesrepublik war und ist sie angesichts ihrer geopolitischen Lage und der zahlreichen Nachbarstaaten eine notwendige und unersetzliche Organisation. Die KSZE stellte ferner von vorneherein einen Bereich dar, auf dem die Bundesrepublik ihre eigene Rolle spielen konnte. Anders als ursprünglich NATO und EWG/EG/EU war die KSZE nicht auch zur "Einbindung" der Bundesrepublik gedacht, die deswegen hier auch nicht als "Juniorpartner" der Interessen Frankreichs oder der USA erschien.

Eine Bilanz der deutschen Außenpolitik gegenüber der KSZE/OSZE nach 1990 zeigt jedoch, dass die Differenz zwischen Soll und Haben seit der Ära Genscher immer größer geworden ist. Das liegt nicht an übersteigerten Ansprüchen, die eher konstant geblieben oder wegen Konzeptlosigkeit diffus geworden sind, sondern vielmehr am nicht ausreichenden Einsatz. Diesem Gravamen ist das Paradox zu verdanken, dass die USA und - relativ gesehen -

auch Norwegen und die Schweiz stärker in der OSZE engagiert sind als Deutschland.

Noch ein anderes Paradox ist im Kontext der deutschen OSZE-Politik zu entdecken. Während die Exekutive der deutschen Außenpolitik ein degressives Interesse an der OSZE erkennen lässt, stimmten im Bundestag die an der OSZE interessierten Parlamentarier aller Fraktionen über die Legislaturperioden hinweg konvergierend darin überein, dass die OSZE verstärkt durch die Bundesregierung gefördert werden sollte. Der OSZE gegenüber nehmen nun alle Bundestagsparteien fast identische Positionen ein. Im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs 1999 in Istanbul brachten die Fraktionen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und F.D.P. sogar gemeinsam einen Antrag "für eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE" ein, mit dem sie erklärtermaßen die Bemühungen der Bundesregierung unterstützen wollten.²¹ Ein eigener Antrag der PDS-Fraktion, "Neue europäische Sicherheitsarchitektur", hatte nicht nur einen von den übrigen Fraktionen abweichenden Tenor, sondern war auch ausführlicher und enthielt viele weitergehende Anregungen, die beispielsweise auch ein "regionales Peacekeeping" für die OSZE und die Bildung eines Exekutivrates umfassten.²² Entsprechend unkontrovers verlief die Bundestagsdebatte, in der sich die Sprecher der Fraktionen wechselseitig auch noch einmal versicherten, wie sehr sie in der Wertschätzung der OSZE übereinstimmten.²³ Eine ähnliche Konstellation hatte sich schon in der vorangegangenen 13. Legislaturperiode gezeigt.²⁴ Freilich unterscheiden sich die Parteien doch in der Aufmerksamkeit, die sie der OSZE widmen, wie ein Vergleich ihrer Programme zur Bundestagswahl zeigt. So machten überraschenderweise die F.D.P. und erwartungsgemäß Bündnis 90/Die Grünen die ausführlichsten Vorschläge für eine Stärkung der OSZE, während diese im CDU/CSU-Programm nicht einmal erwähnt wurde; die Äußerungen der SPD waren dagegen unauffällig und bewegten sich im traditionellen Rahmen.²⁵ Die Parteien - mit Ausnahme der PDS - führen keinerlei außenpolitische Debatte, die erkennen ließe, ob und worin sie sich beispielsweise in der Frage unterscheiden, welche Stellung die OSZE innerhalb der internationalen Gemeinschaft einnehmen soll und wie die zukünftige Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik und die EU aussehen soll.

Eine Prüfung der von der Bundesregierung bei der OSZE eingebrachten Vorschläge ergibt, dass nach 1992 wichtige Vorhaben scheiterten. So ist es bisher nicht, wie von deutscher Seite immer gewünscht, zu einer starken Institutionalisierung, gar Verrechtlichung, gekommen. Eine Konsolidierung des

21 Vgl. BT-Drs. 14/1959.

22 Vgl. BT-Drs. 14/1771.

23 Vgl. BT-Plenarprotokoll 14/66 vom 4. November 1999, S. 5884D-5898C.

24 Vgl. BT-Drs. 13/5622/5800/5888; BT-Plenarprotokoll 13/138 vom 14. November 1996, S. 12455C-12468D.

25 Vgl. Dieter S. Lutz, Sicherheit statt Risiko - eine Ampel rot, gelb, grün. Die außen- und sicherheitspolitischen Aspekte in den Wahlprogrammen der deutschen Parteien zur Bundestagswahl, September 1998, S. 1-7, hier: S. 7 (Manuskript).

Sekretariats durch Konzentration aller Büros in Wien fand nicht statt. Die Bildung einer Art europäischen Sicherheitsrates innerhalb der OSZE - also die Verstetigung und sachliche Ausbreitung der Jugoslawien-Kontaktgruppe - war nicht durchsetzbar. Eine Ablösung gar der VN in Europa durch die OSZE ist nicht in Sicht; im Kosovo ist schließlich sogar das Gegenteil eingetreten, die VN wurden der OSZE übergeordnet. Die im KSZE/OSZE-Verband angelegte und von der Bundesrepublik einmal besonders angestrebte Form kooperativer Sicherheitspolitik während der Amtszeit Genschers von 1989 bis 1992 wurde substanziell durch die Einbindung in die GASP und die angestrebte Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GVSP) des 15er-Blocks zurückgestuft.

"Die OSZE ist die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation. Das macht sie unersetzlich" - so beginnt der Abschnitt, der eigens der OSZE in der Koalitionsvereinbarung zwischen den Parteien gewidmet ist, die seit 1998 die Bundesregierung bilden.²⁶ In seinem Kern findet sich dieser Satz auch in vielen Aussagen der früheren Bundesregierungen. Doch ist die lakonische Feststellung eines Faktums eher mager im Vergleich zu dem, was die KSZE/OSZE zumindest perspektivisch 1990 einmal auch für die Bundesrepublik werden sollte. Die der OSZE innewohnenden Möglichkeiten einer gesamteuropäischen Stabilitätspolitik würden weithin vernachlässigt, beklagte darum treffend vier Jahre nach seinem Ausscheiden aus dem Amt der frühere deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher.²⁷ Und anlässlich des 25. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki bezeichnete er es als eine "Verkümmern der OSZE", sie so zu verstehen, als wäre sie "eine Art Dienstleistungsorganisation für die Durchsetzung von politischen Entscheidungen, die innerhalb anderer Organisationen getroffen werden". Die Mitgliedstaaten müssten sich fragen lassen, ob sie bereit sind, eine "Repolitisierung der OSZE" vorzunehmen.²⁸ Diese Frage richtet sich auch und angesichts ihrer bei ihrem Antritt verkündeten Politik insbesondere an die amtierende Bundesregierung, deren Vertreter in ihren Reden zur internationalen Politik der OSZE kaum mehr als ein Pflichtquantum an Aufmerksamkeit zukommen lassen.

26 Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 57.

27 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 18), S. 47-54, hier S. 50.

28 Hans-Dietrich Genscher, Rede bei der Festveranstaltung anlässlich 25 Jahre Schlussakte von Helsinki am 19. Juli 2000 in Wien, PC.DEL/407/00 vom 18. Juli 2000, S. 5

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Innerstaatliche Konflikte: Der Beitrag der OSZE und der EU zu ihrer Verhütung und friedlichen Regelung

Eine neue Anarchie?

Wenn wir, wie Robert G. Kaplan² befürchtet, einer Zeit der Anarchie entgegengehen sollten, so gibt es dafür zwei Ursachen: erstens die Schwäche der internationalen Ordnung auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation; zweitens die sich mehrenden Krisen innerhalb von Staaten.

Als Grundlagen und Ansätze für eine internationale Ordnung haben sich die Regeln des Völkerrechts herausgebildet, die ständig weiterentwickelt werden. Allerdings sind die Institutionen zur Durchsetzung dieser Regeln - vor allem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und der Internationale Gerichtshof - in vielen Fällen nicht handlungsfähig. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts lehren uns aber, dass die Mehrzahl der Krisen und Konflikte ihren Ursprung im Inneren von Staaten haben und dass gerade solche Konflikte zu ungeheuren Verbrechen und einer großen Zahl von Opfern führen können. Sie strahlen auch über die Grenzen des Staates hinaus, in dem sie entstanden sind. Die internationale Gemeinschaft kann sie nicht ignorieren. Sie hat jedoch - und dies wird durch die Erfahrungen der letzten Jahre ebenfalls bestätigt - noch nicht genügend wirksame Instrumente entwickelt, um solche Konflikte angehen zu können. Eines aber hat sich sehr deutlich erwiesen: Je frühzeitiger man sich diesen Konflikten zuwendet, umso größer ist die Chance einer friedlichen und befriedigenden Regelung. Innerstaatliche Konflikte haben ihre Ursachen oft in den Köpfen, in tief eingewurzelten Vorstellungen über die eigene und über andere Gruppen innerhalb eines Staates. Diese Vorstellungen werden geprägt durch geschichtliche Erfahrungen, auf denen die Identität der Gruppe fußt. Deshalb ist es schwer, diese Vorstellungen in Frage zu stellen und zu verändern. Solche Vorstellungen und Feindbilder werden virulent, wenn sie von skrupellosen Politikern zur Erhaltung und Festigung ihrer Macht benutzt werden. Wenn es in den Staaten selbst nicht gelingt, die Störung des Zusammenlebens durch Feindbilder zu beenden, so ist die internationale Gemeinschaft gefordert, so schwierig die Aufgabe auch ist. In Europa ist es vor allem die OSZE, die sich den inneren Konflikten zugewendet hat. In einigen Fällen ist es ihr auch gelungen, Konflikte zu entschärfen und verschiedene Bevölkerungsgruppen auf den Weg zu einem friedlichen Zusammenleben innerhalb des Staates zu führen.

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

2 Robert D. Kaplan, *The coming anarchy*, London 1999.

Sobald Gewalt ausgebrochen ist, wird die Regelung unendlich viel schwieriger. Das haben wir in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo erlebt. Deshalb haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten am 19. November 1999 in Istanbul in der Europäischen Sicherheitscharta ihre Absicht bekräftigt, Konflikte wo immer möglich zu verhüten oder mit friedlichen Mitteln zu lösen. Dies ist eine Aufgabe der OSZE, deren Bedeutung immer größer geworden ist. Es wird notwendig sein, vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und im Hinblick auf die neuen Aufgaben die Instrumente der OSZE zu verbessern und die Zusammenarbeit mit der EU zu verstärken.

Innerstaatliche Konflikte und ihre Ausstrahlung

Normalerweise werden innerstaatliche Konflikte auch innerstaatlich geregelt. Es zeigt sich, dass Demokratie und Rechtsstaat im Prinzip die dafür geeigneten Instrumente bieten. Was die OSZE und insbesondere ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) leisten, um die Demokratisierung zu fördern und den Menschenrechtsschutz zu verbessern, ist insofern auch ein Beitrag zur Verhütung von Konflikten.

Gelingt die innerstaatliche Lösung nicht, so hat die internationale Gemeinschaft zu entscheiden, ob und wie sie sich engagieren will. In vielen Fällen wird dies schon deshalb notwendig sein, weil interne Konflikte auch Wirkungen nach außen entfalten: Die Probleme der russischen Minderheiten in Estland und Lettland waren auch die Hauptstreitpunkte in den Beziehungen dieser beiden Länder zur Russischen Föderation. Das Kosovo-Problem drohte auf Mazedonien mit seiner großen albanischen Bevölkerungsgruppe überzugreifen. Die Flüchtlingsströme nach Mazedonien und Albanien belasteten gerade diese Länder in gefährlichem Grad. Die inneren Probleme Georgiens sind nicht ohne Einmischung aus der Russischen Föderation entstanden und können nur unter ihrer Mitwirkung gelöst werden.

Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE als Legitimation für die Einmischung von außen

Die internationale Gemeinschaft kann innerstaatliche Konflikte nicht ignorieren, wenn dabei über längere Zeit Menschenrechte in extremem Ausmaß verletzt werden. Im Bereich der OSZE können sie zum Thema gemacht werden, wenn die Teilnehmerstaaten gegen die Prinzipien und Verpflichtungen verstoßen, die sie selbst akzeptiert haben und die sie deshalb auch binden. Diese Prinzipien wurden seit 1975 von der KSZE (der Vorgängerin der OSZE) erarbeitet. Die neuen Staaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien entstanden sind, haben diese Prinzipien und Verpflichtungen übernommen, so dass sie jetzt für alle 55 OSZE-Teilneh-

merstaaten gelten. Diese können sich nicht mehr darauf berufen, Verstöße dagegen seien eine innere Angelegenheit. Den eindrucksvollsten Katalog von Prinzipien für die innere Verfassung von Staaten enthält das Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990. Es atmet den Geist der damaligen Zeit des Umbruchs: In fast allen europäischen Staaten waren die Regierungen bereit, Reformen in Richtung auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzuleiten, soweit sie nicht bereits verwirklicht waren.

Verstöße gegen die Prinzipien und Verpflichtungen können gerade deshalb nicht ignoriert werden, weil sie nur politisch, nicht rechtlich bindend sind. Ihre Wirkungskraft würde unterhöhlt, wenn ernste und langandauernde Verstöße ignoriert würden.

Problematik der militärischen Intervention

Es ist unbestritten, dass eine militärische Intervention in innerstaatlichen Konflikten nur in Frage kommt, wenn alle friedlichen Mittel der Lösung ausgeschöpft wurden. Das bedeutet aber auch: Die Entscheidung für die militärische Intervention ist gleichzeitig ein Eingeständnis des Scheiterns sowohl der Konfliktverhütung als auch der friedlichen Lösung.

Eine militärische Intervention kann nur erwogen werden, wenn die Konfliktparteien die Schwelle zur Gewaltanwendung wesentlich und nicht nur vorübergehend überschritten haben. Ist einmal Gewalt ausgebrochen, so ist sie schwer zu beenden. Es besteht die Tendenz sie fortzusetzen, bis die Konfliktparteien, soweit es sich um Völker oder Volksgruppen handelt, völlig voneinander getrennt sind. Da es aber in der Regel keine natürlichen Grenzen zwischen ihnen gibt, liegen auf dem Weg zur Trennung endlose Kämpfe und Vertreibungen mit den entsetzlichen Begleiterscheinungen, die wir in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo beobachtet haben. Auch wenn die Kämpfe beendet werden können, ist das Vertrauen zerstört, die schlimmsten Vorstellungen über die jeweils andere Volksgruppe wurden bestätigt. Das Zusammenleben wird nur wieder möglich, wenn von außen Regeln gesetzt und durchgesetzt werden. Auch dies zeigen die Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina und erneut im Kosovo. Dafür ist, wie diese Beispiele zeigen, eine militärische Präsenz auf nicht absehbare Zeit erforderlich. Selbst eine starke Organisation wie die NATO geriete an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit, wenn sie über Bosnien und Herzegowina und das Kosovo hinaus eine ständige Präsenz in weiteren Krisengebieten sichern müsste.

Wir wissen heute, dass militärische Unterstützung von friedlichen Bemühungen zur Konfliktlösung, mitunter auch militärische Interventionen, notwendig werden können. Wir wissen aber auch, dass wir mit militärischen Instrumenten für sich genommen die Konfliktursachen nicht aufheben oder gar Konflikte lösen können: In Fällen in denen der Weg zur Beilegung von Konflikten ohne militärische Intervention nicht eröffnet werden kann, wird diese

mühevoller Arbeit notgedrungen erst nach dem militärischen Eingreifen beginnen können. Der schwierige und langwierige Teil der Arbeit beginnt hier. Die Konfliktparteien müssen dazu bewegt werden neue Regeln für das Zusammenleben zu akzeptieren.

Zu Beginn des Jugoslawienkonfliktes mögen viele noch der Ansicht gewesen sein, die NATO könne mit einigen gut gezielten Luftangriffen einen Konflikt beenden. Der dornige Weg von der militärischen Embargoüberwachung, der Unterstützung von UNPROFOR mit militärischen Mitteln, der Überwachung, später gewaltsamen Durchsetzung der Flugverbotszone Bosnien und Herzegowina bis hin zu den Luftschlägen der NATO gegen die bosnisch-serbische Armee nach einem grausamen Mörserangriff auf Zivilisten in Sarajewo zeigt: Mit militärischer Intervention allein kann ein Konflikt nicht gelöst werden.

Wie sich im Fall Kosovo gezeigt hat, besteht über die Bedingungen für militärische Interventionen in innerstaatlichen Konflikten immer noch Streit. Zwei ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der VN, Russland und China, halten daran fest, dass eine Zustimmung des Sicherheitsrats in jedem Falle erforderlich ist, dass somit jede Intervention durch ein Veto verhindert werden kann. Russland wird schon deshalb bei dieser Haltung bleiben, weil es befürchtet, dass eine solche Intervention in der Zukunft auch gegen sein eigenes Staatsgebiet gerichtet werden könnte. Gegen den ausdrücklichen Widerspruch von Russland und China wird sich kein Völkergewohnheitsrecht für eine "humanitäre Intervention" bilden können.

Es versteht sich von selbst, dass der Einsatz von Truppen zur Stabilisierung des bestehenden Zustandes oder zur Durchführung einer ausgehandelten Lösung auch künftig unentbehrlich sein wird. Dies ist im Prinzip unbestritten. Russland selbst beteiligt sich an Operationen dieser Art in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo.

Priorität für Konfliktverhütung und friedliche Mittel der Konfliktregelung

Wenn - wie sich gezeigt hat - die militärische Intervention die eigentlichen Konfliktursachen nicht beseitigt, so ist daraus die Folgerung zu ziehen, dass die internationale Gemeinschaft viel früher eingreifen sollte, auch wenn es einen größeren Einsatz von finanziellen und personellen Mitteln erfordert. Mit Recht haben die Außenminister der G-8 auf ihrer Konferenz in Berlin vom 16./17. Dezember 1999 festgestellt: "Einige Regionalkonflikte der letzten Zeit und ihre Geschichte haben insbesondere immer wieder gezeigt, dass uns nicht 'Frühwarnung' fehlt, sondern dass uns 'frühe Entscheidung' und langfristige, konkrete und nachhaltige Strategien der Konfliktverhütung fehlen."³

Warum aber wird nicht früh genug entschieden? Warum haben wir die langfristigen Strategien der Konfliktverhütung noch nicht? Dafür gibt es mehrere

3 Eigene Übersetzung.

Gründe: Der offensichtlichste ist, dass nur durch dramatische Vorgänge, die auch die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf sich ziehen, Handlungsdruck entsteht. Ein Konflikt erregt die Aufmerksamkeit unserer Öffentlichkeit nicht, so lange er erst im Entstehen ist oder nur schwelt. Erst wenn er ausgebrochen ist, wenn gekämpft wird, Opfer zu beklagen und Flüchtlingsströme unterwegs sind, entstehen die Nachrichten, vor allem die Fernsehbilder, die ein Handeln unausweichlich machen. Der zweite Grund ist, dass Maßnahmen der Konfliktverhütung nicht nur undramatisch sind, sondern dass ihr Erfolg auch nicht zu garantieren ist. Und selbst wenn der Erfolg eintritt, ist er keine Nachricht für die Medien. Nur ein ausgebrochener Konflikt liefert Schlagzeilen, nicht ein verhüteter. Nicht zuletzt deshalb ist es auch schwierig, Unterstützung für präventive Maßnahmen und Strategien zu erhalten, obwohl - wie Kofi Annan es formulierte - die teuerste Prävention immer noch billiger ist als die billigste Intervention. So waren z.B. die Kosten der Luftangriffe gegen Serbien im Frühjahr 1999 - die Reparatur der Schäden natürlich nicht eingerechnet - um ein Vielfaches höher als der gesamte Haushalt der OSZE für 1999. Ein dritter Grund ist, dass präventive Maßnahmen und erst recht präventive Strategien schwer zu konzipieren sind: Schon die Analyse der Lage ist schwierig und es ist nicht leicht, sich in internationalen Gremien auf sie zu verständigen. Die Handlungsmöglichkeiten, die sich daraus ergeben, sind ebenfalls nicht eindeutig. Wir bewegen uns also auf unsicherem Boden. Die Erfahrungen mit dem internationalen Engagement in der Kosovo-Frage, die ja viele Jahre zurückreichen, sind nicht ermutigend. Und doch lohnt sich jeder neue Versuch zur Konfliktverhütung - so wie sich die Erhöhung der Verkehrssicherheit lohnt, obwohl trotzdem weiterhin Unfälle vorkommen. Es bedarf einer besonderen Anstrengung, unsere Öffentlichkeit für diesen Einsatz zu gewinnen.

Die Rolle der OSZE

Nach wie vor verkörpert die OSZE den Bestand an Normen und Prinzipien, den die KSZE seit 1975 in damals sehr zähen und mühseligen Verhandlungen aufgebaut und den die OSZE weiterentwickelt hat. Diese Normen und Prinzipien bilden eine gesamteuropäische Klammer. Sie liefern auch die Rechtfertigung dafür, dass die internationale Gemeinschaft gegen Menschenrechtsverstöße und Verweigerung demokratischer Teilhabe vorgehen und damit die Fähigkeit der Staaten stärken kann, Konflikte zu vermeiden oder sie mit demokratischen Methoden zu lösen. Die OSZE hat sich dafür eigene Organe gegeben: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und vor allem den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten. Max van der Stoep, dem dieses Amt 1992 übertragen wurde, hat durch stille Diplomatie viel geleistet, um den Status von Minderheiten zu verbessern und dadurch offene oder latente Konflikte zu entschärfen. Was er er-

reicht hat, ist hier nicht im Einzelnen darzustellen.⁴ Seine geduldigen Gespräche, seine Anregungen und Vorschläge, aber auch die Unterstützung, die er im Ständigen Rat der OSZE immer wieder erhielt, sind die besten Beispiele für die Praxis der Konfliktverhütung.

Die OSZE hat seit 1994 mit sehr bescheidenen Mitteln ihre Präsenz vor allem in Regionen mit Krisenpotential wie keine andere Organisation ausgebaut. Es ist ihr gelungen, Missionen, Zentren, Büros o.ä. an derzeit 19 Orten einzurichten, jeweils ausgestattet mit einem *ad hoc* vereinbarten Mandat, das in der Regel allgemein genug gehalten ist, um der Mission Spielraum für ihre Aktivitäten zu gewähren. Auch diese Einrichtungen können allerdings nur noch wenig bewirken, wenn es nicht gelingt, den Ausbruch von Gewalt abzuwenden, wie z.B. in Tschetschenien.

Vieles könnte getan werden, um die Arbeit der OSZE wirksamer zu machen. Der vielleicht bedeutsamste Schritt, nämlich die Einschränkung des Konsensprinzips im Ständigen Rat, wird, wenn überhaupt, so nicht in den nächsten Jahren getan werden können. Jedoch hat die Erfahrung gezeigt, dass die Teilnehmerstaaten ungern und nur dann, wenn es um Interessen geht, die sie selbst für die wichtigsten halten, einen Konsens verhindern. Bisher wurde eine Frage in der Regel nicht zur Entscheidung gestellt, bevor der Konsens gesichert war. In gewissen Fällen könnte man Konsensverweigerer dadurch unter größeren Druck setzen, dass man sie dazu zwingt, in einer Abstimmung Farbe zu bekennen.

Vordringlicher aber sind praktische Verbesserungen. Eines der Probleme der OSZE ist die Schwierigkeit, beim Aufbau neuer Missionen schnell genug geeignetes Personal zu bekommen. Bisher hatte das Sekretariat nicht einmal selbst genügend Personal, um den Aufbau größerer Missionen wie die Kosovo-Verifizierungsmission zu organisieren. Nun werden Vorbereitungen getroffen, um wenigstens Kernpersonal rasch entsenden zu können.⁵ Gleichwohl wird es in den Teilnehmerstaaten weiterhin nicht leicht sein, für OSZE-Missionen geeignete Mitarbeiter schnell genug bereitzustellen. Sie sind nicht jederzeit verfügbar, wie militärische Einheiten, die als Ganze verlegt werden können. Die OSZE-Mitarbeiter müssen einzeln angeworben werden, sich aus ihrer bisherigen Beschäftigung lösen oder sich beurlauben lassen. Eine Verbesserung ist dadurch erreicht worden, dass viele OSZE-Teilnehmerstaaten nun Dateien von geeigneten Personen angelegt haben. Besser wäre es, eine Reserve von schnell einsetzbarem Personal zu haben. Dies könnten z.B. Angehörige der Auswärtigen Dienste sein, von denen nicht wenige die erforderlichen Regionalkenntnisse und Erfahrungen haben. Allerdings kann der deutsche Auswärtige Dienst nicht einmal die Personalreserve von zehn Prozent aufbauen, deren Notwendigkeit seit langem anerkannt ist. Er muß vielmehr

4 Vgl. dazu z.B. Max van der Stoep, Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 429-449.

5 Vgl. dazu den Artikel von Márton Krasznai in diesem Band, S. 149-158.

Personal einsparen und kann sich deshalb immer weniger leisten, Mitarbeiter für OSZE-Missionen bereitzustellen. Besonders schwierig ist es, Polizisten in ausreichender Zahl für solche Missionen zu gewinnen, wie es sich derzeit im Kosovo erneut zeigt. Auch diesem Mangel könnte nur durch eine Personalreserve in möglichst vielen Teilnehmerstaaten abgeholfen werden.

Es ist immer wieder bedrückend zu erleben, wie schwierig es ist, die bescheidenen finanziellen Mittel für Maßnahmen zur Verhütung und friedlichen Lösung von Konflikten zu bekommen. Dies hat einen sehr banalen Grund: Die Mittel sind in den meisten Staaten aus den Haushalten der Außenministerien aufzubringen, die wegen ihres geringen Umfangs viel weniger Spielraum enthalten als die Verteidigungshaushalte. Es wäre deshalb eine wesentliche Verbesserung, wenn möglichst viele Staaten einen eigenen Haushaltstitel für Maßnahmen dieser Art einführen oder einen Fonds dafür bereitstellen würden, der immer wieder aufzufüllen wäre.

OSZE und EU: neue Formen der Zusammenarbeit

Die EU umfasst schon jetzt mehr als ein Viertel der OSZE-Teilnehmerstaaten. Ihre Mitgliedstaaten finanzieren den OSZE-Haushalt zu mehr als 60 Prozent. Nach Abschluss der laufenden Beitrittsrunde wird etwa die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten auch der EU angehören. Den Erklärungen, welche die Präsidentschaft vor allem im Ständigen Rat im Namen der EU abgibt, schließen sich bereits jetzt in der Regel alle oder die Mehrheit der assoziierten Mitglieder an. Trotzdem hat die EU bisher - nicht zuletzt wegen des schwerfälligen Abstimmungsverfahrens im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - innerhalb der OSZE nicht das Gewicht erlangt, das ihr zukommt. Die USA dagegen, die genau wissen, was sie wollen und wie sie es durchsetzen können, haben wesentlich mehr direkten Einfluss als ihrem Beitrag entspricht.

Indes ist der indirekte Einfluss der EU bereits jetzt groß und könnte noch besser genutzt werden. Es hat sich vor allem gezeigt, dass die Aussicht, in die EU aufgenommen zu werden, eine außerordentlich starke Triebkraft ist. In einer Reihe von Beitrittsländern wurden demokratische und wirtschaftspolitische Reformen in einem Tempo durchgeführt, das ohne den Anreiz einer künftigen Mitgliedschaft nicht zu erreichen gewesen wäre. In einigen Staaten - so in Ungarn - wurden befriedigende Minderheitenregime eingeführt. Die Regelung des Status der russischen Bevölkerung in Estland und Lettland, an welcher sowohl der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten als auch die OSZE-Missionen in beiden Staaten mitwirkten, wäre nicht so rasch vorangekommen, wenn die Regierungen beider Staaten nicht auf die EU-Beitrittsverhandlungen Rücksicht genommen hätten.

Für Staaten, denen der Beitritt zur EU eröffnet wurde, gibt es das Instrument der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das ihnen verbesserten Zu-

gang zu dem riesigen Markt der EU eröffnet und die Teilhabe an Förderprogrammen der EU erlaubt. Auch dies ist ein - wenn auch schwächerer - Hebel für Reformen. Die Staaten, die solche Verträge mit der EU schließen, nehmen Verpflichtungen auf sich, die im Wesentlichen mit den Normen der OSZE übereinstimmen.

Mit diesen und noch zu entwickelnden neuen Instrumenten sollte die EU nun gemeinsam mit der OSZE regionale Stabilisierungsstrategien entwickeln. Sie hat mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa - von Deutschland als EU-Präsidentschaft lanciert und unter die Auspizien der OSZE gestellt - ein Beispiel für eine solche Stabilisierungsstrategie konzipiert und auf den Weg gebracht. Als Anreiz für die Staaten der Region hat sie das Instrument der Stabilitätspartnerschaft entwickelt. Nur kommt diese Initiative sehr spät: nach vielen Jahren der Gewalt und entsetzlicher Verbrechen, vor allem in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. Niemand kann beweisen, dass eine Initiative dieser Art, rechtzeitig begonnen, den Ausbruch der Gewalt hätte verhindern können. Die Chance dazu aber wäre wesentlich besser gewesen.

Sollte diese Chance nicht in krisenträchtigen Regionen, an deren Stabilität die EU ein starkes Interesse hat, rechtzeitig genutzt werden? In den Kaukasus-Staaten Georgien und Aserbaidschan ist es bereits Anfang der 90er Jahre zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen, bei denen innere und äußere Faktoren mit ursächlich waren. Der jetzige Zustand nach Einstellung der Kämpfe ist jedoch auf Dauer nicht haltbar. Die Verhandlungen über die Regelung dieser Konflikte haben noch nicht zu befriedigenden Lösungen geführt. Die Gefahr eines neuen Ausbruchs von Gewalt besteht. Unter Führung der EU und mit Beteiligung der Staaten der Region und ihrer Nachbarn sollte eine Stabilisierungsstrategie entwickelt werden, die den beteiligten Parteien Anreize für eine Einigung bietet. Die OSZE-Mission in Georgien und die OSZE-Büros in Baku und Eriwan sollten dafür genutzt werden. Über die Konfliktregelung hinaus wäre zu versuchen, einen Rahmen für regionale Kooperation zu schaffen.

Zentralasien findet bisher noch weniger Aufmerksamkeit als der Kaukasus. Der Bürgerkrieg in Tadschikistan ist beendet, die islamische Bewegung in einen Versöhnungsprozess einbezogen. Jedoch hat das Eindringen einer Gruppe islamischer Kämpfer von Tadschikistan nach Kirgisistan im Sommer 1999 das bestehende Konfliktpotential in Erinnerung gerufen. Mehr noch als im Kaukasus setzt jede Konfliktprävention eine bessere Verständigung und Kooperation der Staaten untereinander voraus, gegen die es in der Region noch Widerstände gibt. In der OSZE laufen seit der Außenministerkonferenz in Oslo im Dezember 1998 aktive Bemühungen, die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Jedoch ist die OSZE allein dafür zu schwach. Die EU fördert mit dem Programm TRACECA regionale Transportsysteme. Das ist ein guter Ansatz, der ein Element der Regionalstrategie bilden könnte. Den Staaten der Region ist wichtig, dass sie bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus unterstützt werden.

Die EU hat nicht nur wirtschaftliche Anziehungskraft. Als ein einzigartiges Modell für die Überwindung nationaler Gegensätze entwickelt sie auch politische Ausstrahlung. Die Union beruht auf der Grundidee, dass ihre Mitglieder sich nicht mehr in einem Wettbewerb um Macht- und Vorherrschaft sehen. Vielmehr verfolgen sie ihre gemeinsamen Interessen durch gemeinsame Institutionen, auf die immer mehr Kompetenzen übertragen werden. Diese Grundidee wirkt gerade auf die Staaten anziehend, die in ihrer jüngsten Geschichte zwangsweise Mitglieder eines Staatenblocks oder gar Teile eines als fremd empfundenen Staates waren. Diese Staaten legen einerseits großen Wert auf ihren neu gewonnenen Spielraum, sehen andererseits aber auch, dass sie ihre Kräfte auf die Entwicklung ihrer Wirtschaft und auf den Aufbau neuer Institutionen konzentrieren sollten. Machtwettbewerb nach außen und Konflikte im Innern lenken davon ab und binden die Kräfte, die für die Reformen notwendig sind. Diese Staaten blicken auf die EU als neues, erfolgreiches Modell für die Beziehungen zwischen Staaten einer Region. Für die EU bietet sich die Chance, gestützt auf ihre wirtschaftliche Stärke und ihre politische Ausstrahlung und in Zusammenarbeit mit der OSZE durch Förderung demokratischer Reformen und regionaler Zusammenarbeit in ganz Europa und Zentralasien stabilisierend zu wirken. Diese Chance sollte sie nicht verpassen.

Mittel gegen die Ungewissheit: Der "Wiener und der Berliner Mechanismus" - Die Erfahrungen der ersten zehn Jahre

Einführung¹

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderte sich parallel dazu auch der Charakter der KSZE. Bis 1990 kann die KSZE als eine Serie von Konferenzen beschrieben werden. Unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges begann sie sich zu einer internationalen Organisation zu entwickeln. Es war der Wunsch der Teilnehmerstaaten, der KSZE das Schicksal vieler intergouvernementaler Organisationen zu ersparen, das vom Aufbau großer Bürokratien, von formalisierten Verfahren und von einem strikten Kanon endgültiger Regeln geprägt ist. Die Institutionen der KSZE wurden anfangs absichtlich klein und schwach gehalten und wurden erst später nach und nach vergrößert. Es galt jedoch, eine Lücke zu schließen. Die Institutionen waren nämlich nicht dafür ausgelegt, mit den schweren Konflikten fertig zu werden, die in dem euphorischen Moment des Pariser Gipfels im November 1990 so unwahrscheinlich erschienen und wenige Monate später doch so real waren. Der Brückenschlag zwischen einer Serie von Konferenzen und einer klassischen zwischenstaatlichen Organisation gelang durch bestimmte Mechanismen. Die meisten dieser Mechanismen befassen sich mit verschiedenen Aspekten der Streitschlichtung. So wie die KSZE/OSZE immer mit einem breiten Sicherheitsverständnis identifiziert wurde, befassen sich die Mechanismen mit unterschiedlichen Aspekten möglicher Sicherheitsprobleme. Die vier Mechanismen, die zu Beginn der neunziger Jahre geschaffen wurden, betreffen:

1. Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten (der so genannte Wiener Mechanismus);
2. Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (der so genannte Berliner Mechanismus);
3. Die menschliche Dimension (der so genannte Moskauer Mechanismus);
4. Verfahren zu friedlichen Streitbeilegung (Valletta-Mechanismus).

Die vier Mechanismen entstanden in weniger als fünfzehn Monaten zwischen November 1990 und Februar 1992.

1 Der Verfasser ist dem Prager Büro des OSZE-Sekretariats für dessen unschätzbare Unterstützung durch die Bereitstellung von Dokumenten über die Funktionsweise des Wiener und des Berliner Mechanismus zu Beginn der neunziger Jahre zu großem Dank verpflichtet.

Die drei erstgenannten Mechanismen befassen sich jeweils mit dem einen oder anderen Aspekt internationaler Sicherheit. Der Wiener und der Berliner Mechanismus betreffen Angelegenheiten, die zum "ersten Korb" der KSZE-Aktivitäten gehören. Der Moskauer Mechanismus ist eindeutig dem dritten, humanitären Korb zugeordnet. Der Valletta-Mechanismus beschäftigt sich nicht mit spezifischen Sicherheitsfragen, sondern behandelt allgemein die Streitschlichtung. Der grundsätzliche Unterschied zwischen dem Wiener, dem Berliner und dem Moskauer Mechanismus einerseits und dem Valletta-Mechanismus andererseits scheint jedoch nicht nur der spezifische Charakter der erstgenannten und der allgemeine Charakter des letzteren zu sein. Er liegt vielmehr darin, dass die erstgenannten den Versuch unternehmen, diejenigen Sicherheitsprobleme vorherzusagen, die nach dem Kalten Krieg auftreten und ein unverzügliches Handeln der Gemeinschaft der KSZE-Staaten erfordern könnten. Der Valletta-Mechanismus macht - wie bereits oben erwähnt - keine genauen Angaben über die Probleme, die möglicherweise der Streitschlichtung bedürfen, und der Aspekt der Dringlichkeit fehlt ebenfalls. Präziser ausgedrückt: Er spezifiziert bestimmte Sicherheitsprobleme negativ, indem er einige der wichtigsten und politisch sensiblen Themen von der Behandlung durch den Mechanismus ausschließt.² Es gibt jedoch noch einen weiteren grundlegenden Unterschied zwischen ihnen. Während sich eine - wenn auch beschränkte - Praxis in Bezug auf die drei erstgenannten herausgebildet hat, wurde der Valletta-Mechanismus nie angerufen. Der Valletta-Mechanismus wurde überdies von dem "Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE" abgelöst, das auf dem Stockholmer Ratsreffen im Dezember 1992 von den Parteien angenommen wurde.³

In diesem Beitrag werden der Wiener Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten und der Berliner Mechanismus für dringliche Situationen hinsichtlich ihrer Anwendung in den neunziger Jahren behandelt.

-
- 2 Der Mechanismus wird "nicht eingesetzt oder in seiner Tätigkeit fortfahren, wenn (...) der Streitfall Fragen ihrer (der Streitparteien, P.D.) territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete berührt". Bericht über das Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen, La Valletta, 8. Februar 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. E.1, S. 11. Es ist verständlich, dass drei Länder auf dem Treffen in Valletta besonderen Nachdruck auf den Ausschluss dieser Themen aus dem Anwendungsbereich des Mechanismus legten, nämlich die Sowjetunion und Jugoslawien, zwei Länder, die kurze Zeit später Probleme mit ihrer territorialen Integrität bekamen, und die Türkei, die befürchtete, dass der Golfkrieg zu einer Situation führen könnte, in der einige Kräfte versuchen könnten einen kurdischen Staat - teilweise unter Beanspruchung türkischen Territoriums - zu errichten. Die Haltung Spaniens und Großbritanniens, zweier Länder die verhindern wollten, dass ihr Streit über Gibraltar jemals Gegenstand des Valletta-Mechanismus würde, kam den anderen drei Staaten sehr gelegen.
 - 3 Das Übereinkommen ist das erste und bis heute einzige rechtlich bindende Abkommen der KSZE/OSZE. Daher kommt es auch nicht in allen Teilnehmerstaaten der OSZE zur Anwendung, sondern nur in denjenigen, die es ratifiziert haben.

Sie werden aus zwei Gründen untersucht: 1. Nachdem sie unmittelbar nach ihrer Einführung zu Beginn der neunziger Jahre relativ häufig zur Anwendung gekommen waren, wurden sie im Jahre 1999 - unter gänzlich anderen Bedingungen - erneut angerufen. 2. Da die OSZE nach neuen Mechanismen zur Konfliktlösung sucht, ist es sinnvoll, einen Blick auf die Mittel zu werfen, die ihr schon zur Verfügung stehen. Sonst könnte es passieren, dass die Teilnehmerstaaten das Rad neu erfinden.

Der Moskauer Mechanismus wird aus einem einfachen Grund nicht behandelt: Mit der Einrichtung der Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Jahre 1992 konnten die politisch kontroversesten Menschenrechtsfragen - die der Minderheitenrechte - von einem anderen Forum bearbeitet werden. Darüber hinaus hat sich das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte ebenfalls einen großen Teil der Themen "einverleibt", die der Moskauer Mechanismus abdeckt.

Der Wiener und der Berliner Mechanismus: Voraussetzungen, Grundlagen und Regelungen

Die Ursprünge des Wiener Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten und des Berliner Mechanismus für dringliche Situationen gehen auf die Vorbereitungen zum Pariser Gipfeltreffen der KSZE im November 1990 zurück. Ersterer stand auf der Tagesordnung der laufenden Gespräche über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Wien, an der alle KSZE-Teilnehmerstaaten mitwirkten. Letzterer wurde im Vorbereitungsausschuss für die Charta von Paris für ein neues Europa mit demselben Teilnehmerkreis ebenfalls in Wien diskutiert. Der Wiener Mechanismus wurde fertiggestellt und Bestandteil des VSBM-Dokuments von 1990; er ist auch in den dieses ersetzenden Folgedokumenten enthalten. Der Dringlichkeitsmechanismus wurde allerdings bei dieser Gelegenheit von den Teilnehmerstaaten nicht angenommen.

Die meisten Teilnehmerstaaten waren der Ansicht, dass ein solcher Dringlichkeitsmechanismus notwendig sei. Ausgerechnet die Vereinigten Staaten, das Land, das in den neunziger Jahren am häufigsten mit Willkür und Unilateralismus in Verbindung gebracht werden konnte, lehnte den Dringlichkeitsmechanismus in Wien ab. Jeder andere Staat fand einen solchen Mechanismus notwendig oder war zumindest bereit ihn hinzunehmen. Die USA hielten einen solchen Mechanismus für unnötig und es war unmöglich, ihnen klarzumachen, dass es höchst unwahrscheinlich sei, dass er "gegen" sie eingesetzt würde. Führt man sich ihre Dominanz in den internationalen Beziehungen, die im Verlaufe der vergangenen zehn Jahre immer deutlicher wurde, vor Augen, ist das verständlich. Die USA interpretierten ihre Rolle möglicherweise so, dass ihr Einfluss ausreiche, um jeden größeren politi-

schen Konflikt, den sie nicht dulden wollten, bilateral regeln zu können. Diese Haltung hätte den Verbündeten und Partnern Washingtons nur einige Monate nach Ende des Kalten Krieges als Frühwarnung dienen können. Die Vereinigten Staaten werden sich nicht gerade auf noch mehr Multilateralismus einlassen, nur um sie zu beruhigen. Darüber hinaus unterhielten die USA weiterhin eine intime, besser gesagt: eine intim-feindliche Beziehung zur Sowjetunion. Moskau, offensichtlich eine im Niedergang begriffene Status-quo-Macht, hatte ein Interesse daran, die formal noch bestehende bipolare Struktur der internationalen Beziehungen aufrechtzuerhalten. Der Sowjetunion, die Ende der achtziger Jahre bereits mit einigen ethnischen Rivalitäten auf ihrem Territorium sowie mit Bedrohungen ihrer Integrität konfrontiert war, missfiel die Vorstellung eines multilateralen Mechanismus, der die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten erlauben würde.

Zwei Monate waren nach den Diskussionen im Vorbereitungsausschuss in Wien vergangen, als all jenen, die gewisse Illusionen hinsichtlich der friedlichen Entwicklung des internationalen Systems in der Zukunft genährt hatten, ein aufschlussreiches Beispiel vor Augen geführt wurde. Am 13. Januar 1991 demonstrierten russische *Black Berets*, wie die Sowjetunion mit nach Unabhängigkeit strebenden Kräften in den Sowjetrepubliken umzugehen gedachte. Die Schießerei richtete sich gegen Demonstranten in Vilnius, der Hauptstadt der damaligen Sowjetrepublik Litauen. Sie hätte genauso gut anderswo auf sowjetischen Gebiet stattfinden können. Jetzt begriffen auch die USA mit einiger Verzögerung, dass das, worauf europäische Diplomaten in Wien hingewiesen hatten, Realität war: dass die Sowjetunion bald auseinanderbrechen und dieser Prozess von erheblichem Gewalteinsatz begleitet sein könnte. Die USA waren nicht länger daran interessiert, gegen einen vage formulierten politischen Dringlichkeitsmechanismus um der Sowjetunion willen zu opponieren und stimmten, da sie selbst nicht betroffen waren, dem sich abzeichnenden Konsens zu. Nicht zu vergessen, dass der Mechanismus auf einen Entwurf der Europäischen Gemeinschaft zurückging und die Vereinigten Staaten zu der Zeit der Position ihrer wichtigsten Verbündeten weit weniger ignorant gegenüberstanden als in einigen Fällen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.⁴

Das erste Treffen des KSZE-Rates konnte daher im Juni 1991 in Berlin den Dringlichkeitsmechanismus im Konsens verabschieden. Das Treffen wurde von den aufkommenden Feindseligkeiten in Jugoslawien überschattet. Der amerikanische Außenminister James Baker hatte zwar dafür plädiert, die Einheit Jugoslawiens zu erhalten; es wurde jedoch deutlich, dass sich die Geschichte nicht nach den Wünschen westlicher Politiker richtete. Der Fortgang der Ereignisse gab reichlich Anhaltspunkte dafür, dass ein politischer Dringlichkeitsmechanismus schon bald benötigt würde. Der Ort, an dem er zum Einsatz kommen könnte, war nicht länger ein weit entferntes politisches

4 Vgl. CSCE/2-CSO.1, 23. Mai 1991.

Niemandsland irgendwo im Süden der Sowjetunion. Es war ein Gebiet mitten in Südeuropa, in unmittelbarer Nachbarschaft zu Ländern mit wachsender strategischer Bedeutung, zu zerbrechlichen neuen Demokratien wie Albanien, Bulgarien, Rumänien und Ungarn.

In den letzten Monaten ihres Bestehens spielte die Sowjetunion keinerlei besondere Rolle, außer dass sie die Anhebung der Zahl derjenigen Staaten, deren Zustimmung für die Auslösung des Mechanismus notwendig war, von zwölf auf 13 betrieb. Die sowjetische Delegation sprach sich für diese Änderung aus, um zu verhindern, dass die damals zwölf Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sich ohne die Unterstützung irgendeines anderen Staates auf den Einsatz des Mechanismus verständigen konnten. Angesichts der historischen Situation war es allerdings unvorstellbar, dass das Übereinkommen von zwölf Ländern nicht durch eine Reihe weiterer Demokratien unterstützt werden würde. Das sowjetische Unterfangen in Berlin war also offensichtlich nur ein Lippenbekenntnis.

Im Sommer 1991 gab es also zwei Mechanismen, die sich mit nicht besonders klar definierten möglichen Konfliktursachen befassen konnten. Während sich der Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten auf Aktivitäten von Streitkräften konzentrierte, war der Dringlichkeitsmechanismus dazu gedacht, dringliche politische Probleme, d.h. potentielle Konflikte, zu behandeln. Wenn man sie genau betrachtet, wird deutlich, dass beide - auf abstrakter Ebene - auf dasselbe Problem abstellen: die Ungewissheit und Unvorhersagbarkeit der Quelle von Unsicherheit. Folglich haben sie ihren Ursprung im Umfeld nach dem Kalten Krieg nicht nur in dem Sinne, dass sie zu Beginn der neunziger Jahre, also unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges, verabschiedet wurden. Ihre Wurzeln liegen darüber hinausgehend auch in der Realität nach dem Ende des Kalten Krieges selbst, die von Ungewissheit geprägt war, von dem Gefühl, dass in der weniger glücklichen Hälfte Europas jederzeit nahezu alles geschehen konnte.

Eine gründliche Bedrohungsanalyse könnte darauf hindeuten, dass die Teilnehmerstaaten von der Annahme ausgingen, dass es entweder keine Konflikte in Europa geben würde⁵ oder dass deren Ursachen nicht vorhersagbar wären. Niemand weiß, wer sie auslösen wird und aus welchem Grund. Daher ist es besser, auf alle Eventualitäten "vorbereitet" zu sein. Dies war die Botschaft der frühen Phase nach dem Ende des Kalten Krieges. So verlässt sich jeder der Mechanismen bis zu einem gewissen Grad auf dieselben Mittel. Er bringt vor der Gemeinschaft der KSZE-Teilnehmerstaaten ein Problem zur Sprache in der Hoffnung, dass die internationale Aufmerksamkeit den Staat, dessen Aktivitäten von den gemeinsamen Werten der anderen abweichen,

5 Dieser Punkt liegt auf einer Linie mit dem Argument von Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte, in: Europäische Rundschau 4/1989, S. 3-25. Er setzt das Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Ende von Konflikten insgesamt gleich - sicherlich ein Standpunkt, der jeglicher Grundlage entbehrt.

beeinflusst. Anders ausgedrückt: Als über mögliche Konfliktursachen nach dem Kalten Krieg nachgedacht wurde, gingen die KSZE-Staaten stillschweigend davon aus, dass ein Konflikt nicht aufgrund anhaltender, vorsätzlicher und bösartiger Absichten eines Teilnehmerstaates ausbricht und daher mit solchen "weichen" Mitteln beeinflusst werden kann. Deshalb sind die Folgemaßnahmen, die die Teilnehmerstaaten über die Auslösung des Mechanismus hinaus erwägen können, ähnlich "weich". Sie bestehen entweder darin, ein Treffen auf höherer Ebene einzuberufen oder in der Beurteilung der Situation und der Vereinbarung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen (Berliner Mechanismus). Der Wiener Mechanismus sieht die Entsendung von Erkundungs- und Überwachungsmissionen vor. Aus oben genannten Gründen verfügt keiner der beiden über ein Instrument zur Durchsetzung von Sanktionen. Da sich die Annahmen in einigen Fällen (z.B. Serbien) als falsch herausstellten, blieb auch die Therapie wirkungslos.

Es gibt jedoch auch Unterschiede zwischen den beiden Mechanismen. Der wichtigste ist die Definition des Verhaltens, das zur Auslösung des Mechanismus führen kann. Der Wiener Mechanismus kann im Falle "jeglicher ungewöhnlicher und unvorhergesehener Aktivitäten ihrer (der Teilnehmerstaaten, P.D.) Streitkräfte, die außerhalb ihrer normalen Friedensstandorte (...) stattfinden (und die) militärisch bedeutsam sind (...)"⁶ aktiviert werden. Der Berliner Mechanismus ist weniger präzise. Er kann "in schwerwiegenden dringlichen Situationen, die aufgrund der Verletzung eines Prinzips der Schlußakte oder größerer, den Frieden oder die Stabilität gefährdender Zwischenfälle"⁷ auftreten, zur Anwendung kommen. Theoretisch könnte der Berliner Mechanismus, wenn man den oben angeführten Wortlaut genau betrachtet, den Wiener Mechanismus einschließen. Dies war jedoch sicherlich nicht die Absicht der "Gründungsväter". Diese Möglichkeit wurde im Gegenteil ausdrücklich ausgeschlossen. In dem Dokument, das dem Berliner Mechanismus zugrunde liegt, heißt es: "Die oben beschriebenen Verfahren werden nicht anstelle des Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten angewendet."⁸ Während sich der Wiener Mechanismus mit militärischen Risiken befasst, soll sich der Berliner Mechanismus - so der Grundgedanke - mit "den Frieden oder die Stabilität gefährdende(n) Zwischenfälle(n)" befassen. Dies ist eine Bekräftigung des breiten Sicherheitsverständnisses, von dem die KSZE ausging. Da Sicherheit mehr umfasst als nur militärische Aspekte, ist die Trennung von militärischen und politischen Konfliktursachen ein wenig künstlich. In beiden Fällen können die jeweiligen Mechanismen von jedem Teilnehmerstaat selbstständig angerufen werden. Es

6 Wiener Dokument 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 4. März 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. F.6, S. 11.

7 Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (Anhang 2 zu den Schlussfolgerungen des Berliner Treffens des Rates der KSZE), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. E.2, S. 1.

8 Punkt 3 des Berliner Mechanismus, ebenda, S. 3.

ist jedoch ein weiterer bedeutender Unterschied, dass im Falle des Wiener Mechanismus dieser unter der vollständigen und ausschließlichen Kontrolle desjenigen Staates verbleibt, der ihn ausgelöst hat. Der Berliner Mechanismus kann hingegen - wie oben erwähnt - zwar von jedem Teilnehmerstaat ausgelöst werden; ohne die Unterstützung zwölf weiterer Teilnehmerstaaten kann jedoch kein Treffen einberufen werden. Somit können nur jeweils 13 Staaten gemeinsam für die notwendige politische Aufmerksamkeit sorgen, die eine Dringlichkeitssitzung hervorbringt. Man könnte also zu dem Schluss kommen, dass der Wiener Mechanismus theoretisch leichter und erfolgreicher in Gang gesetzt werden kann als der Berliner. Wenn eine Aktivität eine militärische Komponente enthält, wäre es daher folglich verlockend, eher den erstgenannten auszulösen als letzteren.

Betrachtet man die verfahrenstechnischen Aspekte der beiden Mechanismen, so lassen sich viele Gemeinsamkeiten zwischen beiden feststellen. Man könnte sagen, dass "Wien" in vieler Hinsicht als Beispiel für "Berlin" diene. Beide Mechanismen werden durch einen ersuchenden Staat in Gang gesetzt, der von einem ersuchten Staat Informationen über eine Situation oder eine ungewöhnliche militärische Aktivität erbittet. Letzterer muss in beiden Fällen das Ersuchen innerhalb von 48 Stunden beantworten. "Das Ersuchen und die darauf erteilte Antwort werden allen anderen Teilnehmerstaaten unverzüglich übermittelt."⁹ Da alle anderen Teilnehmerstaaten über die bilaterale Kommunikation informiert werden, wird dieser Prozess als "multi-bilateral"¹⁰ bezeichnet. Er wird fortgesetzt, wenn der ersuchende Teilnehmerstaat die Antwort des ersuchten Staates für nicht zufriedenstellend hält.

Im Falle des Wiener Mechanismus hat die ersuchende Seite zwei Möglichkeiten: Sie kann entweder ein Treffen mit dem Antwort erteilenden Staat oder aller OSZE-Teilnehmerstaaten fordern. Aus dem Text geht nicht eindeutig hervor, ob es obligatorisch ist, vor der Einschaltung aller Teilnehmerstaaten die bilaterale Phase zu durchlaufen. Obwohl die Abfolge des Textes (und nur diese) diese Notwendigkeit nahe legt, stützt die Praxis, die sich herausgebildet hat, diese Interpretation nicht. Es liegt einzig und allein beim ersuchenden Staat, ob er sich für die bilaterale oder die multilaterale Option entscheidet. Es ist zu überlegen, ob die ungewöhnliche militärische Aktivität so schwerwiegend ist, dass sie die Auslösung des Mechanismus unter Einbeziehung des gesamten KSZE/OSZE-Teilnehmerkreises erfordert oder ob es ausreicht, ein bilaterales Treffen abzuhalten und die anderen Staaten zu informieren. Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass die sofortige Einberufung des multilateralen Treffens ohne ein vorhergehendes bilaterales die zur

9 Abschnitt 1.2. des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (Berliner Mechanismus), a.a.O. (Anm. 7), S. 1; Abschnitt 17.1.4. des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten (Wiener Mechanismus), in: Wiener Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 6), S. 11.

10 Vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-Communiste, 1990-1996. Vers une Identité Paneuropéenne de Sécurité, Brüssel 1996, S. 42.

Verfügung stehenden Möglichkeiten unter Umständen bereits ausschöpft und so dem ersuchenden Staat weitere Schritte auf der "Eskalationsleiter" im Falle weiterer ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten verbaut.

Im Falle des Berliner Mechanismus hat der ersuchende Staat keine Wahlmöglichkeit. Wenn er der Auffassung ist, dass die zugrunde liegende Situation weiterhin ungelöst ist, kann er um eine Dringlichkeitssitzung des Hohen Rates (vormals: Ausschuss Hoher Beamter) nachsuchen. Da sowohl das ursprüngliche Ersuchen um Klarstellung als auch die Antwort des betroffenen Staates allen anderen Teilnehmerstaaten vorliegen, kann man mit Recht davon ausgehen, dass sie mit der Situation vertraut sind. Der Vorsitzende des Hohen Rates erhält eine Mitteilung über die Bereitschaft von mindestens zwölf weiteren Teilnehmerstaaten, das Ersuchen um eine Dringlichkeitssitzung innerhalb von 48 Stunden zu unterstützen. Wenn eine solche Unterstützung vorliegt, findet das Treffen statt. Um eine gewisse Vorbereitung des Treffens zu ermöglichen, unterrichtet der Vorsitzende alle Teilnehmerstaaten über den Zeitpunkt, an dem es abgehalten werden soll. Dieser muss innerhalb von mindestens 48 Stunden und höchstens drei Tagen liegen.¹¹ Im Falle des Wiener Mechanismus ist vorgesehen, dass das Treffen innerhalb von 48 Stunden stattfinden muss. Im Gegensatz zum Wiener Mechanismus, bei dem der ersuchende Staat allein darüber entscheiden kann, ob ein Treffen einberufen werden soll,¹² ist es im Falle des Berliner Mechanismus zwingend vorgeschrieben, die notwendige Unterstützung einzuholen, um von der Phase des "Ersuchens und Antwortens" zur "Sitzungsphase" überzugehen. Da eine Dringlichkeitssitzung das öffentliche Interesse auf die Angelegenheit lenkt, die der Anlass für die Einleitung des Mechanismus war, haben die Staaten allen Grund dies zu vermeiden. Am besten wäre es sicherlich, dem ersuchenden Staat auf seine Anfrage bezüglich der "sich entwickelnden dringlichen Situation" eine zufriedenstellende Antwort zu geben. Die Praxis der ersten neun Jahre des Dringlichkeitsmechanismus hat jedoch gezeigt, dass Staaten, die den Dringlichkeitsmechanismus anrufen, normalerweise entschlossen sind, die Erklärung nicht zu akzeptieren, den Prozess weiterzutreiben und zur Einberufung einer Sitzung überzugehen. In diesem Fall ist der einzige "Ausweg", zu verhindern, dass zwölf weitere Staaten das Ersuchen um die Sitzung unterstützen. Da die Unterstützung anderer Staaten von politischen Erwägungen abhängt, ist es weniger wahrscheinlich, dass Großmächte als Akteure in komplexen interdependenten Beziehungen sich im Falle eines eventuellen Fehlverhaltens der "Sitzungsphase" des Dringlichkeitsmechanismus stellen müssen.

Der Berliner Mechanismus ist so ausgelegt, dass eine entsprechende Sondersitzung kurzfristig einberufen werden kann. Dies wird durch eine Reihe von Regeln gewährleistet: Das Treffen darf nicht länger als zwei Tage dauern.

11 Vgl. Absatz 2 des Berliner Mechanismus, a.a.O. (Anm. 7).

12 Vgl. Absatz 17.2.1. des Wiener Mechanismus, a.a.O. (Anm. 6).

Die Tagesordnung besteht aus einem einzigen Punkt, der denselben Wortlaut hat wie in der Mitteilung, mit der das Treffen einberufen wurde. Eine Änderung des Themas des Treffens ist nicht möglich. Diese Bestimmungen verleihen dem Treffen verfahrenstechnisch zweifellos seinen dringlichen Charakter. Wie oben bereits ausgeführt, liegen die größten Mängel des Berliner und des Wiener Mechanismus nicht in den Verfahrensregeln, sondern vielmehr darin, dass die Mechanismen gegen entschlossene, böswillige Regierungen, die vorsätzlich bestimmte Grundprinzipien der internationalen Zusammenarbeit verletzen, nicht anwendbar sind. Diese lassen sich durch öffentliches Anprangern und andere "weiche" Mittel, wie sie dem Berliner und dem Wiener Mechanismus eigen sind, nicht beeinflussen.

Die Anwendung des Wiener und des Berliner Mechanismus im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens

Beide Mechanismen wurden - gemessen an der nunmehr fast zehnjährigen Dauer ihrer Existenz - nur wenige Male angerufen. Es ist schwer zu beurteilen, ob die Zahl der Fälle ausreichende Informationen über die Wirksamkeit der Mechanismen hergibt. Am häufigsten wurden sie kurz nach ihrer Verabschiedung ausgelöst, kurz bevor sie sich zu den anderen "schlafenden Schönheiten" europäischer Sicherheit gesellten. Erst im Jahre 1999 gab es einen Vorfall, aus dessen Anlass sie unter gänzlich anderen Bedingungen unerwartet wieder am Horizont auftauchten, nur um gleich wieder zu verschwinden. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurden drei Dringlichkeitssitzungen im Zusammenhang mit dem Konflikt im früheren Jugoslawien einberufen und eine wegen des Konflikts um Berg-Karabach. Die drei erstgenannten fanden 1991, 1992 und 1994 statt, die andere 1993. Der Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten wurde besonders häufig im Jahre 1991 im Zusammenhang mit dem Krieg im früheren Jugoslawien ausgelöst, und zwar von Österreich, Italien und Ungarn. Die beiden erstgenannten veranlassten multilaterale Treffen, während Ungarn davon absah und sich auf einen bilateralen Austausch mit Belgrad im Konfliktverhütungszentrum in Wien beschränkte. Von Mitte der neunziger Jahre bis 1999 kam weder der Berliner noch der Wiener Mechanismus zur Anwendung. Am 1. April 1999 löste Belarus den Wiener Mechanismus und am 21. April Russland den Berliner Mechanismus aus. Beide richteten sich gegen mehrere Länder, die an der Operation im Kosovo teilnahmen oder im Zusammenhang damit die Stationierung fremder Truppen auf ihrem Territorium gestatteten. Das Ersuchen Belarus' betraf sieben Staaten, darunter fünf Mitgliedstaaten der NATO, das Russlands alle Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz. Beide Ersuchen scheiterten (im Gegensatz zum KSE-Ersuchen nach einer Vor-Ort-Inspektion in Italien; dort wurde die Inspektion nach den Regeln des Vertrages durchge-

führt). Bei näherer Betrachtung einiger Fälle können folgende Schlüsse gezogen werden:

1. Der bedeutendste ist, dass es sehr selten - man könnte auch sagen: nur ausnahmsweise - vorkam, dass der Grund, den Berliner Mechanismus in Gang zu setzen, keine größere militärische Komponente beinhaltete. Obwohl sich der Berliner Mechanismus im Gegensatz zum Wiener Mechanismus, der militärische Konfliktsachen zum Gegenstand hat, mit politischen Konfliktsachen befasst, hatten die Gründe zur Auslösung des Berliner Mechanismus in den meisten Fällen auch militärische Relevanz.¹³ Zu den Gründen, den Berliner Mechanismus auszulösen, gehörten das Vorgehen der Streitkräfte der Bundesrepublik Jugoslawien zur Bekämpfung der slowenischen und der kroatischen Versuche im Jahre 1991, die Unabhängigkeit zu erlangen, sowie der Einsatz derselben Streitkräfte in Kroatien und Bosnien und Herzegowina im Jahre 1992. Der anhaltende Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, der in eine Sackgasse geraten war, führte ebenfalls zur Aktivierung des Berliner Mechanismus. In diesem Fall wäre es unmöglich gewesen zu entscheiden, ob es sich um einen politischen oder einen militärischen Konflikt handelte, wäre der Mechanismus nicht gerade zu dem Zeitpunkt angerufen worden, als Armenien im Frühjahr 1993 auf aserbaidshanischem Territorium eine erfolgreiche militärische Operation durchführte. Die russische Initiative, den Krieg der Atlantischen Allianz gegen Milošević im Frühjahr 1999 zu thematisieren, ist ein weiteres offensichtliches Beispiel dafür, dass ein politischer Mechanismus in einer hauptsächlich militärischen Angelegenheit eingesetzt wird.¹⁴ Es bleibt also praktisch nur ein einziger Fall übrig, der nichts mit dem militärischen Aspekt von Sicherheit zu tun hatte: Im Jahre 1992 verlangte Ungarn von der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik Aufklärung über das Wasserkraftwerk von Gabčíkovo/Nagymaros. Die Bezugspunkte waren hier Ungarns Souveränität und territoriale Integrität, zwei Grundprinzipien der Schlussakte von Helsinki. Obwohl die Antwort Prags von Budapest als "völlig unbefriedigend" angesehen wurde, wurde der Prozess abgebrochen, ohne in die multilaterale Phase einzutreten.¹⁵

13 Es muss nicht besonders betont werden, dass der Wiener Mechanismus immer mit militärischen Aktivitäten im Zusammenhang stand.

14 Aus dem Schreiben der Ständigen Vertretung der Russischen Föderation bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, das am 21. April 1999 allen NATO-Mitgliedstaaten zugeleitet und am nächsten Tag der OSZE übergeben wurde, geht eindeutig hervor, dass die Hauptsorge Russlands der bewaffnete Angriff der Atlantischen Allianz auf Jugoslawien war. Vgl. SEC.DEL/130/99, Anm. 17, 22. April 1999, S. 1-4. Gleichwohl führte Russland sieben Prinzipien des Helsinki-Dekalogs an, die sein Ersuchen um Aufklärung "einer ersten Notsituation, die aus der Verletzung eines der Prinzipien der Schlussakte herrühren könnte (...)" (eigene Übersetzung) mit den Grundlagen des Berliner Dringlichkeitsmechanismus in Einklang brachten.

15 Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 10), S. 119-120.

2. Die erste Aktivierung des Mechanismus fand kurz nach dem Berliner Ratstreffen vom Juni 1991 statt. Verständlicherweise waren die Anwendungsmodalitäten des neuen Mechanismus den Teilnehmerstaaten noch nicht vertraut. Angesichts dessen bemerkte Nils Eliasson, der Direktor des Prager Sekretariats, über die Aktivitäten im Rahmen der Mechanismen auf dem nächsten Ratstreffen: "Die Krise kam ein bisschen zu früh - die neue Struktur ist noch nicht ausgereift. Ein Delegierter sagte scherzhaft, dass wir einen hübschen kleinen Konflikt bräuchten, den wir problemlos beilegen und der ganzen Welt vorführen könnten." Der deutsche Vorsitzende der fünften Dringlichkeitssitzung und spätere KSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck beklagte deutlich kritischer, dass "die begrenzte Auswahl an Instrumenten, die der KSZE zur Verfügung stehen, bei der Krisenbewältigung hinderlich war".¹⁶ Man kann sich vorstellen, dass die Feindseligkeiten in der Bundesrepublik Jugoslawien nicht die Art von Krise darstellten, die man sich zur "Justierung" eines neu etablierten Mechanismus erträumt hätte. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass überhaupt irgendeine größere Krise dazu "geeignet" wäre, die Teilnehmerstaaten und die Organisation selbst auf die Reaktion auf Krisen vorzubereiten. Die Erfahrungen der neunziger Jahre lassen vielmehr die Schlussfolgerung zu, dass aus einzelnen Krisen aufgrund ihres einzigartigen Charakters jeweils auch nur begrenzte Lehren gezogen werden können.

3. Verschiedene Fälle folgten nicht demselben Muster. Betrachtet man die Diskussionen im Umfeld der Aktivierung und der Fortsetzung des Mechanismus in dem einen oder anderen Fall, kann man zu folgenden Schlüssen kommen: Das normalerweise angewandte Verfahren war nicht der Schwere des Konflikts oder der unterschiedlichen Reaktion der ersuchten Seite geschuldet, sondern hing von anderen Faktoren ab. Umfassende politische und diplomatische Erwägungen beeinflussten die Art und Weise, in der der Mechanismus von den Teilnehmerstaaten eingesetzt wurde. Dies galt insbesondere für den Berliner Mechanismus. Wie oben schon erwähnt, war die ersuchende Seite in den meisten Fällen mit der Antwort des angefragten Staates nicht zufrieden. Dennoch wurde der Prozess nur in einigen Fällen mit einem multilateralen Treffen fortgesetzt, in anderen hingegen nicht. Es mag sein, dass die Partei, die um Aufklärung ersucht, den Prozess deshalb nicht fortsetzt, weil sie ihr Ziel bereits dadurch erreicht hat, dass sie die Aufmerksamkeit aller anderen Teilnehmerstaaten der OSZE erregt hat. In anderen Fällen erlosch einfach das Interesse, selbst wenn die Unterstützung von zwölf weiteren OSZE-Teilnehmerstaaten zur Einleitung der multilateralen Phase offensichtlich vorhanden war. Das war der Fall als Ungarn von der ČSFR Informationen über das Gabčíkovo/Nagymaros-Wasserkraftwerk und den veränderten Lauf der Donau erbeten hatte. Hier wollte die ungarische Regierung den Prozess nicht fortsetzen. Das lag an dem starken diplomatischen Druck,

16 Zitiert nach Richard Weitz, *The CSCE and the Yugoslav Conflict*, in: RFE/RL Research Report vom 31. Januar 1992, S. 26 (eigene Übersetzung).

dem sie sich von Seiten einiger der größeren Partner des Landes ausgesetzt sah, die für die Austragung der Streitigkeit vor anderen Foren, z.B. dem Internationalen Gerichtshof, plädierten. Im Fall des russischen Ersuchens um Aufklärung über die NATO-Operation gegen das Regime Milošević im Frühjahr 1999 hat Moskau erreicht, was es wollte, indem es seinen Standpunkt vor jedem ihm zur Verfügung stehenden Forum publik machte. Es fand es sicherlich schon befriedigend, dass sich der Westen veranlasst sah Russland in die Lösung der Konflikte nach dem Zerfall Jugoslawiens einzubeziehen. Darüber hinaus konnte Russland der ablehnenden Reaktion der NATO-Mitgliedstaaten entnehmen, dass es keinen Zweck hatte, den Austausch fortzusetzen.¹⁷ Ganz zu schweigen davon, dass es hätte schwierig sein können, zwölf weitere Staaten zu finden, die das Ersuchen Russlands zur Einberufung eines Treffens unter Beteiligung aller OSZE-Teilnehmerstaaten unterstützt hätten. Gleichwohl war dies wohl nicht der Grund dafür, dass Russland keinen Versuch unternahm, ein solches Treffen einberufen zu lassen. Die beschriebene Situation könnte als Verschwörung einer mächtigen Staatenkoalition interpretiert werden. Man könnte sie aber wohlwollend auch als Wandel der Machtbeziehungen im internationalen System auslegen, wobei die Durchsetzung bestimmter Werte (Menschenrechte, Selbstbestimmung) weitreichende Unterstützung erfährt und die anderer (Souveränität, territoriale Integrität) eben nicht.

4. Der Berliner Mechanismus wurde am häufigsten im Falle "harter" sicherheitsrelevanter Angelegenheiten angerufen. Das mag der Grund dafür sein, dass - mit Ausnahme Russlands im Jahre 1999 - der Mechanismus immer von Nachbarländern angestrengt wurde, die über bestimmte Entwicklungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft besorgt waren.

Aus der Praxis des Wiener Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten sind zwei Dinge erwähnenswert:

1. Außer in zwei Fällen wurde der Prozess immer multilateral unter Beteiligung aller KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten fortgesetzt. Bei den Ausnahmen lösten Ungarn gegen Jugoslawien im Jahre 1991 und Belarus gegen sieben Staaten im Jahre 1999 den Mechanismus aus. Im erstgenannten Fall ersuchte Ungarn um Aufklärung der häufigen Verletzungen seines Luftraums durch jugoslawische Flugzeuge. Da ganz ähnliche Vorfälle Österreich und Italien dazu veranlassten, multilaterale Treffen einberufen zu lassen, hätte Ungarn

17 Die ungarische Antwort z.B. focht die russische Position *in extenso* an. Sie enthielt Sätze wie: "Die Verantwortung für die gegenwärtige Situation trägt Präsident Milošević. Er hat die Macht, die Militäration der NATO zu beenden, indem er die legitimen Forderungen der internationalen Gemeinschaft akzeptiert und unwiderruflich implementiert." Mündliche Einlassung der ungarischen OSZE-Vertretung an die Adresse der Ständigen Vertretung der Russischen Föderation bei der OSZE, SEC/DEL/132/99 vom 23. April 1999 (eigene Übersetzung).

sich ebenfalls dazu entschließen können. Es verwarf diese Möglichkeit jedoch bewusst und entschied sich für ein bilaterales Treffen im Konfliktverhütungszentrum in Wien. Man sollte Ungarn für seine wohlüberlegte Haltung loben - was viele der wichtigsten Partner des Landes auch taten.¹⁸ Das bilaterale Treffen bedeutete, die multilaterale Option "in der Hinterhand zu behalten", falls die Verletzung der ungarischen Souveränität anhielte.¹⁹ Man sollte auch nicht vergessen, dass manche Ereignisse, auf die Ungarn keinen Einfluss hatte, zu einer Situation führten, in der die multilaterale Option praktisch ausgeschlossen war.²⁰ Als die Republik Belarus während des Krieges gegen das Milošević-Regime im Frühjahr 1999 den Mechanismus auslöste, berief sie nicht einmal ein Treffen mit denjenigen sieben Staaten ein, an die sie das Ersuchen um Aufklärung über die laufende ungewöhnliche militärische Aktivität gerichtet hatte.²¹ Belarus stellte einige diesbezügliche Fragen zu den völkerrechtlichen Grundlagen der Operation in Jugoslawien, zur Größe der beteiligten Verbände und zur Dauer ihrer Fortsetzung. Die Delegation von Belarus konnte zwei Wochen später feststellen, dass drei Staaten das Ersuchen nicht fristgerecht beantwortet hatten. Großbritannien, Italien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien überschritten die 48-Stunden-Frist, die das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vorschreibt. Ein Staat, Bosnien und Herzegowina, antwortete überhaupt nicht.²² Der Grund dafür, den Prozess nicht über das Ersuchen um Aufklärung in Bezug auf die ungewöhnliche militärische Aktivität hinaus fortzusetzen, könnte auf den einen oder anderen der im Zusammenhang mit Russlands Aktivierung des Berliner Mechanismus erwähnten Faktoren zurückzuführen sein.

-
- 18 Man muss allerdings anmerken, dass die bilaterale Option für Ungarn keineswegs von vornherein feststand. Es gab Stimmen zugunsten der Einberufung eines multilateralen Treffens, um die nötige öffentliche Aufmerksamkeit zu erhalten. Andere waren aus professionellen Gründen gegen diese Möglichkeit. Man sollte einmal untersuchen, inwiefern subjektive Faktoren dazu führen, ein multilaterales Treffen statt eines bilateralen einzuberufen.
 - 19 Formal stimmt dies natürlich nicht. Der Umstand, dass ein multilaterales Treffen angesetzt ist, um die Verletzung der Souveränität eines Landes zu diskutieren, schließt ja nicht aus, ein weiteres Treffen unter Beteiligung aller Teilnehmerstaaten einzuberufen, falls dieselbe ungewöhnliche Aktivität erneut auftritt. In politischer und diplomatischer Hinsicht ist es jedoch schwierig, denselben Mechanismus häufig multilateral zu nutzen.
 - 20 Die von der Europäischen Gemeinschaft gesetzte Frist für den Waffenstillstand war noch nicht abgelaufen. Ein multilaterales Treffen vor Ablauf der Frist einzuberufen, hätte so ausgesehen, als glaube Ungarn nicht daran, dass sich die jugoslawische Armee an den Waffenstillstand halten würde. Darüber hinaus hatten die OSZE-Foren Sitzungspause. Das multilaterale Treffen hätte die kurzfristige Rückkehr der Delegierten nach Wien erfordert.
 - 21 Die sieben Staaten waren: Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, die USA, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina.
 - 22 Diese Information ist zu finden in: Vystuplenie glavy postoiannoï delegacii Respubliki Belarus v OBSE posla V. N. Fis enko na sovmestnom zasedanii Postoiannovo Soveta OBSE i Forumu po Sotrudničestvu v Oblasti Bezopasnosti, PC.DEL/195/99 vom 16. April 1999, S. 1.

2. Die "ungewöhnliche und unvorhergesehene" Aktivität, die dem Wiener Mechanismus unterliegt, ist nicht eindeutig formuliert. Viele verschiedene militärisch relevante Aktivitäten außerhalb der normalen Friedensstandorte von Streitkräften können darunter fallen. Einige Beobachter hatten den Eindruck, es sei beabsichtigt, "verdeckte Operationen aufzudecken, die Vorbereitungen zu einem militärischen Angriff verbergen".²³ Dieser Eindruck entbehrt jeglicher Grundlage. Nach den Vorstellungen derjenigen, die das Dokument entworfen haben, sollte eine vage Formulierung verhindern, dass relevante Aktivitäten von der Agenda des Mechanismus ausgeschlossen würden. Es stimmt, dass man angesichts anderer Rüstungskontrollverpflichtungen, die sich auf zahlreiche offene Aktivitäten wie Großmanöver, Truppenbewegungen etc. beziehen, erwartete, die Agenda des Wiener Mechanismus würde sich auf relevante verdeckte Aktivitäten ausweiten. Es ist richtig, in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass das Wiener Dokument nicht vorschreibt "ungewöhnliche militärische Aktivitäten zu melden",²⁴ es sei denn, sie unterliegen anderen Vorschriften des Wiener VSBM-Dokuments. Die Realität folgte dieser stillschweigenden Erwartung jedoch nicht und der Mechanismus wurde ausschließlich aus Anlass auffälliger militärischer Aktivitäten, in den meisten Fällen große Manöver Jugoslawiens und der NATO, ausgelöst. Damit war nicht zu rechnen gewesen, denn im Jahre 1990 ging man davon aus, dass Europa wie in den vergangenen 45 Jahren auch weiterhin von Kriegen verschont bliebe. So wie sich diese Annahme als falsch herausstellte, veränderte sich auch die Funktion des Mechanismus.

Schlussfolgerungen

Die Zahl der Fälle, in denen der Berliner und der Wiener Mechanismus im Laufe der neunziger Jahre zum Einsatz kamen, war insgesamt gering. Die meisten Statistiker würden hier aufhören und feststellen, dass es nicht möglich ist, verallgemeinerbare Schlussfolgerungen aus diesen wenigen Fällen zu ziehen. Obwohl ich diese Auffassung teile, könnten Schlussfolgerungen über das Funktionieren der internationalen Beziehungen in Europa in den neunziger Jahren im Spiegel der Entwicklung der Funktion der beiden Mechanismen gezogen werden. Der Rückgang der Anwendung der beiden Mechanismen nur kurze Zeit nach ihrer Einführung ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen:

23 Vgl. Weitz, a.a.O. (Anm. 16), S. 25.

24 Albanien erinnerte die Russische Föderation daran, als Russland um Aufklärung über "ungewöhnliche militärische Aktivitäten auf albanischem Territorium" ersuchte. Vgl. Absatz 1 des Vermerks 37/99 E der Ständigen Vertretung der Republik Albanien an die Ständige Vertretung der Russischen Föderation bei der OSZE vom 12. Mai 1999.

1. Dass man sich kurz nachdem sie eingeführt worden waren weniger auf sie verließ, weist darauf hin, dass man von der ungewissen Haltung der frühen neunziger Jahre in Sicherheitsfragen ein erhebliches Stück abgerückt war. Die damalige Ungewissheit resultierte aus zwei Faktoren. Das Szenario war erstens insofern ungewiss, als unklar war, welche Art von Konflikten sich in der gesamten Region östlich von EU und NATO herausbilden würden. Die Länder, in denen solche Bedrohungen möglicherweise entstehen könnten, ließen sich zweitens auch nicht auf eine Hand voll Staaten beschränken. Als der Westen seinen Einfluss in Ostmitteleuropa ausbaute und die Unterschiede zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren zu begreifen begann, änderte sich die Situation grundlegend. Die Ursachen der Bedrohungen (ethnische Rivalitäten, sich gegenseitig ausschließende Gebietsansprüche) zeichneten sich schärfer ab. Die Anzahl der Akteure, die möglicherweise gravierend gegen die Normen internationalen Verhaltens verstoßen würden, nahm ebenfalls erheblich ab. Demzufolge haben sich auch die Annahmen, auf denen die Mechanismen beruhten, verändert. Einige wenige Akteure und eng begrenzte Szenarios kennzeichneten die späten neunziger Jahre und werden auch den Beginn des 21. Jahrhunderts prägen. Diese Veränderungen könnten die Mechanismen in sich weitgehend irrelevant machen.

2. Es gibt aber auch noch einen weiteren, weniger willkommenen Faktor: Im Gegensatz zu früher nämlich, als man noch versuchte, mögliche Problemländer und Störenfriede durch eine breite Palette verschiedener Mittel einzubinden oder zu besänftigen, werden diese weichen Mechanismen, die weder "Zuckerbrot" in erheblichem Umfang bieten noch ernsthaft die "Peitsche" schwingen, als nicht länger angemessen betrachtet. Ob Staaten (und Führer) von sich aus zu "Schurken" wurden oder ob sie von außen zu Schurkenstaaten erklärt wurden, sei dahingestellt. Was einen "Schurken"-Partner angeht, so sind jedenfalls nur solche Maßnahmen angemessen, die durch glaubwürdige Sanktionen, d.h. durch Zwangsmittel, unterstützt werden. Das war die Behandlung, die man dem Haupttübeltäter Slobodan Milošević mit der Kosovo-Operation im Jahre 1999 angedeihen ließ. Die Vereinigten Staaten, die oft ein Meister darin sind, ein Land zum Schurkenstaat zu erklären²⁵ - mit unmittelbarer Auswirkung auf ihre Partner und Verbündeten -, scheinen sich unter einem optimalen internationalen System ein System von Demokratien vorzustellen. Ein System von Demokratien ist für sie jedoch keineswegs identisch mit einem demokratischen internationalen System.

25 Dies bleibt von der Veränderung der Terminologie in den Vereinigten Staaten unberührt. Am 19. Juni 2000 stellte Außenministerin Madeleine Albright ein neues System von Kategorien vor und ließ den Begriff "Schurkenstaat" *de facto* fallen. Die früheren Schurkenstaaten heißen nun "Problemstaaten". Das neue System spiegelt die Erkenntnis wider, dass die Bezeichnung eines Staates als "Schurkenstaat" eher zu einer "self-fulfilling prophecy" werden kann und somit alles andere als hilfreich ist. Zu weiteren Einzelheiten siehe Weekly Defense Monitor Nr. 27 vom 6. Juli 2000, in: <http://www.cdi.org>.

Alles in allem sind es im Wesentlichen zwei Tendenzen, die die Anwendung beider Mechanismen beinahe unmöglich machen. Einerseits schließt sich eine zunehmende Zahl von Staaten dem westlichen Einflussbereich an, der Zone demokratischen Friedens, die keiner solchen Mechanismen zum Schutz anderer Länder vor militärischen Bedrohungen oder politischen Gefahren bedarf. Andererseits gibt es eine eng begrenzte Zahl von Akteuren in Europa, die durch "weiche" Mechanismen, die bestimmte "Abweichungen" von den grundlegenden Prinzipien und Regeln der europäischen Zusammenarbeit anprangern, nicht effektiv zu beeinflussen sind. In diesen Fällen könnten der Berliner und der Wiener Mechanismus weiterhin notwendig sein, wenn auch nicht ausreichend, um das Handeln einiger Staaten zu beeinflussen.

3. Ein weiterer Faktor anderer Art ist, dass die Entwicklung der KSZE/OSZE Mechanismen, einschließlich der beiden hier vorgestellten, überflüssig macht. Die institutionelle Struktur hat sich schnell in eine Richtung entwickelt, die auf die Einrichtung quasi ständiger Institutionen hinauslief, darunter z.B. der Ständige Rat. Wenn aber Foren existieren, die den kontinuierlichen Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten ermöglichen, werden Mechanismen, in denen ähnliche Fragen behandelt werden können, verständlicherweise nicht gedeihen. Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Aufmerksamkeit durch die Aktivitäten einer ständigen Institution in ähnlicher Weise aufrechterhalten werden kann, wie sie durch die Treffen gemäß dem Berliner und dem Wiener Mechanismus gewährleistet war.

Die Aussicht der beiden Mechanismen, künftig eine Rolle zu spielen, ist gering. Eine wachsende Zahl von Staaten wird in die westliche Stabilitätszone integriert oder mit ihr verbunden. Sie sind ängstlich darauf bedacht, keinen Anlass zur Auslösung solcher Mechanismen zu geben. Darüber hinaus sehen sie sich, sollten sie jene Normen, die in der Region gelten, nicht in vollem Umfang einhalten, in anderen Foren "sanfter" Druck ausgesetzt. Die Schurkenstaaten - oder besser: die zu Schurkenstaaten erklärten Länder -, die u.a. durch die beiden Mechanismen beeinflusst werden sollten, fallen aus dem System heraus, da in ihrem Fall "weiche" Maßnahmen als nicht ausreichend oder unangemessen gelten. Und schließlich gibt es Staaten, in erster Linie die Russische Föderation, in deren Fall eine Vielzahl anderer Maßnahmen für geeigneter gehalten wird als die beiden Mechanismen. Bilaterale Kanäle werden genutzt, um bestimmte Differenzen nicht publik zu machen, oder es wird eher der Verhaltenskodex bemüht als der Wiener Mechanismus. Alles in allem ist der Niedergang offensichtlich und er hängt eher mit den Veränderungen im internationalen System als mit einem Sinneswandel der OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen. Entgegen einer derart nüchternen Einschätzung könnte es gleichwohl notwendig sein, die formale Existenz dieser Mechanismen zu bedenken, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten Überlegungen darüber anstellen, neue Mechanismen ins Leben zu rufen anstatt sich auf die "alten" zu verlassen.

Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) - Voraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft

Vorgeschichte

In den vergangenen zehn Jahren hat sich die OSZE aus einer lockeren Serie von Folgekonferenzen zu einer vollständigen internationalen Organisation entwickelt. Das wichtigste Instrument zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt, das die Organisation hervorgebracht hat, ist zweifellos das dichte Netz der Feldoperationen bzw. Missionen. Die ersten beiden kleinen Missionen, die eine mit rund 20 Teilnehmern, die andere mit weniger als zehn, wurden im Jahr 1992 entsandt (die Langzeitmission der OSZE im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina sowie die "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, beide eingerichtet mit Beschluss vom 14. August 1992). In den darauf folgenden Jahren nahm die Zahl der Einsätze vor Ort kontinuierlich zu. Noch 1995 arbeiteten nur wenige Dutzend internationale Mitarbeiter in weniger als zehn OSZE-Missionen. Das Jahr 1995 wurde zum Wendepunkt für die Aktivitäten der OSZE vor Ort: Der Beschluss von Dayton, die OSZE um die Einrichtung einer großen Mission mit rund 250 internationalen Mitarbeitern in Bosnien und Herzegowina zu ersuchen, markierte den Beginn einer wesentlich schnelleren Zunahme der Aktivitäten vor Ort als jemals zuvor. 1996 wurde die Kroatien-Mission eingesetzt und kurze Zeit später auf 250 internationale Mitarbeiter aufgestockt.

War bereits die Einrichtung der beiden großen Missionen in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien eine große Belastung für das winzige OSZE-Sekretariat, so überstieg die Aufgabe, im Herbst 1998 bis zu 2.000 unbewaffnete Beobachter ins Kosovo zu schicken, seine Kapazität bei weitem. Nur durch die Hinzuziehung abgeordneten Personals in größerem Umfang (Planungsfachleute, Logistiker, Personalreferenten) gelang es dem Sekretariat, bis Februar 1999 1.400 Beobachter zu entsenden. (Die Tatsache, dass bis zum 1. Juni 1999 lediglich ein einziger hauptamtlicher Mitarbeiter im Sekretariat für die personelle Ausstattung der Missionen zuständig war, illustriert die wachsende Diskrepanz zwischen den Anforderungen und den Möglichkeiten.) Die Einrichtung der Mission im Kosovo (mit einem bewilligten Umfang von 760 internationalen Mitarbeitern) ging hingegen relativ rasch vonstatten und dank der Verstärkung der für die Einstellung von Missionspersonal zuständigen Sektion des Sekretariats im Jahre 1999 auch mit wesentlich weniger abgeordnetem Personal. Dennoch wurde allen Teilnehmerstaaten

immer klarer, dass es erforderlich war, die Fähigkeit der OSZE zur schnellen und effektiven Entsendung von Missionen vor Ort weiter zu verbessern.

Der Istanbuler Gipfel und die REACT-Arbeitsgruppe

Die OSZE-Staats- und Regierungschefs kamen auf dem Istanbuler Gipfel im November 1999 in der Europäischen Sicherheitscharta überein, "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) zu schaffen und die Organisation damit in "die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen". Aufgrund der jüngsten Erfahrungen, insbesondere auf dem Balkan, gelangten die Staats- und Regierungschefs zu der Erkenntnis, "dass die Fähigkeit, ziviles und polizeiliches Expertenwissen rasch zum Einsatz zu bringen, für die wirksame Konfliktverhütung, die wirksame Krisenbewältigung und die erfolgreiche Normalisierung der Lage nach Konflikten ausschlaggebend ist". Sie gingen davon aus, dass die Organe und Institutionen der OSZE durch die REACT-Initiative "entsprechend ihren jeweiligen Verfahren OSZE-Teilnehmerstaaten umgehend Experten anbieten (können), um im Einklang mit den OSZE-Normen Hilfestellung bei Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten zu leisten". Dadurch werde sich die Organisation "mit Problemen befassen können, ehe sie das Ausmaß einer Krise annehmen, und die zivile Komponente einer friedenserhaltenden Operation wenn nötig rasch zum Einsatz bringen". Sie erwarteten darüber hinaus, dass diese Gruppen "auch als Kapazitätsreserve verwendet werden und der OSZE die rasche Entsendung von Groß- oder Sondereinsätzen erleichtern".

In der Gipfelerklärung von Istanbul ersuchten die OSZE-Staats- und Regierungschefs den Ständigen Rat und den Generalsekretär, im Konfliktverhütungszentrum eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die das REACT-Programm erarbeiten und einen Haushaltsplan erstellen soll, um REACT bis zum 30. Juni 2000 einsatzbereit zu machen. Dementsprechend wurde Anfang Januar 2000 die REACT-Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Direktors des Konfliktverhütungszentrums eingerichtet. Sie setzt sich sowohl aus Mitarbeitern des Sekretariats als auch aus einer kleinen Gruppe von abgeordnetem Personal zusammen. Letztere hatte die Aufgabe ein Konzept zu entwickeln, wie REACT einsatzbereit gemacht werden kann, sowie einen eigenen Haushaltsplan auszuarbeiten. Die Arbeitsgruppe beriet sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit intensiv mit den Teilnehmerstaaten, Mitarbeitern des Sekretariats, den Missionen vor Ort und weiteren Einrichtungen der OSZE sowie mit anderen internationalen Organisationen.

Das informelle Treffen vom 14. März 2000: erste Vorstellungen

Mitte März hatte die Arbeitsgruppe erste Vorstellungen entwickelt, wie REACT einsatzfähig gemacht werden könnte. Diese Ideen wurden Vertretern der Teilnehmerstaaten sowohl aus den Delegationen in Wien als auch aus den Hauptstädten auf einem eintägigen informellen Treffen, das von der Amtierenden Vorsitzenden organisiert worden war, vorgestellt. Im Laufe der Konsultationen, die diesem Treffen vorausgegangen waren, war die Arbeitsgruppe auf unterschiedliche Meinungen darüber, was REACT sein sollte, gestoßen. Sie reichten von der Vorstellung, REACT solle letztendlich ein separates Personalsystem bestehend aus einer Liste von zivilen Sachverständigen und Polizeiexperten sein, die kurzfristig angefordert werden können und nur in bestimmten, noch nicht näher definierten "REACT-Situationen" eingesetzt werden, bis hin zu der - auf die Formulierung in der Europäischen Sicherheitscharta zurückgehenden - Ansicht, REACT solle nicht mehr als die "Fähigkeit" innerhalb der Teilnehmerstaaten und der OSZE darstellen, solches Expertenwissen schnell zu mobilisieren und zum Einsatz zu bringen. Die Arbeitsgruppe hat vorläufig die Schlussfolgerung gezogen, das letzteres in der Tat die auf dem Istanbuler Gipfel zum Ausdruck gebrachte Absicht der OSZE-Staats- und -Regierungschefs widerspiegelt. Dementsprechend schlug sie auf dem informellen Treffen im März vor, REACT in das Gesamtsystem der Organisation für die Auswahl, Einstellung und Entsendung internationalen Personals für OSZE-Aktivitäten vor Ort zu integrieren.

Zur Herstellung einer solchen Mobilisierungs- und Einsatzfähigkeit - insbesondere wenn es um die Fähigkeit geht, rasch auf verschiedene Anforderungen, wie beispielsweise die Einrichtung neuer großer Missionen oder deren kurzfristig notwendige Aufstockung, zu reagieren - identifizierte die Arbeitsgruppe drei Bereiche, denen vorrangige Bedeutung zukommt:

- die Auswahl und Einstellung von Personal,
- das System der Verwaltung der Bewerbungsunterlagen von Kandidaten, die von den Teilnehmerstaaten für die Abordnung an OSZE-Einsätze vor Ort benannt werden,
- Schulungsmaßnahmen, die sicherstellen, dass diejenigen, die für Vor-Ort-Missionen der OSZE ausgewählt wurden, auf ihre Aufgaben vorbereitet und sofort einsatzbereit sind, wenn sie in ihrem Einsatzgebiet eintreffen.

Standards für die Auswahl und Einstellung von Personal

Gespräche mit Mitarbeitern des Sekretariats führten die Arbeitsgruppe zu der Erkenntnis, dass ein bedeutendes Hindernis für die rasche Ermittlung, Auswahl und Entsendung von qualifiziertem Personal für Einsätze vor Ort das

Einstellungsverfahren war. Dieses beruhte hauptsächlich auf Stellenbeschreibungen, die zumeist vor Ort in den einzelnen Missionen angefertigt wurden und für jede einzelne Aufgabe spezifische Anforderungen enthielten. Es gab keine Standards, die auf einer Analyse der verschiedenen Tätigkeiten bei OSZE-Aktivitäten vor Ort beruhten, anhand derer Stellenbeschreibungen hätten erarbeitet werden können. Jede einzelne wurde vielmehr *ad hoc* entworfen und war daher im Grunde genommen einmalig. Zu Beginn des Jahres 2000 gab es daher mehr als 300 Stellenbeschreibungen für die rund 1.100 internationalen Mitarbeiter in über 20 OSZE-Operationen vor Ort. Zwei Leute, die in zwei verschiedenen Missionen im Wesentlichen dieselbe Arbeit verrichten, konnten somit unter völlig verschiedenen Bezeichnungen gesucht werden und die Anforderungen an ihre Qualifikation konnten in den Stellenausschreibungen weit auseinander gehen.

Die Arbeitsgruppe schloss daraus, dass die Teilnehmerstaaten und die Organisation zur Vereinheitlichung des Rekrutierungssystems zunächst klare Standards benötigten, anhand derer die Auswahl und Einstellung von Personal durchgeführt werden könnten. Dazu schlug sie den Teilnehmern des informellen Treffens im März vor, ein Rekrutierungsmuster auf der Grundlage einer Analyse derjenigen Arbeiten, die in den bestehenden OSZE-Missionen vor Ort ausgeführt werden, anzufertigen. Nach diesem Muster könnten die jeweiligen Stellen - sowohl die Stellen in bereits bestehenden Missionen als auch Stellenbeschreibungen mit Blick auf künftige Anforderungen - klassifiziert werden. Es würde die Mindestanforderungen für die Tätigkeit in einem bestimmten Fachgebiet und die Funktions- bzw. Kompetenzebene umreißen und im Endeffekt die Standards für die Einstellung und die Auswahl von Personal für OSZE-Feldaktivitäten setzen.

Darüber hinaus könnte das Rekrutierungsmuster als Grundlage für eine Reihe von Instrumenten dienen, die sowohl von den Staaten als auch von der Organisation dazu benutzt werden könnten, die Einstellungsbemühungen zu bündeln und das Auswahlverfahren effizienter, schneller und transparenter zu gestalten. Zu diesem Instrumentarium würden u.a. gehören: ein Verzeichnis der im Einstellungs- bzw. Auswahlverfahren verwendeten Begriffe, ein Leitfaden für die OSZE-Arbeit vor Ort, einheitliche Bewerbungsformulare, eine Checkliste zur Überprüfung von Kandidaten, anhand derer sich sowohl die Staaten als auch das Sekretariat schnell ein Bild von der Qualifikation eines Bewerbers machen können. Die einheitlichen Formulare wären entscheidend für die Behebung eines weiteren Engpasses, der eine rasche Auswahl und Entsendung vereitelt: das zeitraubende, arbeitsintensive und im Wesentlichen manuelle Verfahren zur Auswertung der Bewerbungsunterlagen.

Bewerbungsunterlagen

In der Vergangenheit wurden die Bewerbungsunterlagen - in der Regel Lebensläufe - von den Staaten per Fax über kommerzielle Telefonleitungen an das Sekretariat geschickt (normalerweise über die OSZE-Delegationen in Wien, aber nicht ausschließlich). Die so entstandenen Kopien ausgedruckter Lebensläufe waren die Grundlage für das Auswahlverfahren und für die Personalakten. Die Länge der Lebensläufe variierte von der kurzen Aufzählung der Schul- und Hochschulabschlüsse sowie bisheriger Tätigkeiten und Funktionen bis zu detaillierten Ausführungen zum Bildungs- und beruflichen Werdegang, was einen sinnvollen Vergleich der Bewerber häufig erschwerte.

Die Arbeitsgruppe schlug vor, diese formlosen Lebensläufe durch zwei Dokumente zu ersetzen: ein einheitliches Bewerbungsformular und ein formatiertes Formular für den Lebenslauf. Unabhängig davon, auf welchem Wege diese beiden Unterlagen das Sekretariat erreichen, könnten beide zur Weiterverarbeitung der darin enthaltenen Informationen und zur allgemeinen Aktenverwaltung elektronisch aufbereitet werden. Die vereinheitlichten Bewerbungen würden Informationen über die Kandidaten enthalten, die größtenteils in einem Positiv-negativ- oder einem Kennziffern-Format dargestellt werden könnten, wodurch sie weitestgehend maschinenlesbar würden. Das Formular für den Lebenslauf würde es den Bewerbern einerseits erlauben, ihre Angaben auszuformulieren; gleichzeitig wäre das Dokument aufgrund seiner vordisponierten Form aber auch für die automatisierte Datenverarbeitung geeignet. Die Anwendung solcher Technologien ist absolut unabdingbar, um den Aufbau einer neuen großen Mission oder die Aufstockung von Missionspersonal bewältigen zu können, d.h., um die Fähigkeit zu erlangen, einen exponentiellen Anstieg des Datenaufkommens in einem vorgegebenen Zeitraum ohne einen entsprechenden Zuwachs an Personal bearbeiten zu können.

Die Vernetzung der Staaten mit der Organisation

Sowohl zur Beschleunigung des Auswahlverfahrens als auch zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Staaten und der Organisation in diesem Prozess schlug die Arbeitsgruppe vor, sie in einem Internet-gestützten eigenen *Extranet* für Personalressourcen miteinander zu verbinden. Dadurch wäre es den Staaten möglich, die Daten von Bewerbern direkt in das Computersystem des OSZE-Sekretariats einzugeben, wo sie elektronisch verwaltet und den Datenverarbeitungsverfahren unterzogen werden könnten, die gerade zu jener Schnelligkeit beitragen, die eines der grundsätzlichen Ziele der REACT-Initiative war. Mehr noch: Jeder Staat, der sich dafür entscheidet, Daten nach wie vor per Fax (oder sogar per Post oder eigenhändig) zu übermitteln, kann das zwar unbeschadet und ohne benachteiligt zu werden tun; diejenigen, die sich dazu entschließen *online* zu gehen, wären allerdings in

der Lage, aus den elektronischen Archiven des Extranet sowohl Daten abzurufen als auch Informationen an das Sekretariat weiterzuleiten.

Die Schulung im Rahmen von REACT

Um bei Einsätzen der OSZE vor Ort effektiv arbeiten zu können, müssen die zukünftigen Mitarbeiter sowohl für ihre jeweiligen Aufgaben qualifiziert sein als auch praktisch auf die Arbeit im Umfeld der OSZE-Operation, in der sie eingesetzt werden, vorbereitet werden. Letzteres erfordert eine Art Spezialschulung. Soll vom ersten Tag an vor Ort eine 100-prozentige Leistung erbracht werden, muss die Schulung vor der Ankunft abgeschlossen sein. Da jede Schulung einige Zeit in Anspruch nimmt, wird die rasche Entsendbarkeit, eines der Ziele von REACT, dadurch erheblich leichter zu erreichen sein, dass man die Schulung so früh wie möglich im Gesamtprozess ansetzt. Die Auswertung eines Fragebogens, den die Arbeitsgruppe vor dem informellen Treffen im März verteilt hatte, hatte gezeigt, dass die Möglichkeiten der einzelnen Staaten, Schulungsmaßnahmen vor der Abreise oder, besser noch, bereits vor der Auswahl des Personals für einen Einsatz vor Ort durchzuführen, sehr unterschiedlich sind. Den Teilnehmern an dem Treffen stellte sich daher die Frage, worauf sich die Arbeitsgruppe nach Ansicht der Staaten im Bereich Schulung konzentrieren sollte. Die praktisch einhellige Antwort derjenigen Teilnehmer, die sich dazu äußerten, war: die Entwicklung von Standards für eine Grundausbildung zur Vorbereitung künftiger Mitarbeiter auf ihren Einsatz und auf die Aufgaben, für die sie voraussichtlich eingeteilt werden. Da die Staaten unter Umständen auch gebeten werden, nicht nur der OSZE, sondern auch anderen internationalen Organisationen Personal zur Verfügung zu stellen, lautete eine der Forderungen, diese Standards dürften den Schulungsanforderungen anderer Organisationen zumindest nicht zuwiderlaufen und sollten sie günstigstenfalls ergänzen.

Schlussfolgerungen des informellen Treffens vom 14. März

Die Teilnehmer begrüßten nicht nur den Vorschlag, Standards für eine Grundausbildung zu erarbeiten, sondern auch denjenigen, ein Rekrutierungsmuster als Grundlage für die Einstellungs- und Auswahlstandards sowie die verschiedenen sich daraus ergebenden Instrumente zu entwickeln. Generell sahen sie auch die Vorzüge einer Vernetzung der Staaten mit dem Sekretariat zur Übermittlung von Informationen über die Kandidaten in Form standardisierter Formulare, was die Anwendung elektronischer Datenverarbeitung erlaubt und somit den Auswahl- und Entsendungsprozess beschleunigt. Allerdings gab es doch erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen einigen Staaten darüber, wo letztendlich die Verantwortung für die Verwal-

tung der Bewerberdaten liegen sollte. Ob aus Effizienzgründen, aus Sorge um den Datenschutz oder aufgrund rechtlicher Erwägungen traten einige Staaten vehement dafür ein, Informationen über die Kandidaten erst dann an das Sekretariat weiterzuleiten, wenn konkreter Bedarf vor Ort besteht. Einige aus dieser Gruppe erklärten sich bereit, im Voraus die nach Fachgebieten aufgeschlüsselte Anzahl der Kandidaten anzugeben, die ihr Staat für REACT-Zwecke anbieten könnte. Einige Staaten waren auch bereit, Bewerbungsunterlagen weiterzuleiten, sobald sie verfügbar wären, sofern dies ausschließlich dazu diene, sich einen schnellen Überblick darüber zu verschaffen, ob ein einzelner Bewerber den Mindestanforderungen gerecht wird oder nicht.

Entwicklung eines Konzepts zur Herstellung der Einsatzbereitschaft von REACT

Aufgrund des Feedbacks, das die Arbeitsgruppe auf dem informellen Treffen im März erhalten hatte, und fortgesetzter Konsultationen mit einzelnen Delegationen der Teilnehmerstaaten, Sekretariats- und Missionsmitarbeitern sowie internationalen Organisationen präzisierte die Arbeitsgruppe in der verbleibenden Zeit im März und April das Konzept, das REACT einsatzbereit machen sollte. Sie erarbeitete ebenfalls einen Vorschlag für einen zusätzlichen Haushaltsplan. Das Konzept ging den Delegationen Anfang Mai zu. Es beruhte auf denselben drei Säulen, die den Teilnehmern des informellen Treffens im März vorgeschlagen worden waren: 1. Standards für die Auswahl und Einstellung von Personal, 2. ein System zur elektronischen Verwaltung der Bewerbungsunterlagen und 3. Standards für eine Grundausbildung.

Die Arbeitsgruppe hat ein Rekrutierungsmuster entwickelt, das die Tätigkeiten bei einem OSZE-Einsatz vor Ort in zwölf Fachgebiete auf vier Funktions- bzw. Kompetenzebenen einteilt. Dieses Muster sowie die dazugehörigen verschiedenen Tätigkeitsbeschreibungen und die jeweiligen Mindestanforderungen an die Qualifikation liegen sowohl dem standardisierten Bewerbungsbogen als auch dem einheitlichen Formular für den Lebenslauf zugrunde. Beide Formulare erfassen die Daten der Bewerber in einem Format, das elektronisch leicht verarbeitet werden kann und damit ein Mittel zur Überwindung eines der größten Hindernisse für die schnelle Ermittlung, Auswahl und Entsendung qualifizierter Kandidaten - die derzeit noch praktizierte zeitraubende und arbeitsintensive manuelle Weiterbearbeitung der Bewerbungsunterlagen - bietet.

Um das Potential der elektronischen Erfassung von Bewerberdaten auch nutzen zu können, schlug die Arbeitsgruppe ein Internet-gestütztes Extranet zur Verwaltung der Informationen über Personalressourcen vor. Der *Information Systems Strategic Plan* (ISSP) aus dem Jahr 1998 sieht ein Einheitliches Personalmanagementsystem (*Unified Human Resources Management System*, HRMS) für die OSZE vor, das Informationen für den kostengünstigen und

effektiven Datenaustausch zwischen dem Sekretariat und allen Teilen der OSZE elektronisch verfügbar macht. Die Arbeitsgruppe hat mit dem Vorschlag für das Extranet versucht, die strategischen Vorstellungen des ISSP umzusetzen. Es soll REACT frühzeitig funktionsfähig machen und gleichzeitig die langfristigen Ziele der Organisation im Rahmen des HRMS unterstützen.

Schließlich entwickelte die Arbeitsgruppe einige Standards für die Grundausbildung, die die Staaten für ihre Schulungen im Vorfeld der Auswahl bzw. Entsendung von Personal benutzen können, sofern sie in der Lage sind, solche Schulungen durchzuführen. Diese Standards umfassen die Fertigkeiten und Kenntnisse, die diejenigen, die zu OSZE-Aktivitäten vor Ort entsandt werden, benötigen, um sofort einsatzbereit zu sein und effektiv arbeiten zu können. Sie sollen darüber hinaus die Standards anderer Organisationen, darunter die Vereinten Nationen, ergänzen, so dass Staaten, die nationale Schulungsprogramme durchführen, diese nicht einzig und allein auf die Anforderungen der OSZE zuschneiden müssen.

Das zweite informelle Treffen und der Haushalt

Am 2. Juni 2000 organisierte die Amtierende Vorsitzende ein zweites informelles Treffen mit Vertretern der Delegationen und aus den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten, auf dem allen das REACT-Konzept und das Konzept der Einsatzzentrale sowie deren Verbindung zu REACT im Detail vorgestellt wurden. Die Teilnehmer schenken ihre Aufmerksamkeit in erster Linie der Datenverwaltung im Rahmen des REACT-Konzepts, insbesondere dem Internet-gestützten Extranet, und der Frage, wie dieses in den ISSP von 1998 integriert wird. Nicht zufällig werden rund 90 Prozent des für die Umsetzung von REACT vorgeschlagenen Nachtragshaushalts 2000 für die Entwicklung des Extranet aufgewendet werden. Am Ende des Treffens bot die Arbeitsgruppe an, ein Papier dazu vorzubereiten, wie das vorgeschlagene Extranet in den ISSP einzubinden und im Haushalt zu veranschlagen ist, um so den Staaten eine Entscheidung hinsichtlich des REACT-Konzepts zu erleichtern. Dieses Papier wiederum war die Grundlage für ein Treffen der Informationstechnologie-Experten, die den informellen Finanzausschuss beraten, das am 21. Juni stattfand. Sie bescheinigten dem Extranet-Vorschlag uneingeschränkt, dass er sich im Einklang mit dem ISSP befinde und das Einheitliche Personalmanagementsystem unterstütze. Sie empfahlen jedoch, den Etat für die Umsetzung von REACT mit demjenigen zu kombinieren, der für die Realisierung des HRMS-Projekts im Jahre 2000 erforderlich ist, da im Endeffekt beide Teil ein und desselben Datenverwaltungssystems sind.

Im Zusammenhang mit den Arbeiten der REACT-Arbeitsgruppe und zur Einrichtung einer Einsatzzentrale hat der Generalsekretär in der Zwischenzeit die Verwaltungsstruktur des Sekretariats überprüft. Dies führte Ende Mai 2000 zum Vorschlag der Reorganisation des Sekretariats, wozu auch die Schaffung einer neuen Abteilung gehört, in der alle Aktivitäten des Sekretariats, die mit Personalressourcen zu tun haben, zusammengefasst werden. Die REACT-Kapazitäten sind ebenfalls in dieser neuen Abteilung angesiedelt.

Die Amtierende Vorsitzende hat sich dafür entschieden, alle diese miteinander in Zusammenhang stehenden Themen - REACT, Einsatzzentrale, Reorganisation des Sekretariats - in einem einzigen Beschluss des Ständigen Rates abzuhandeln. Die Debatte wurde fast während des gesamten Monats Juni fortgesetzt, wobei das Thema REACT-/HRMS-Extranet häufig Gegenstand von Auseinandersetzungen war. Am Ende des Monats fand man jedoch eine konsensfähige Formulierung und der Beschluss wurde am 30. Juni 2000 mit Ablauf der Einspruchsfrist angenommen.

Ausblick

Mit der Verabschiedung des REACT-Konzepts und des entsprechenden Haushalts sowie der übrigen Initiativen, die in dem Beschluss des Ständigen Rates vom 30. Juni enthalten sind, hat die Implementierung der REACT-Initiative ernsthaft begonnen. Das Ziel, das spätestens bis Ende des Jahres erreicht sein muss, ist der Aufbau eines funktionierenden Extranet für REACT und das Personalmanagementsystem. Das wird der Organisation die Fähigkeit verleihen, den unvermeidlichen Berg von Bewerbungsunterlagen, die für den Aufbau oder die Aufstockung einer großen Mission in kürzester Zeit bearbeitet werden müssen, zu bewältigen. Ein großer Teil der Arbeiten zur Gestaltung, zum Aufbau und zur Erprobung des Extranet wird den Grundstock für die Implementierung des Personalmanagementsystems legen, die im Jahre 2001 folgen soll. Die Einführung der Benutzung des Rekrutierungsmusters, das von der REACT-Arbeitsgruppe entwickelt wurde, wird fortgesetzt, und die verschiedenen daraus abgeleiteten Instrumente müssen vervollständigt und in Gebrauch genommen werden.

Der Generalsekretär hat zur Beaufsichtigung des gesamten Prozesses eine Lenkungsgruppe eingesetzt, die sich aus den Leitern derjenigen Gruppen, die davon am meisten betroffen sind, zusammensetzt und von einer Reihe von Experten aus verschiedenen entsprechenden Sachgebieten beraten wird. Sie wird vom REACT-Berater geleitet, bis ein Direktor für die neue Hauptabteilung für Personalressourcen gewählt ist, der dann die Leitung übernehmen kann. Die Lenkungsgruppe hat den Auftrag, eine Strategie zur Implementierung von REACT und des Personalmanagementsystems zu entwickeln. Zur

Durchführung der verschiedenen Teilbereiche werden unterschiedliche Arbeitsgruppen unter der Leitung der Lenkungsgruppe gebildet, z.B. zur Entwicklung des Extranet, zur Personalpolitik oder zu damit verbundenen Verfahren.

Alles in allem liegt noch eine immense Arbeit vor uns, die innerhalb relativ kurzer Zeit bewältigt werden muss. Die Verabschiedung des REACT-Konzepts und des dazugehörigen Haushalts sowie die Initiative des Generalsekretärs zur Schaffung der Hauptabteilung für Personalressourcen haben jedoch zusammen mit der Einrichtung der Einsatzzentrale und der Implementierung des Programmreferentensystems des Sekretariats tiefgreifende Auswirkungen auf die Fähigkeit des Sekretariats, Vor-Ort-Einsätze der OSZE zu unterstützen. Können die verschiedenen Programme in der verbleibenden Jahreshälfte erfolgreich unter Dach und Fach gebracht werden, wird die OSZE von einer wesentlich besseren Position aus ins Jahr 2001 starten können, was den Umgang mit den Herausforderungen anbelangt, die den Staats- und Regierungschefs in Istanbul Sorgen bereiteten und die sie dazu veranlassten, die Europäische Sicherheitscharta zu verabschieden - einschließlich des Beschlusses, die Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation zu schaffen.

Unendliche Geschichten? - Zwischenbilanz der Langzeitmissionen

Das Beispiel der Ukraine

Am 1. Juni 1999 fand ein langer Zwist zwischen der OSZE und der Ukraine sein förmliches Ende. Nach langwierigen Verhandlungen beschloss der Ständige Rat in einer Sondersitzung, die nur fünf Minuten dauerte, eine neue Form der Zusammenarbeit mit der Ukraine.¹ Deren Regierung hatte es schon am 25. April 1996 nicht mehr gefallen, Gastland für eine Mission zu sein, durch deren unabsehbare Dauer sie sich international in ein schiefes Licht gerückt sah.² Doch die anderen Teilnehmerstaaten hielten zu jenem Zeitpunkt die am 25. August 1994 erstmals für ein halbes Jahr auf den Weg gebrachte und danach regelmäßig alle sechs Monate verlängerte Mission noch für erforderlich. Mochte ihre ursprüngliche Aufgabe, die Beobachtung der Situation und die Beratung bei der Verfassungsgebung für die Ukraine, insbesondere bei der Erarbeitung einer Autonomieregelung für die Krim, sowie die Förderung des Dialogs zwischen den unterschiedlichen Ethnien, auch weitgehend erfüllt sein, so plädierten einige Teilnehmerstaaten für eine Fortsetzung des Mandats, damit sie sich weiter mit dem Status der Tataren und den schleppenden Fortschritten bei dem für sie vorgesehenen Integrationsprogramm befassen könne.³

Damals stimmte die ukrainische Regierung zwar der nächsten Verlängerung zu, wollte sie aber als letztmalige verstanden wissen, ließ sich später jedoch zu weiteren Verlängerungen bewegen. Um den Sorgen über eine Diskriminierung Kiews durch die lang andauernde Präsenz der OSZE entgegenzukommen, wurde am 11. Dezember 1997 die informell schon länger vollzogene Verminderung der Zahl der internationalen Mitarbeiter offiziell beschlossen.⁴ Ein Jahr später wurde das Mandat tatsächlich zum letzten Mal bis zum 30. April 1999 verlängert, allerdings schon unter der Perspektive, die

1 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 231, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 1999.

2 Vgl. Klemens Büscher, Die Missionen in der Republik Moldau und in der Ukraine: eine doppelte Bilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S.221-237, hier: S. 233.

3 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 4/1996, S. 456, sowie Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 19-131, hier: S. 129.

4 Vgl. Büscher, a.a.O. (Anm. 2), S. 233.

Kooperation in anderer Weise fortzuführen.⁵ Dieser Beschluss über das Mandatsende ist der erste und bisher einzige⁶ solchen Inhalts. Denn mit Ausnahme der ersten beiden Missionen im Kosovo, die vorzeitig abgebrochen werden mussten, wurden und werden alle übrigen Langzeitmissionen und anderen Feldaktivitäten⁷ der OSZE bisher immer wieder verlängert.

Im Dezember 1998 war noch die Umwandlung in eine Expertengruppe vorgesehen. Mit der Entschließung vom 1. Juni 1999 wurde nun die Stelle eines OSZE-Projektkoordinators geschaffen, dem zwei internationale Mitarbeiter und ein lokaler Stab beigeordnet sind. Von ihnen sollen Projekte zwischen wichtigen Regierungs- und nichtstaatlichen Einrichtungen der Ukraine und der OSZE und ihren Institutionen geplant, durchgeführt und beobachtet werden. Sitz des Koordinators ist das Büro der ehemaligen OSZE-Mission in Kiew. Während die ukrainische Regierung Wert darauf legte, bei der Vereinbarung konkreter Projekte ein sichtbares Mitspracherecht zu erhalten, ging es dem Ständigen Rat vor allem darum, einen neuen Namen für die Fortsetzung der für eine Reihe von Problemfeldern durchaus erfolgreichen Arbeit zu finden. In dem Kompromiss überwiegt letztlich die Ähnlichkeit, was sich in der Festlegung der Anfangsdauer für das neue Amt bis zum 31. Dezember 1999 und der Möglichkeit sie um Perioden von jeweils sechs Monaten zu verlängern, widerspiegelt.⁸

Insofern sieht alles danach aus, als blieben OSZE-Langzeitmissionen unendliche Geschichten. Warum dies so ist, soll im Folgenden vor dem Horizont reflektiert werden, dass die OSZE auf ihrem Gipfel von Istanbul im November 1999 einige Konsequenzen aus ihren bisherigen Erfahrungen mit Langzeitmissionen und vergleichbaren Feldaktivitäten gezogen hat. Diese lassen zwar auf Verbesserungen hoffen, reichen aber noch nicht aus.

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 202., Beschluss Nr. 278, PC.DEC/278, 17. Dezember 1998.

6 Der Beschluss (PC.DEC/337) zur offiziellen Beendigung des Mandats des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda (Lettland) vom 27. Januar 2000 kann insofern nicht mitgezählt werden, als mit der fristgerechten Umsetzung des russisch-lettischen Abkommens über den Abbau der Radarstation Skrunda der Gegenstand des Mandates erledigt war. Ähnliches gilt auch für die nach der Aufhebung der Sanktionen gegen das ehemalige Jugoslawien infolge des Dayton-Abkommens gegenstandslos gewordenen Sanction Assistance Missions (SAMs); vgl. Berthold Meyer, In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand, HSKF-Report 3/1998, S. 11-12.

7 Auf der Website der OSZE werden als Langzeitmissionen aufgezählt: die 1993 abgebrochene im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina sowie die in Skopje (Mazedonien), Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo. Demgegenüber gelten als "andere Feldaktivitäten" das Verbindungsbüro in Zentralasien, die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, die Präsenz in Albanien, die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die Zentren in Almaty, Aschgabad und Bischkek, der Projektkoordinator in der Ukraine sowie die Büros in Eriwan und Baku. Darüber hinaus werden noch Aktivitäten, die den Konflikt betreffen, der von der Minsker Konferenz behandelt wird, sowie die Unterstützung für die Implementierung von bilateralen Vereinbarungen zwischen Lettland bzw. Estland und Russland gesondert aufgeführt.

8 Zu einem ersten Verlängerungsbeschluss kam es in der 261. Plenarsitzung des Ständigen Rates am 9. Dezember 1999; vgl. PC-Journal Nr. 261, Beschluss Nr. 330, PC.DEC/330.

Das Grundproblem aller Mandate

Der Erfolg einer internationalen Mission in ein Krisengebiet ist - ganz gleich ob sie im Auftrag der OSZE oder einer anderen internationalen Organisation tätig ist - von vier Variablen abhängig:

- der Komplexität und Intensität des Konfliktes, mit dem sie konfrontiert ist,
- dem inhaltlichen Umfang des Mandats, das ihr mit auf den Weg gegeben wurde,
- der Zahl und Kompetenz ihrer Mitarbeiter sowie
- der Zeit, die ihr für ihre Aufgaben zur Verfügung steht.

Die Durchsicht der OSZE-Mandate⁹ macht das Ineinandergreifen derjenigen drei Variablen, die vom Ständigen Rat der OSZE beeinflusst werden können, und damit dessen Dilemma deutlich. Alles spricht dafür, dass in den vorbereitenden Gesprächen zur Abfassung eines Mandates dessen Inhalt die höchste Priorität genießt: In der guten Absicht, möglichst umfassend die vorhandenen Probleme bearbeiten zu lassen, die möglicherweise von einer vorausgeschickten, kurzfristig im Land gewesenen Erkundungsmission nur unvollständig erfasst worden waren, wird in die Entsendungsmandate alles aufgenommen, was der Förderung eines gedeihlichen Zusammenlebens der Konfliktparteien dienen oder was den im Aufbau befindlichen Demokratien das Prädikat "ausgereift" verschaffen könnte. Doch anschließend stellt sich dem für die Ausstattung der Missionen verantwortlichen Konfliktverhütungszentrum das Problem, geeignetes Personal zu finden und hierfür nur begrenzte Mittel zur Verfügung zu haben. Dementsprechend waren fast alle bis 1995 eingesetzten Missionen (nämlich die in Skopje, Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Sarajewo¹⁰ und in der Ukraine) mit weniger als zehn internationalen Mitarbeitern ausgestattet und zunächst nur auf sechs Monate beschränkt.¹¹ Damit standen sie von vornherein in einer wirklichkeitsfremden Diskrepanz zu ihren umfassenden Aufgabenkatalogen. Das bedeutete, die Missionen hätten entweder aufgrund ihres derart begrenzten Arbeitsvermögens ihren "Gastländern" nur eine sehr kurz bemessene "Reifezeit" zugestehen dürfen und dann abziehen müssen oder sie mussten verlängert werden. Da die erste Alternative einem Eingeständnis des Scheiterns gleichgekommen wäre, was weder im Interesse der Gastländer noch der übrigen Teilnehmerstaaten lag, kam es in regelmäßigen Abständen zu Verlänge-

9 Hierzu ausführlicher Meyer, a.a.O. (Anm. 6).

10 Ende 1995 aufgegangen in der Mission in Bosnien und Herzegowina.

11 Die im April 1995 eingesetzte Unterstützungsgruppe in Tschetschenien umfasste zwar ebenfalls anfangs nur sechs Diplomaten, war aber in ihrer Tätigkeit zeitlich nicht begrenzt worden.

rungsbeschlüssen, jedoch kaum zu Entscheidungen über die Justierung eines Mandats oder die Ausweitung des Personals.¹²

Von dieser Praxis unterscheiden sich freilich die Mandate für die großen Missionen ab Ende 1995. Sowohl im Falle Bosnien und Herzegowina als auch für Kroatien, Albanien und das Kosovo wurde insbesondere bei der Personalausstattung, aber auch bei der Befristung in anderen Dimensionen gedacht, was jedoch nicht dazu führte, dass bei den älteren Missionen von der Übung der halbjährlichen Verlängerung abgewichen wurde.

Personalprobleme

Die Personalausstattung der Missionen litt zumindest in den ersten Jahren häufig darunter, dass viele Mitarbeiter unzureichend auf die politische Lage im Gastgeberland und deren historischen Hintergrund vorbereitet waren. Außerdem kannten sich höchstens vereinzelte Mitarbeiter ausreichend in den Sprachen der Konfliktparteien aus. Gelegentlich wurden überdies Diplomaten oder Offiziere zu Missionsleitern ernannt, die dort ihren letzten Auslands-posten vor Eintritt in den Ruhestand antraten. Sie zeigten möglicherweise deshalb nicht das Engagement, das für eine zielführende Problembearbeitung erforderlich gewesen wäre.

Aufgrund des halbjährlichen Verlängerungsrythmus wechselte gerade in der - als solcher zwar nicht vorgesehenen, jedoch erforderlichen - Aufbau- und Einarbeitungsphase in den kleinen Missionen zu häufig das Personal. Dies führte selbst bei hoher Motivation und hinlänglicher Sprachkenntnis einzelner Mitarbeiter immer wieder zu Effizienzverlusten durch die notwendigen Einarbeitungszeiten. Außerdem kann eine auf wenige Monate beschränkte Perspektive auf der individuellen Ebene dazu beitragen, dass sich Mitarbeiter nicht optimal mit ihrer Aufgabe identifizieren (können). Auf der Ebene der gesamten Mission behinderte der häufige Wechsel den Aufbau eines für eine effektive Arbeit unabdingbaren institutionellen Gedächtnisses. Er zwang außerdem dazu, die Kontakte zu wichtigen Dienststellen und Vertretern der Konfliktparteien immer wieder neu herzustellen. Das wirkte sich in verschiedener Weise negativ aus: Zum einen musste die menschliche Vertrauensbasis zu Personen in Schlüsselfunktionen, die für die Arbeit der Missionen wichtig ist, stets neu aufgebaut werden. Zum anderen konnten diejenigen, deren Interessen nicht mit den Zielen der OSZE übereinstimmten, ihre Politik aufgrund ihrer mit weitem Abstand besseren Kenntnisse der landesinternen Verhältnisse gegen die Friedensstrategie der OSZE immer wieder durchsetzen.

12 Beides geschah bei der Mission in Tadschikistan 1996, in Skopje erst im Zusammenhang mit der Ausweitung des Kosovokonfliktes im März 1998 und bei der Mission in Georgien im Dezember 1999 und April 2000 im Zusammenhang mit dem zweiten Tschetschenienkrieg.

Bei aller Kritik an der unzureichenden personellen Ausstattung und den zu kurzen Intervallen der Verlängerungen von Missionen darf ein Faktor nicht übersehen werden: Um eine Mission entsenden zu können, müssen der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär bei den Teilnehmerstaaten dafür werben, dass sie in ausreichender Zahl geeignetes Personal zur Verfügung stellen. Hieran hapert es jedoch vor allem mit Blick auf die großen Missionen, was sich bei der Aufstellung der Kosovo-Verifikationsmission (KVM) besonders gravierend auswirkte.

Durchwachsene Erfolgsbilanz

Wollte man den Erfolg der Missionen an der Zahl der durch sie endgültig beigelegten Konflikte messen, so fiel er bescheiden aus. Doch darum kann es nicht gehen. Selbst durch einen noch so feierlich besiegelten Friedensschluss werden die Differenzen nicht beseitigt, die den Konflikt verursacht haben und um die vorher gekämpft wurde. Es soll vielmehr ein *Modus Vivendi* herbeigeführt werden, der es den Parteien ermöglicht, künftige Auseinandersetzungen in geregelten Bahnen auszutragen. Davon abgesehen verfügt die Staatengemeinschaft der OSZE nur über wenige Machtressourcen, um einzelne Teilnehmerstaaten dazu anzuhalten, sich innen- und außenpolitisch konform zu ihrem Regelwerk zu verhalten und Konflikte mit friedlichen Mitteln auszutragen.

Diesem Grundgedanken entspricht auch der Auftrag an die Missionen, "sichtbar" Präsenz zu zeigen, der erstmals im Mandat für die "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje enthalten ist. Das dem entsprechende landesweite Auftreten der internationalen Repräsentanten wirkte sich, selbst wenn es aufgrund der unzureichenden personellen Ausstattung der Missionen nur punktuell und periodisch sein konnte, in den meisten Einsatzgebieten insofern beruhigend aus, als es zumindest nicht zu einer bewaffneten Eskalation der Konflikte kam. Damit verbesserten sich die Rahmenbedingungen für deren friedliche Austragung und Regelung und zugleich die Chancen, den Konfliktparteien hierfür geeignete Verfahren näher zu bringen.

Es entsprach diesem Erfahrungshorizont, dass im Oktober 1998 für das im Kriegszustand befindliche Kosovo eine sehr große Verifikationsmission (KVM) vereinbart wurde. Mit den damals vorgesehenen 2.000 internationalen Mitarbeitern wäre es grundsätzlich möglich gewesen, jederzeit mit Fahrzeugen der OSZE überall im Land präsent zu sein, um zur Beruhigung der Lage beizutragen. Es gelang jedoch nicht, die Mission so schnell wie nötig aufzubauen.¹³ Ob sie die erhoffte Wirkung gezeigt hätte, wenn sie schon im

13 Obwohl die Anwesenheit der KVM schon während der 15 Tage dauernden Frist für den Abzug der Truppen und Polizeikräfte notwendig gewesen wäre, gab es in dieser Zeit nur ein paar Fahrzeuge mit dem Emblem der OSZE, die durch das Land patrouillierten. Erste größere Kontingente waren ab Dezember im Einsatz. Ende Januar 1999 waren etwa 1.000 Missionsmitglieder vor Ort und selbst bei ihrer Ausreise am Vorabend der NATO-Luftan-

November mit einigen hundert Mitarbeitern und spätestens zur Jahreswende mit voller Personalstärke aufgetreten wäre, erscheint zweifelhaft. Denn ihr Hauptproblem bestand darin, völlig unbewaffnet zwischen Kriegsparteien operieren zu müssen, die beide zum Äußersten entschlossen waren.

Alles in allem waren die zwischen 1992 und 1998 eingerichteten Missionen bei hinreichend langer Präsenz und Größe in einer Vielzahl von Situationen in der Lage, zwischen den Parteien zu vermitteln und insbesondere lokale Konflikte zu entschärfen. Sie konnten auch darauf hinwirken, dass Gesetze verabschiedet wurden, die Minderheiten den Schutz zusagen, der ihnen nach dem Kopenhagener Dokument von 1990 zusteht. Und ihre Mitarbeiter konnten anschließend in der Rolle von Ombudspersonen auch dabei helfen, dass diese Gesetze eingehalten werden. Zusammen mit dem BDIMR können sie insofern in einigen Ländern beim Aufbau einer Zivilgesellschaft helfen. Ihre Erfolgsaussichten sind allerdings größer, wenn die Missionen frühzeitig eingerichtet werden, weil dann Gewaltprävention und Vermittlung noch greifen können, bevor blutige Auseinandersetzungen größeren Ausmaßes zu schweren individuellen und kollektiven Traumatisierungen geführt haben. In diesem Sinne leisteten insbesondere die Missionen in Estland und Lettland gute Dienste. Dabei könnte freilich eine Rolle gespielt haben, dass im Baltikum an während der Sowjetzeit nicht vollständig verloren gegangene zivilgesellschaftliche Traditionen angeknüpft werden konnte. Außerdem dürfte die Hoffnung dieser beiden Gastgeberländer auf Mitgliedschaft in der NATO und der Europäischen Union ein zusätzliches Moment für die Bereitschaft ihrer Regierungen gewesen sein, zu einer konstruktiven Konfliktbearbeitung zu gelangen.

Schwieriger, aber keineswegs unmöglich ist es für die OSZE hingegen, dazu beizutragen, einen bewaffneten Konflikt zum Stillstand zu bringen oder die Konsolidierung von Nachkriegssituationen zu organisieren. Dabei scheint, wie die Schwierigkeiten der Missionen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo erkennen lassen, die Nähe zu Westeuropa keinen Bonus zu bieten. In diesen Fällen sind es allerdings nicht nur die schweren Traumatisierungen, die den Konfliktparteien im Wege stehen, um aufeinander zuzugehen. Vielmehr ist von Bedeutung, dass diese Missionen mit einer Konfliktpartei konfrontiert sind, nämlich der Bundesrepublik Jugoslawien, deren OSZE-Mitgliedschaft suspendiert ist und die sich durch diese Sanktion bisher nicht dahingehend unter Druck gesetzt sieht, zu einem OSZE-konformen Verhalten zurückzukehren.

Grundsätzlich wäre es naiv zu meinen, in einem Lande, in dem gesellschaftliche Spannungen herrschen oder sogar ein Bürgerkrieg ausgefochten wird oder soeben auf dem Papier beendet wurde, sehnten sich alle Menschen in

griffe umfasste die Mission gerade erst 1.380 internationale Mitarbeiter sowie etwa 1.000 Ortskräfte. Mehr als 300 Personen, die sich ursprünglich für eine Teilnahme gemeldet hatten, hatten bis dahin ihr Angebot (wahrscheinlich wegen des hohen Einsatzrisikos) wieder zurückgezogen.

gleicher Weise nach Frieden und der ordnenden Hand einer OSZE-Mission. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die internationale Gemeinschaft muss deshalb die Interessenlagen derer, die bis dahin aus Spannungen und Krieg Vorteile gezogen haben, mit berücksichtigen. Denn diese Akteure verfügen über die Gewaltmittel und sind im Zweifelsfall bereit, sie erneut einzusetzen. Da die OSZE sie ihnen - vor allem dann, wenn ihre Mission ohne militärische Unterstützung operieren muss - nicht aus der Hand schlagen kann, müssen der Amtierende Vorsitzende, seine Persönlichen Vertreter oder die Missionen die Akteure davon zu überzeugen versuchen, dass es für sie vorteilhafter ist, den Kampfanzug auszuziehen als ihn anzubehalten. Damit begibt sich die OSZE auf eine schwierige Gratwanderung, denn um ihr Ziel des Aufbaus von Zivilgesellschaften zu verwirklichen, müsste sie eigentlich dafür sorgen, dass der Einfluss der Elite des autoritären *ancien régime* oder der *warlords* zurückgedrängt wird.

In solchen Situationen zeigten Missionsleiter sich gelegentlich (z.B. im ersten Jahr der Dayton-Mission in Bosnien und Herzegowina) zu wohlwollend, indem sie Wahlkampfbeeinträchtigungen zu Lasten der Oppositionsparteien und Wahlfälschungen in ihren Berichten nur zaghaft andeuteten.¹⁴ Möglicherweise glaubten sie, einem Land auf dem Weg zur Demokratie mit positiven Urteilen eher weiterzuhelfen als mit strenger Kritik. Davon abgesehen hält sich die OSZE vermutlich auch deshalb mit der Forderung nach Wiederholung eines Urnengangs zurück, weil für sie mit der Wahlbeobachtung enorme Kosten verbunden sind. Die OSZE hat es indes in jüngster Zeit mehrfach vorgezogen, auf die Entsendung von Beobachtern zu verzichten, wenn ein einigermaßen ordnungsgemäßer Ablauf und Ausgang einer Wahl nicht zu erwarten waren.¹⁵ Diese Alternative entlastet die OSZE zwar kurzfristig in doppelter Weise, weil sie weder Geld kostet noch zur Absegnung von Fälschungen wider besseres Wissen Anlass gibt, jedoch hilft eine solche Abstinenz beim Aufbau von Demokratien langfristig nicht, sondern schadet, wenn diese Beispiele Schule machen sollten, dem Ansehen der OSZE genauso wie die Schönfärberei. Außerdem kann es in der Folge von Wahlfälschungen zu inneren Unruhen kommen, die je nach Eskalationsverlauf für die Staatenwelt teurer werden als die Organisation einer Wahlwiederholung durch die OSZE.

14 Vgl. hierzu das sehr illustrative Tagebuch von Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajewo. Aus dem Tagebuch eines Beobachters, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 157-191.

15 So zu den Wahlen in Usbekistan (vgl. OSCE/ODIHR Press Release vom 22. November 1999) und in Turkmenistan, wo die Rahmenbedingungen nicht den OSZE-Verpflichtungen entsprachen (vgl. OSCE/ODIHR Press Release vom 9. Dezember 1999).

Nur die Mission in Estland hatte von vornherein den Auftrag, "unter Berücksichtigung des zeitweiligen Charakters der Mission Möglichkeiten (zu) prüfen, wie sie ihre Verantwortlichkeiten an die örtliche Bevölkerung vertretende Institutionen oder Organisationen übertragen kann".¹⁶ Davon abgesehen, dass es dort trotz einer insgesamt günstigen Entwicklung der Lage nicht zu diesem Schritt kam, enthielten die Mandate für spätere Missionen keinerlei Zielvorstellungen mehr für die "Zeit danach". Gespräche mit Diplomaten aus dem Umfeld der OSZE zeigen, dass weitgehend ungeklärt ist, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Ständige Rat feststellen kann, dass ein Mandat als erfüllt anzusehen ist. Reicht es aus, wenn die Regierung des Gastgeberlandes erklärt, sie habe die Lage im Griff, und niemand widerspricht oder bedarf es dazu eines gemeinsamen Kommuniqués von Vertretern der verschiedenen Konfliktparteien? Oder wird der Ständige Rat, wenn weder das eine noch das andere geschieht, mit Blick auf die Kassenlage in Wien und in den Hauptstädten der Entsendeländer die Mission vielleicht erst verdünnen und dann ohne viel Aufsehen abberufen?

Ökonomische Gesichtspunkte spielen bei der Aufstellung von Missionen eine gewisse Rolle, was die Begrenzung ihres Umfangs und die erstmalige Befristung deutlich machen. Später treten diese Aspekte jedoch offensichtlich in den Hintergrund. Zwar gab es im Jahr des Schweizer Vorsitzes "nachdrückliche Bestrebungen zur Auflösung einer Mission, nach dem Motto, man müsse rationell und operativ arbeiten, und auch der Vorsitzende einer internationalen Organisation sollte wie ein Firmenvorstand konkrete Erfolge vorweisen; zum Erfolg aber gehöre es, dass man Organisationselemente, die zu einem gewissen Zweck geschaffen wurden, nach Erreichung der Zielvorstellung im Sinne der innerbetrieblichen Produktivität wieder auflöst".¹⁷

Gegenüber solchen betriebswirtschaftlichen Überlegungen traten in den - in der Regel halbjährlichen - Entscheidungssituationen jedoch die Interessen einzelner Länder wie auch Ängste vor dem schwer einzuschätzenden Risiko eines Rückzugs in den Vordergrund. So sind z.B. aus Moskauer Sicht einige Missionen hauptsächlich zum Schutz der russischen Minderheiten in den ehemaligen Sowjetrepubliken eingerichtet worden. Die russische Regierung fürchtete daher, ihre Auflösung könnte aus der Sicht dieser Gastländer "in dem Sinne interpretiert werden (...) daß das Problem bereits einer endgültigen Lösung zugeführt worden sei, was mit den russischen Konzeptionen bislang nicht in Einklang steht".¹⁸

16 KSZE, Neunzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1. Vgl. dazu auch Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118, hier: S. 118.

17 Herbert Grubmayr, Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 237-253, hier: S. 240.

18 Ebenda, S. 241.

Aus der Sicht anderer großer Teilnehmerstaaten erscheint die Aufrechterhaltung von Missionen als Instrument erhöhter Einflussmöglichkeiten in gewissen Regionen Europas und Zentralasiens und als Chance, ein "permanentes kollektives 'Auge' auf unruhige Nachbarländer" richten zu können. Schließlich wird auch "eine größere Zahl von operativen Missionen als ein hervorstechendes Prestigemerkmale für die Organisation und deren Mitglieder betrachtet, welches geeignet ist, die OSZE an das Niveau anderer internationaler und regionaler Organisationen mit starker Regional- oder Globalpräsenz (...) heranzuführen".¹⁹

Diesen Sichtweisen der Entsendeländer stehen die Probleme gegenüber, die einige Gastländer - nicht nur die erwähnte Ukraine - in der Dauerpräsenz der Missionen sehen. Je länger die internationalen Repräsentanten vor Ort aktiv sind und sich dabei auch politisch einbringen, desto mehr tangieren sie die Souveränität der betroffenen Staaten, die dies als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten wahrnehmen. Abgesehen davon, dass dies von keinem Staat geschätzt wird und in gewissem Maße das Ansehen einer Regierung bei den Wählern beeinträchtigt, befürchten die politischen Eliten unter Umständen, die Fortdauer der internationalen Präsenz könnte von ausländischen Investoren als Indiz für die Fortdauer einer instabilen Lage bewertet und mit finanzieller Zurückhaltung beantwortet werden. Darüber hinaus liegt aus der Sicht einiger Gastländer ein Moment der Diskriminierung oder der Bevormundung in der bisher ausschließlichen Konzentration der wohlwollenden Interventionen auf Länder, die aus dem ehemaligen kommunistischen Machtbereich hervorgegangen sind. Den hieraus erwachsenden Akzeptanzproblemen könnte der "alte Westen" dadurch begegnen, dass er aufhört, sich gegen die Thematisierung westlicher Minderheitenprobleme zu wehren und in deren Folge auch einer Entsendung einer Mission in ein westliches Land zustimmt.

Hoffnungsschimmer über dem Bosphorus

Als sich die Teilnehmer des Gipfeltreffens im November 1999 in Istanbul versammelten, ging eines der schwierigsten Jahre in der Geschichte der OSZE, wenn nicht gar das schwerste innerhalb des seit 1975 dauernden KSZE-Prozesses insgesamt, seinem Ende entgegen. Es gab Beispiele für die Hilflosigkeit einer Organisation, die nur über zivile Mittel der Friedensschaffung und Friedenssicherung verfügt: zum einen das Scheitern der OSZE-Verifikations-Mission im Kosovo bis zu ihrem Rückzug aus dem Einsatzgebiet, kurz bevor die NATO ihre ersten Luftangriffe gegen Jugoslawien flog; zum anderen die vergeblichen Bemühungen des Amtierenden Vorsitzenden, Knut Vollebæk, Russland zur Beendigung des Krieges gegen das abtrünnige Tschetschenien zu bewegen oder wenigstens die Voraussetzungen für humanitäre Hilfe zu schaffen. Doch es gab auch Zeichen der Hoffnung: der Wie-

19 Ebenda.

derinzug einer OSZE-Mission in das von der internationalen Friedenstruppe KFOR kontrollierte Kosovo wie - auf dem Gipfel selbst - die Bereitschaft Russlands, einer den zweiten Tschetschenienkrieg betreffenden Passage zuzustimmen: "Wir unterstreichen die Notwendigkeit der Einhaltung aller OSZE-Normen. Wir sind übereinstimmend der Ansicht, dass es angesichts der humanitären Situation in der Region wichtig ist, das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern, unter anderem durch die Schaffung geeigneter Voraussetzungen, damit internationale Organisationen humanitäre Hilfe leisten können. Wir sind uns darin einig, dass eine politische Lösung unerlässlich ist und dass die Hilfe der OSZE zur Erreichung dieses Zieles beitragen würde. Wir begrüßen die Bereitschaft der OSZE, bei der Wiederaufnahme eines politischen Dialogs behilflich zu sein. Wir begrüßen die Zustimmung der Russischen Föderation zu einem Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in der Region. Wir bekräftigen das bestehende Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ferner die Bereitschaft der Russischen Föderation, diese Schritte, die zur Schaffung der Voraussetzungen für Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand in der Region beitragen werden, zu erleichtern."²⁰

Obwohl der Text in einer sehr diplomatischen Sprache gehalten ist, hatte es einer langen Diskussion bedurft, um Russland zur Annahme dieses Punktes zu bewegen, und es bewirkte danach obendrein nur wenig. Und dies obwohl es in der ebenfalls mit russischer Zustimmung in Istanbul verabschiedeten "Europäischen Sicherheitscharta" heißt, Dokumente wie die Charta der Vereinten Nationen, die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris sowie alle anderen Erklärungen der OSZE "geben eindeutige Standards für den Umgang der Teilnehmerstaaten miteinander und mit allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet vor. Alle OSZE-Verpflichtungen gelten ausnahmslos und gleichermaßen für jeden Teilnehmerstaat. Ihre Umsetzung in gutem Glauben ist unerlässlich für die Beziehungen zwischen den Staaten, zwischen den Regierungen und ihren Völkern sowie zwischen den Organisationen, denen sie angehören. Die Teilnehmerstaaten schulden ihren Bürgern Rechenschaft und sind einander verantwortlich für die Durchführung ihrer OSZE-Verpflichtungen. Wir betrachten diese Verpflichtungen als unsere gemeinsame Errungenschaft und somit als Angelegenheiten, die für alle Teilnehmerstaaten unmittelbare legitime Anliegen sind."²¹

Der Hinweis auf die gegenseitige Verantwortlichkeit der Staaten ist insofern bedeutsam, als der Gipfel von Istanbul hiermit versucht hat, die Vorbehalte einzelner Staaten, in denen es innergesellschaftliche Konflikte gibt, gegen Einmischungen in die inneren Angelegenheiten zu überwinden. Er soll es der OSZE erleichtern, in solchen Fällen Missionen in das betroffene Land zu

20 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 448.

21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 458.

senden, um einer Eskalation der Gewalt vorzubeugen oder Schritte zur Deeskalation einzuleiten. Doch die Missionen bedürfen auch weiterhin der Einladung durch den Staat, in dem sie tätig werden sollen. Insofern wird nach wie vor der staatlichen Souveränität Rechnung getragen.

Betrachtet man das Kapitel der Charta, das sich mit der Stärkung der gemeinsamen Instrumente befasst, so scheint es, als habe die OSZE aus ihren etwa siebenjährigen Erfahrungen mit den Langzeitmissionen und anderen Feldaktivitäten gelernt. Es sind verschiedene wesentliche Veränderungen in der Organisation geplant. Aus der Charta geht hervor, was konkret beabsichtigt ist: So wurden Schulungskurse im Bereich der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit angekündigt. Es wurde darauf hingewiesen, dass gewährleistet sein muss, dass die Teilnehmerstaaten für die Feldoperationen qualifiziertes Personal zur Verfügung stellen, dessen Ausbildung verbessert werden soll. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat, soll verstärkt werden. Schließlich soll das jeweilige Gastland beim Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz in seinem Verantwortungsbereich unterstützt werden, um "eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen" zu erleichtern.²²

Eine besondere Bedeutung dürfte den Bemühungen zukommen, die Fähigkeit, ziviles und polizeiliches Expertenwissen rasch zum Einsatz zu bringen, zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (REACT) eingerichtet werden, auf die die OSZE zurückgreifen kann. "Dadurch können die OSZE-Gremien und -Institutionen entsprechend ihren jeweiligen Verfahren OSZE-Teilnehmerstaaten umgehend Experten anbieten, um im Einklang mit den OSZE-Normen Hilfestellung bei Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten zu leisten. Diese rasch einsatzbereiten Ressourcen werden ein breites Spektrum an zivilem Expertenwissen abdecken. Dank dieser Ressourcen werden wir uns mit Problemen befassen können, ehe sie das Ausmaß einer Krise annehmen, und die zivile Komponente einer friedenserhaltenden Operation wenn nötig rasch zum Einsatz bringen. Diese Gruppen könnten auch als Kapazitätsreserve verwendet werden und der OSZE die rasche Entsendung von Groß- oder Sondereinsätzen erleichtern."²³

Damit die schnelle Entsendung auf einer gründlichen Vorbereitung und Planung aufbauen kann, soll im Konfliktverhütungszentrum eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab eingerichtet werden, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt und bei Bedarf rasch aufgestockt werden kann. Diese Einsatzzentrale soll Feldoperationen planen und entsenden, darunter auch solche unter Nutzung von REACT-Ressourcen.²⁴

22 Ebenda, S. 469.

23 Ebenda, S. 469-470.

24 Vgl. ebenda, S. 470.

Die Einsatzzentrale aufzubauen mag noch im Kompetenzbereich des Amtierenden Vorsitzenden und/oder des Generalsekretärs liegen. Doch schon bei der Bereitstellung der REACT-Ressourcen kommt es darauf an, wie ernst es die Teilnehmerstaaten mit ihrer Unterschrift unter das Dokument von Istanbul meinten. Ob sich also der Hoffnungsschimmer über dem Bosphorus als mehr erweist als der berühmte Silberstreif am Horizont, wird die nächste Zukunft zu erweisen haben.

Was zur Effektivierung der Feldoperationen zusätzlich getan werden müsste

Für größere Missionen steht bisher nicht genügend angemessen ausgebildetes Personal bereit. Ob dieser Mangel von der neuen Einsatzzentrale durch zentrale Ausbildungsmaßnahmen behoben werden soll und kann, ist der Europäischen Sicherheitscharta nicht zu entnehmen. Jedenfalls könnte für die Vorbereitung künftiger Missionsmitarbeiter auf einen reichen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden. Im Zusammenhang mit der 1998 in Angriff genommenen Ausbildungsstrategie für die Aktivitäten vor Ort sollte deshalb dafür gesorgt werden, dass ehemalige und gegenwärtige Mitarbeiter von OSZE-Langzeit- und BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen sowohl einsatz- wie entsendeländerübergreifend in einen intensiven Erfahrungsaustausch miteinander treten. Dies würde zugleich dazu beitragen, dass diejenigen, die aus fremden Kulturkreisen wie auch aus Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegseinsätzen in ihre Heimat zurückkehren, den Kulturschock oder die Schrecken des Erlebens von Tod und Zerstörung psychologisch besser aufarbeiten könnten. Sie dürften daraufhin eher bereit sein, sich erneut den Herausforderungen eines solchen Einsatzes zu stellen. Sowohl die persönlichen Erfahrungsberichte wie die Ergebnisse einer systematischen Evaluation der Missionstätigkeit sollten in eine gründliche Ausbildung neuer Mitarbeiter einfließen.

Der Vergleich der neueren großen mit den älteren kleinen Missionen zeigt, dass die OSZE zu einer größeren Flexibilisierung der Aufenthaltsfristen übergegangen ist, aber dennoch gerade bei den kleineren Feldoperationen an der halbjährlichen Verlängerung festhält. Im Zuge einer umfassenden Evaluation sämtlicher Missionen sollten diejenigen, bei denen absehbar ist, dass ihre Anwesenheit noch über längere Zeit erforderlich ist, in ständige Büros der OSZE umgewandelt werden. Wenn dabei auf der Grundlage vergleichbarer Auswertungsergebnisse gleichzeitig mehrere Missionen diesem Wandel unterzogen würden, so dass nicht ein einzelnes Land eine solche Maßnahme als Diskriminierung anzusehen bräuchte, hätte das mehrere Vorteile. So könnte z.B. ein auf drei Jahre berufener Leiter eines solchen Büros wesentlich besser die notwendigen Kontakte zu den wichtigen Personen, Dienststellen und Organisationen im Lande aufbauen und pflegen. Auch ließe sich das "institutionelle Gedächtnis", das sich in den Missionen inzwischen in

unterschiedlichem Umfang entwickelt hat, besser verstetigen. Allerdings ist zu vermeiden, dass es zu einer Bürokratisierung der Missionsarbeit kommt. Daher ist vorzusehen, auch die für längere Zeiträume eingerichteten Büros periodisch auf ihre weitere Notwendigkeit hin zu überprüfen und sie zu schließen, sobald ihre Aufgaben von einheimischen Kräften erledigt werden können. Dies ist auch wichtig, um bei den Mitarbeitern der Feldoperationen und den Konfliktparteien den Erfolgsdruck aufrechtzuerhalten, zu Formen der konstruktiven Konfliktbearbeitung zu gelangen, die von den Parteien selbständig praktiziert werden können. Da nicht jede Mission für eine Umwandlung infrage kommt, sollte der Ständige Rat bei all denjenigen, die ihren Status behalten, dem Beispiel des ersten Mandats für Estland folgen und Überlegungen anstellen, wie die Einrichtungen und Organisationen des Zielandes auf die Übernahme der Aufgaben und Verantwortlichkeiten nach Beendigung der Operation vorbereitet werden können. Dasselbe sollte auch für die Mandaterteilung für neue Missionen gelten, soweit davon auszugehen ist, dass ihr Einsatz nicht länger als etwa zwei Jahre dauern dürfte.

OSZE-Missionen waren und sind in Kriegs- und prekären Waffenstillstandssituationen im Einsatz. Dabei hat sich in den vergangenen acht Jahren ein Selbstverständnis herausgebildet, nach dem OSZE-Missionen zwar Militärpersonal umfassen können, aber stets unbewaffnet operieren.²⁵ Dies dürfte für die meisten ihrer Schlichtungs- und Vermittlungsaktivitäten wie auch für ihre humanitären Aufgaben von großem Vorteil sein. Sofern die Mitarbeiter dadurch jedoch schutzlos Feindseligkeiten ausgeliefert sind, könnte sich dies als motivationshemmend und hinderlich für die Rekrutierung neuer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen auswirken. Insofern ist es bei schwierigen Einsätzen von großem Nutzen, wenn von der Staatengemeinschaft und den Gastgeberländern eine Arbeitsteilung vereinbart wird, wie sie mit der SFOR-Truppe in Bosnien und Herzegowina seit Ende 1995 und für die Kosovo-Mission seit dem Sommer 1999 gegeben ist. Dies dürfte auch die Chance erhöhen, dass es nicht noch einmal zu einem vorzeitigen Abbruch eines Einsatzes kommt.

Mit der Aufgabenstellung für die Präsenz in Albanien, die Arbeit der verschiedenen dort tätigen internationalen Organisationen zu koordinieren, hatte die OSZE eine wichtige Konsequenz aus Erfahrungen mit kostspieliger Doppelarbeit und damit verbundenen Reibungsverlusten gezogen. Der Istanbuler Gipfel hat einen weiteren Schritt getan und beschlossen: "Entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit wird die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bei Feldoperationen verstärkt. Dies wird unter anderem durch gemeinsame Projekte mit anderen Partnern erfolgen, insbesondere dem Europarat, wodurch die OSZE deren Expertenwissen nutzen kann, die Identität und die Beschlussfassungsverfah-

25 Dies gilt auch für das um Grenzüberwachungsaufgaben an der georgisch-tschemtschenischen Grenze erweiterte Mandat für die Georgien-Mission, vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 262, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999.

ren jeder beteiligten Organisation jedoch gewahrt bleiben."²⁶ Gelingt dies, so würde es insbesondere die Chance erhöhen, dass der Stabilitätspakt für Südosteuropa, für den die OSZE die Schirmherrschaft übernommen hat, seine Zielsetzung erreicht.

26 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 21), S. 469.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa - Großer Wurf oder Flickschusterei?

Das im Juli 1999 auf dem Gipfeltreffen von Sarajewo feierlich bekräftigte Vorhaben eines Stabilitätspaktes für Südosteuropa ist ein wichtiger Schritt in Richtung regionaler Friedenskonsolidierung und nachholender Prävention. Es handelt sich um ein einzigartiges Experiment, weil damit erstmals ein umfassendes integratives Friedensprojekt für eine ganze Region angegangen wird. Es ist allerdings ein Projekt im Werden, dessen Erfolgchancen noch nicht absehbar sind. Die Neigung von Staaten zu *Ad-hoc*-Regelungen und egoistischem Verhalten, das nachlassende Interesse der Öffentlichkeit an der unspektakulären Arbeit des Wiederaufbaus sowie die traurige Tatsache, dass sich die internationale Staatengemeinschaft erst nach vier Kriegen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien zumindest auf die Grundzüge eines ganz Südosteuropa umfassenden entwicklungs- und friedenspolitischen Ansatzes einigte, geben Anlass zur Skepsis. Hoffnungsvoll stimmt hingegen die objektive Interessenlage an der Stabilisierung einer Region, welche vielfältige sicherheits- und gesellschaftspolitische Rückwirkungen auf Europa und darüber hinaus ausübt.

Zur Entwicklung des Stabilitätspaktes

Die Geschichte des Stabilitätspaktes verlief in drei Phasen. Die erste Phase umfasst die Vorgeschichte bis zur feierlichen Verabschiedung des Stabilitätspaktes auf der Gipfelkonferenz von Sarajewo Ende Juli 1999. Es folgte die Institutionalisierungsphase, an die sich nach der ersten Finanzierungskonferenz für den Stabilitätspakt Ende März 2000 in Brüssel die operative Phase angeschlossen hat. Die Vorgeschichte des Stabilitätspaktes ist gekennzeichnet durch die Eskalation der Ereignisse im Kosovo seit März 1998 und die letztlich erfolglosen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine politische Konfliktregulierung. Die Präventionspolitik der EU gegenüber der Region basierte auf vier miteinander verbundenen Ansätzen, die wesentliche Elemente des späteren Stabilitätspaktes enthielten:

- dem 1995 parallel zum Dayton-Abkommen ins Leben gerufenen "Royaumont-Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft in Südosteuropa", der die Einrichtung eines Regionaltisches für Südosteuropa im Rahmen der OSZE anstrebte;
- dem 1996 vom Rat gebilligten Regionalkonzept, welches sich in erster Linie auf diejenigen fünf Länder der Region bezog, für die keine Man-

date zur Aushandlung von Assoziierungsabkommen bestanden: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien, Mazedonien und Albanien;

- dem 1997 verabschiedeten Strategiepapier, in dem das bereits im Regionalkonzept enthaltene Prinzip der Konditionalität präzisiert wurde;
- dem 1998 ergangenen Auftrag zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie für den Westbalkan;

Diese mittel- und langfristig ausgerichteten Ansätze zielten auf eine strukturelle Befriedung der Region mittels konditionierter politischer, finanzieller und technischer Unterstützung durch die EU. Als Gegenleistung sollten die im Dayton-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen erfüllt und eine regionale Zusammenarbeit auf dem Balkan entwickelt werden.¹

Zwei Wochen nach Beginn des Jugoslawienkrieges wurde der den Vorschlag eines Stabilitätspaktes enthaltende "Fischer-Plan" von den Außenministern der EU erstmals beraten. Die Diskussionen endeten am 17. Mai 1999 mit der Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes, der u.a. folgende Eckpunkte beinhaltet:² führende Rolle für den Initiator EU, Schlüsselrolle für die OSZE, Einrichtung eines Regionaltisches, Ankündigung einer neuen Art von vertraglichen Beziehungen, Eröffnung einer Integrationsperspektive auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages und der Kopenhagener Kriterien, Einberufung einer Konferenz bestehend aus den Teilnehmern des Royaumont-Prozesses³ (allerdings ohne die Bundesrepublik Jugoslawien/BRJ), Kanada, Japan, den internationalen Finanzinstitutionen, UNO, UNHCR, OECD, NATO, WEU sowie verschiedenen Regionalinitiativen.⁴ Wenige Wochen später fand in dieser Zusammensetzung die Eröffnungskonferenz des Stabi-

1 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart, Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 357-376; vgl. auch Franz-Lothar Altmann, Die Balkanpolitik der EU - Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa 10-11/1998, S. 503-515; Nicolas Kerleroux, Mobiliser la société civile pour la stabilité et le bon-voisinage en Europe du sud-est: le processus de Royaumont, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne 433/1999, S. 664-670; Heinz-Jürgen Axt, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Südosteuropa 7-8/1999, S. 401-416; Rafael Biermann, The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives, ZEI Discussion Paper C 56/1999; Christoph Rohloff, Nachholende Prävention: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hrsg.), Friedensgutachten 2000, Münster 2000, S. 132-148.

2 Vgl. Common Position of 17 May 1999 adopted by the Council on the basis of Article 15 of the Treaty on the European Union, concerning a Stability Pact for South-Eastern Europe (1999/345/CFSP).

3 Das so genannte Royaumont-Format umfasst die EU-Mitglieder, die jugoslawischen Nachfolgestaaten, ihre nicht der EU angehörenden Nachbarstaaten, die USA, Russland, die Türkei sowie Vertreter des Europarates und der OSZE.

4 Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), Zentraleuropäische Initiative (ZEI), Schwarzmeer-Kooperationsabkommen (BSEC), Südosteuropäischer Kooperationsprozess (SEECp), Royaumont-Prozess.

litätspaktes in Köln statt, auf der die Ziele und Prinzipien dieses Vorhabens festgelegt wurden.⁵

Die in Köln umrissenen Ziele und die Organisation des Stabilitätspaktes entsprechen im Großen und Ganzen den Vorstellungen des Fischer-Planes. Im Mittelpunkt stehen Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der wirtschaftlichen Entwicklung. Zur Erreichung dieser Ziele verpflichten sich die Teilnehmer zusammenzuarbeiten, um untereinander bi- und multilaterale Übereinkünfte zu schließen, demokratische Prozesse in Gang zu setzen, friedliche und gutnachbarliche Beziehungen in der Region durch die strikte Beachtung der Prinzipien der OSZE und die Nutzung ihrer Mechanismen herzustellen, Minderheiten zu schützen, eine marktwirtschaftliche Ordnung aufzubauen, die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region zu fördern, das organisierte Verbrechen zu bekämpfen, Vertreibungen und armutsbedingte Migration zu verhindern, die sichere und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen zu gewährleisten sowie die Bedingungen für eine vollständige Integration in die politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen ihrer Wahl zu schaffen.⁶

Zur Erreichung dieser Ziele wurde ein Regionaltisch Südosteuropa eingerichtet, der dem Vorhaben Dynamik verleihen sowie als Clearingstelle, Koordinationsrahmen und Lenkungsorgan fungieren soll. Er soll die Tätigkeiten der Arbeitstische zu den Themen Demokratisierung und Menschenrechte, wirtschaftlicher Wiederaufbau und Entwicklung sowie Sicherheitsfragen koordinieren. Der Regionaltisch und die drei Arbeitstische setzen sich aus den Teilnehmern des Stabilitätspaktes zusammen, wobei diese Gremien offen bleiben für die Mitarbeit anderer interessierter Staaten, Organisationen, Institutionen und Regionalinitiativen.⁷

Dem Regionaltisch steht der von der EU nach Konsultationen mit der OSZE und anderen Teilnehmern ernannte Sonderkoordinator Bodo Hombach vor. Er soll die Ziele des Paktes fördern, enge Kontakte zu allen Beteiligten halten, dem OSZE-Vorsitz regelmäßig berichten, eng mit allen Institutionen der EU zusammenarbeiten, an der Hohen Lenkungsgruppe für die Koordinierung des Geberprozesses teilnehmen und die Abstimmung der drei Arbeitstische gewährleisten. Der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt, der zugleich

5 Der Stabilitätspakt kennt drei Kategorien von Beteiligten: 28 Teilnehmer nach dem Royaumont-Format einschließlich EU-Kommission, Europarat und OSZE; 16 Unterstützer (Kanada, Japan, UN, UNHCR, NATO, OECD, WEU, IWF, Weltbank, EIB, EBWE, Royaumont-Prozess, BSEC, SEECF, ZEI, SECI); elf Beobachter (sechs der EU assoziierte Länder, Moldau, Norwegen, Schweiz, Ukraine, Internationales Komitee vom Roten Kreuz).

6 Vgl. Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 617-632, hier: S. 619f.

7 Vgl. ebenda, S. 621f. und S. 629-632.

Sonderbeauftragter der EU für diese Aufgabe ist, ist der Präsidentschaft der EU untergeordnet und ist dem Rat berichtspflichtig.⁸

Mit der feierlichen Bekräftigung des Stabilitätspaktes am 30. Juli 1999 durch die Staats- und Regierungschefs von 38 Ländern und die Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen endete dessen erste Phase. Bei dem Gipfel von Sarajewo handelte es sich nicht um bloßen Polit-Tourismus, wie es in den Medien gelegentlich dargestellt wurde. Vielmehr sollte dem Vorhaben zum einen das notwendige politische Momentum verliehen werden. Gerade daran hatte es ja bei den Präventionsbemühungen vor Ausbruch des Jugoslawienkrieges gemangelt. Zum anderen war Sarajewo bewusst als Konferenzort ausgewählt worden, weil es "ebenso ein Symbol des Willens, Konflikt und Zerstörung hinter sich zu lassen, wie der multiethnischen, multireligiösen und multikulturellen Achtung und Toleranz" sei.⁹

Institutionalisierungsphase

Auf seiner ersten Sitzung, die am 16. September auf Einladung der Präsidentschaft der EU in Brüssel stattfand,¹⁰ verabschiedete der Regionaltisch einen flexiblen Arbeitsplan, der die strategischen Ziele der Arbeitstische umreißt. Der Arbeitsplan gilt bis Ende 2000. Darin wird das Bemühen erkennbar, den Arbeitstischen so viel Spielraum wie möglich zu lassen, damit sie auf die wandelnden Prioritäten und Bedürfnisse eingehen können. Jeder Arbeitstisch kann über die Einrichtung von Nebentischen entscheiden. So hat der Arbeitstisch III die Nebentische "Verteidigung und Sicherheit" sowie "Justiz und Inneres" eingerichtet. Als Vorsitzende der Arbeitstische wurden der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE Max van der Stoep (Demokratisierung), der Generaldirektor der italienischen Zentralbank Fabrizio Saccomanni (Wirtschaft) und der Staatssekretär des schwedischen Außenministeriums Jan Eliasson (Sicherheit) ernannt. Die Arbeitstische tagen mindestens zweimal im Jahr in den Ländern, die gerade den stellvertretenden Vorsitz innehaben.

Der Arbeitstisch für Demokratisierung und Menschenrechte hielt seine konstituierende Sitzung am 18. und 19. Oktober 1999 ab. Angesichts der unterschiedlichen Aufgaben wurde die Bildung von offenen "*Task Forces*" beschlossen, die von unterstützenden Ländern oder Organisationen mit dem Ziel geführt werden, konkrete Aktionsprogramme für folgende prioritäre Be-

8 Vgl. Council Joint Action of 29 July 1999 confirming the appointment of the Special Representative of the European Union to act as Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe (1999/523/CFSP).

9 Erklärung des Gipfels von Sarajewo, abgegeben von den Staats- und Regierungschefs der am Stabilitätspakt teilnehmenden und ihn unterstützenden Staaten sowie der Leiter der teilnehmenden und unterstützenden internationalen Organisationen, Verbände und regionalen Initiativen, 30. Juli 1999, in: www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabara.htm.

10 Die Sitzungen des Regionaltisches finden abwechselnd in Brüssel und Thessaloniki statt.

reiche zu entwickeln:¹¹ Menschenrechte und nationale Minderheiten (Slowenien, Europarat), Ombudsmann, *Good Governance* (Europarat), Flüchtlingsrückkehr (UNHCR), Gleichberechtigung von Frau und Mann (OSZE), Medien (Großbritannien), Beziehungen zwischen den Parlamenten (Royaumont-Prozess), Graz-Prozess (Österreich). Der Tätigkeitsbereich "Ombudsmann" wurde inzwischen dem Bereich "Good Governance" zugeordnet, der zudem noch die Themen "öffentliche Verwaltung" und "lokale Regierung" umfasst. Hinzu gekommen ist der "Szeged-Prozess" (Ungarn), der den Dialog mit der serbischen Zivilgesellschaft fördern sowie unabhängige Medien und die demokratischen Kräfte in der BRJ unterstützen soll. Auf dem Treffen der *Task Forces* in Budapest am 24. Januar 2000 wurden Berichte über die bisherigen Aktivitäten vorgelegt und Initiativen für künftige Aktionspläne vorbereitet.¹² Der eine Woche später tagende Arbeitstisch legte dann die vorrangigen Projekte für die Ende März durchgeführte Finanzierungskonferenz fest. Dabei galt es sicherzustellen, dass ein ausgewogenes Paket an Projekten für alle drei Arbeitstische geschnürt wird.¹³

Der Arbeitstisch für wirtschaftlichen Wiederaufbau und Entwicklung konstituierte sich am 9. Oktober 1999. Als Haupttätigkeitsfelder kristallisierten sich zunächst heraus: Infrastruktur, Entwicklung des Privatsektors, Investitionscharta, Umwelt, Berufsausbildung und Schulung. Bei diesem Treffen wurden auch die Aufgabenverteilung sowie das Prozedere für die Projektauswahl und -finanzierung festgelegt. Während die Weltbank und die EU-Kommission verantwortlich für die Koordinierung eines umfassenden Regionalansatzes sind, konzentrieren sich die EIB auf Infrastrukturprojekte und die EBWE auf Projekte zur Förderung des Privatsektors. Entsprechende Projektvorschläge werden an die zuständige internationale Finanzinstitution zur Begutachtung geleitet, das Gutachten wird dann dem Vorsitzenden des Arbeitstisches II unterbreitet, der wiederum die Hohe Lenkungsgruppe informiert. Diese legt schließlich prioritäre Projekte fest, für die auf einer regionalen Finanzierungskonferenz Gelder eingeworben wurden.¹⁴ Am 19. Januar 2000 folgte die Gründung eines von Deutschland und SECI geförderten *Business Advisory Council* bestehend aus hochrangigen Wirtschaftsvertretern aus der EU, Nordamerika, Japan und Südosteuropa. Er soll den Stabilitätspakt in allen Fragen beraten, die sich mit Handel und Investitionen, regionaler Kooperation, Berufsausbildung und Projektentwicklung befassen. Auf der zweiten Sitzung des Arbeitstisches II am 10. und 11. Februar 2000 wurden die einzelnen Projektbeiträge spezifiziert und im Hinblick auf die Finanzierungskonfe-

11 Die Sponsoren stehen in Klammern.

12 Vgl. Task Force Meeting, Budapest, 24 January 2000, www.stabilitypact.org/WT-1/Task.

13 Vgl. Conclusions by the Acting Working Table, Budapest, 21.-22. Februar 2000, www.stabilitypact.org/WT-1/Budapest%2021-22Feb%202000.htm.

14 Vgl. Working Table on Economic Reconstruction, Development and Co-operation, 9 October 1999, Conclusions by the Chairman Fabrizio Saccomanni, in: Special Coordinator of the Stability Pact, Official Texts, Brüssel, 1. November 1999, S. 49-52.

renz Prioritäten festgelegt.¹⁵ Später wurden die Themen Energie, Reform des Sozialsektors und des Bankensektors als neue Förderbereiche identifiziert.¹⁶ Der Arbeitstisch für Sicherheitsangelegenheiten nahm seine Arbeit am 13. und 14. Oktober 1999 auf. Seine Aufgaben bestehen darin, laufende und neue Projekte sowie Programme auf Überschneidungen und Lücken hin zu überprüfen, um so einen höheren Mehrwert für die regionale Stabilität zu erzielen. Der Nebentisch "Verteidigung und Sicherheit" legte folgende prioritären Bereiche fest: Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Nonproliferation, Minenräumung, Konfliktprävention und Krisenmanagement. Der Nebentisch "Justiz und Inneres" konzentriert sich zunächst auf die Bereiche organisierte Kriminalität und Korruption, Migration und Grenzkontrollen sowie Polizei- und Justizreform.¹⁷ Auf dem zweiten Treffen des Arbeitstisches wurden Projekte vorgestellt - z.B. der Vorschlag eines regionalen Luftüberwachungssystems oder für die Einrichtung einer gesetzgeberischen Clearingstelle - und eine Antikorruptionsinitiative als weiterer Schwerpunkt angenommen.¹⁸

Die Themen "Rückkehr von Flüchtlingen" und "Antikorruptionsinitiative" wurden später mit dem Thema "Trauma und Versöhnung" aus den jeweiligen Arbeitstischen ausgegliedert. Sie bilden als "*cross table issues*" eine übergreifende Kategorie. Der Sonderkoordinator hat des Weiteren die Bildung einer *Cross-Table Migration Initiative* angeregt, die Projekte auf dem Felde des Migrationsmanagements stimulieren und überwachen soll. Das Internationale Büro für Migration (IOM) soll dafür als Sekretariat dienen.¹⁹

Obwohl die Stabilisierungsaufgabe in der Region mittel- und langfristig angelegt sein muss, erfordert die Lage vor Ort möglichst schnelle und sichtbare Erfolge. Aus diesem Grunde wurden die eingereichten Projekte unterschiedlichen Zeithorizonten zugeordnet, wobei zunächst zwischen Schnellstartprojekten und anderen Projekten unterschieden wurde. Projekte für die erste Phase sind auf ein Jahr Laufzeit angelegt und müssen folgende Kriterien erfüllen: schnelle Umsetzbarkeit, regionale Dimension, Attraktivität für Sponsoren, Ausgewogenheit bei den ausführenden Agenturen. Weitere Prinzipien des Stabilitätspaktes sind Ausgewogenheit zwischen den drei Arbeitstischen, Engagement der Länder aus der Region als Adressaten und Nutznießer des Paktes, Vermeidung von Duplizierungen bzw. die Schaffung von Mehrwert

15 Vgl. Conclusions by the Chairman Maurizio Saccomanni, Skopje, 10.-11. Februar 2000, www.stabilitypact.org/WT-2/Conclusions%20WT2%20Skopje%20Feb%2010%2011.htm.

16 Special Coordinator of the Stability Pact, Current Activities, Regional Table, 8. Juni 2000, S. 8.

17 Vgl. Working Table III, Priorities for the Year 2000, www.stabilitypact.org/WT-3/WT3%20Priorities%202000.htm.

18 Vgl. Conclusions by the Chairman Jan Eliasson, Sarajewo 15.-16. Februar 2000, www.stabilitypact.org/WT-3/WT3Chairm%20Con%20Sarajevo%2015-16%20Feb.htm.

19 Special Coordinator of the Stability Pact, Newsletter on Current Developments, No. 3, 17. Mai 2000, S. 2f.

durch die Politik und durch Initiativen sowie die Einbindung des Privatsektors und von NGOs.²⁰

Die erste Finanzierungskonferenz für den Stabilitätspakt für Südosteuropa übertraf alle Erwartungen. Vertreter aus 47 Ländern und von 36 internationalen Organisationen nahmen an ihr teil. Statt der angestrebten Summe von 1,8 Mrd. Euro wurden 2,4 Mrd. für die Schnellstartprojekte zugesagt.²¹ Der größte Teil mit 1,83 Mrd. Euro entfiel naturgemäß auf Projekte aus dem Arbeitstisch II, wobei alleine die Investitionen in die Infrastruktur mit 1,4 Mrd. zu Buche schlugen. Für den Arbeitstisch I wurden 430 Mio. Euro zugesagt, für den Arbeitstisch III 81 Mio. und für die *Cross-Table*-Initiativen 5,2 Mio.²²

Operative Phase: Fortschritte, Probleme und Perspektiven

Mit dem Ende der Finanzierungskonferenz sind die grundlegenden institutionellen und finanziellen Voraussetzungen für die Umsetzung des Stabilitätspaktes während der nächsten zwölf Monate geschaffen worden. Der Pakt ist damit in eine neue Phase getreten: Nun geht es zum einen darum, die bereitstehenden Finanzmittel möglichst effizient im Sinne des strategischen Zieles der Stabilisierung der Region einzusetzen und die Bereitstellung neuer Gelder für die Fortsetzung des Prozesses nach dem Ende der Schnellstartphase einzuwerben. Auf der zweiten Sitzung des Regionaltisches am 8. Juni 2000 wurde deshalb die Notwendigkeit klarer Prioritäten betont und die Einrichtung eines Gebernetzwerkes angekündigt, das als flexibles Informations- und Koordinierungsforum dienen soll.²³ Zum anderen muss die Struktur des Paktes überprüft und gegebenenfalls der sich verändernden Lage angepasst sowie im Hinblick auf seine Funktionsweise optimiert werden. Schließlich müssen die Reformen vor Ort vorangetrieben werden. Die Länder der Region müssen also ihre versprochene Gegenleistung für das internationale Engagement erbringen und sich stärker im Stabilitätspakt engagieren.²⁴

Seit seiner Verabschiedung sind große Erwartungen in den Stabilitätspakt gesetzt worden. Schließlich wurde mit ihm erstmals ein umfassendes Friedensprojekt auf den Weg gebracht, das Hoffnung auf eine nachhaltige Regelung des Konfliktpotentials in Südosteuropa geweckt hat. Er hat in einer Phase des Krieges wieder die Mittel der zivilen Diplomatie betont und damit sowohl zu

20 Vgl. Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe, Report of the Special Coordinator for the Regional Funding Conference for South East Europe, Brussels, 29-30 March 2000, 23. März 2000.

21 Detaillierte Angaben über die einzelnen Projekte können dem Anhang zum Bericht des Sonderkoordinators für die Finanzierungskonferenz entnommen werden. Vgl. ebenda.

22 Vgl. dazu die Tabelle am Ende des Beitrages.

23 Vgl. Agenda for Stability, Regional Table, Thessaloniki, 8. Juni 2000, S. 5f.

24 Vgl. die entsprechende Absichtserklärung eines informellen Außenministertreffens der südosteuropäischen Staaten vom 7. Juni 2000, www.stabilitypact.org/Regional%...20report_on_the_informal_meeting_o.htm

größerer Akzeptanz der Politik der internationalen Staatengemeinschaft beigetragen als auch zu einer gewissen Aufwertung von EU, OSZE und Europarat. Dadurch bietet er nach den früheren Fehlschlägen auf dem Balkan die Chance, allmählich eine Kultur der Prävention an die Stelle der reaktiven Krisenintervention zu setzen.

Allerdings benötigt eine entsprechende Politik Zeit, Mut zur Auseinandersetzung mit komplexen Situationen und Ausdauer, also allesamt sehr knappe Ressourcen im kurzatmigen Zeitalter elektronischer Medien. Dementsprechend wurden der Stabilitätspakt und sein Sonderkoordinator bereits vor der Finanzierungskonferenz einer nicht selten undifferenzierten Kritik unterzogen. So wurde die Gipfelkonferenz von Sarajewo zu einem teuren Phototermin degradiert oder das vermeintlich späte Datum der Finanzierungskonferenz beklagt. Der wohlfeilen Kritik "*too little too late*" können allerdings verschiedene Argumente entgegengehalten werden. Erstens war es für die reibungsarme Umsetzung der Projekte notwendig, einen zeitraubenden breiten Konsens in der Sache herzustellen. Zweitens war der Erfolg der Konferenz wichtiger als das Datum. Drittens sind eine Reihe von Aktivitäten bereits vor der Finanzierungskonferenz in Gang gesetzt worden, so dass danach mit der weiteren Implementierung begonnen werden konnte. Nach den Worten Bodo Hombachs waren bis Ende Juni 2000 von ca. 200 Projekten, die kurz vor dem Start stehen, 20 Prozent bereits angelaufen.²⁵

Natürlich wäre es wünschenswert gewesen, wenn der Stabilitätspakt in eine weniger komplexe Struktur gegossen worden wäre. Als idealtypisches Vorbild hätte die Marshallplanhilfe dienen können. Die USA machten damals den kriegsgebeutelten Europäern klar, dass für die Verteilung der Hilfsmittel eine gemeinsame Organisation notwendig sei. So kam es zur Gründung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECE), der späteren OECD. Ohne diese Einrichtung wäre der Wiederaufbauerfolg in Westeuropa nur schwer möglich gewesen, trug sie doch nicht nur zur effizienten Verteilung der Marshallplangelder bei, sondern auch zur Liberalisierung des Außenhandels und zur Konvertierbarkeit der Währungen.

Im Gegensatz zu damals, als die USA eine unbestrittene politische und wirtschaftliche Führungsrolle innehatten, war die EU weder in der Lage, eine Organisation aus einem Guss zu schaffen, die etwa unter Leitung des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars, Chris Patten, hätte stehen können, noch konnte sie allein die erforderlichen Finanzmittel aufbringen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie reichen von der komplizierten Struktur der EU und konzeptionellen Defiziten über mangelnden politischen Willen bis zu nationalen Egoismen und Eifersüchteleien zwischen internationalen Organisationen. Da eine einheitliche und straffe Organisation

25 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Juni 2000, S. 4; vgl. ebenso Statement by Mr. Bodo Hombach to the OSCE Permanent Council, Vienna, 20 January 1999, www.stabilitypact.org/Speeches/Speech%20Vienna%20Jan%2000.htm

nicht möglich war, blieb nur die verbesserte Koordination internationaler Unterstützung als andere Option.²⁶

Wenn man bedenkt, dass etwa in Bosnien und Herzegowina viel von Koordination die Rede gewesen ist, letztlich aber jeder auf eigene Faust handelte, ist das durch den Stabilitätspakt aktuell Erreichte und potentiell Erreichbare nicht wenig. So arbeiten die drei internationalen Finanzierungsinstitutionen Weltbank, EBWE und EIB erstmals arbeitsteilig zusammen. NATO und Weltbank verfolgen erstmals ein gemeinsames Projekt (Berufsausbildung für ehemalige rumänische und bulgarische Offiziere). Und erstmals ist es gelungen alle an einem Tisch zusammenzubringen, die sich mit einer speziellen Materie befassen, wie etwa mit der Frage der Minenräumung oder der Kleinwaffenproblematik. Dem Stabilitätspakt liegt zudem ein innovativer Ansatz zugrunde, der verschiedene Neuerungen umfasst. Dazu gehören die Betonung der "*public-private partnership*" bei der Projektförderung, die Einbindung von nichtstaatlichen Organisationen bei der Projektumsetzung und die Erarbeitung von Aktionsplänen mit klaren Maßstäben (*benchmarks*) und Zeitplänen zur Evaluierung der Projekte. Schließlich hat der Stabilitätspakt bereits in vielen Bereichen zur Entstehung regionaler Zusammenarbeit beigetragen.

Das alles ist natürlich noch keine Erfolgsgarantie, zumal es durchaus Unklarheiten und Schwächen gibt. So sind für die Finanzierungskonferenz Zusagen gemacht worden, die bereits vorher feststanden und die aus Gründen der Imagepflege nochmals aufgeführt wurden. Auch sind nicht alle Zusagen konkretisiert worden, d.h. sie müssen noch auf Projekte bezogen werden. Bei überfinanzierten Projekten muss geklärt werden, ob die Geldgeber mit einer Umwidmung einverstanden sind. Diese Probleme sollten aber ohne große Zeitverzögerung zu lösen sein. Zu fragen ist auch, warum der Sonderkoordinator eine so schwache Position hat. Er ist weder weisungsbefugt noch verfügt er über ein eigenes Budget, und sein 28 Mitarbeiter zählender Stab ist - verglichen mit weniger komplexen Organisationen - sehr knapp bemessen und hat kein organisatorisches Potential, eigene Entwicklungsprojekte zu konzipieren und zu implementieren. Dadurch wird die Stellung Hombachs gegenüber den Geberstaaten und den internationalen Organisationen nicht gerade gestärkt.

Die jetzige Struktur des Stabilitätspaktes hat allerdings den Vorteil, dass sie flexibel ist. Die vielfachen Klagen über die "Balkanisierung" der internationalen Balkanpolitik²⁷ haben insofern ein gewisses Gehör gefunden, als sowohl im Rahmen des Stabilitätspaktes als auch innerhalb der EU Bemühungen erkennbar sind, die Instrumente und Strukturen anzupassen. So ist die Royaumont-Initiative am 8. Juni 2000 offiziell in den Arbeitstisch I integriert worden. Ihr Koordinator, der griechische Diplomat Panagiotis Roumeliotis,

26 Vgl. Schaubild am Ende des Beitrages.

27 Vgl. etwa Erhard Busek, Balkanisierung als politische Strategie?, in: Europäische Rundschau 1/2000, S. 41-43.

hat bereits Anfang des Jahres den Vorsitz von Max van der Stoep übernommen.²⁸ Es wird auch diskutiert, die Regionalinitiative SECI in den Stabilitätspakt zu integrieren. Schließlich ist der Status des Unterstützers abgeschafft werden. Japan und Kanada werden somit Vollmitglieder des Stabilitätspaktes. Das gleiche gilt für die Schweiz und Norwegen, die auf heftiges Drängen von nicht stimmberechtigten Beobachtern zu stimmberechtigten Vollmitgliedern erhoben worden sind.²⁹

Die Kritik an der Komplexität der Balkanhilfe richtet sich auch und vor allem auf die EU selbst.³⁰ Einerseits beansprucht sie eine Führungsrolle für den Stabilitätspakt, andererseits leidet auch sie an Überkomplexität. Zudem entwickelte sich mit der Installierung des Sonderkoordinators ein verdecktes Ringen mit dem für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissar und dem Hohen Beauftragten für die GASP um Einfluss in einem Politikbereich, der als das Filetstück der Außen- und Sicherheitspolitik der EU gilt. Halten wir uns nur einmal deren Rolle vor Augen: Die EU ist der Initiator des Paktes und der größte Geldgeber für die Region. Sie hat - ebenso wie die Vereinten Nationen - mehrere Balkanbeauftragte, von denen Hombach einer ist. Sie unterhält eine Wiederaufbauagentur für das Kosovo und führt zahlreiche Förderprogramme für die Gesamtregion durch, die von den unterschiedlichsten Stellen verwaltet werden. Der Rat wacht eifersüchtig über seine außenpolitische Kompetenz, die Kommission über ihren Einfluss auf die Mittelvergabe und der Hohe Beauftragte für die GASP sucht auch noch seinen Platz im EU-internen Kompetenzgerangel.³¹

Ende März 2000 erkannte der Europäische Rat selbstkritisch, dass das finanzielle, administrative und politische Engagement der Union so komplex sei, dass sich dadurch für die operative Wirksamkeit Probleme ergäben. Zu viele Akteure beeinträchtigten die Effizienz und langatmige Entscheidungsverfahren machten rasche Reaktionen unmöglich. Sie erteilten daraufhin Javier Solana und Chris Patten den Auftrag, die Kohärenz der Politik der EU auf dem Balkan sicherzustellen und die Koordination mit dem Stabilitätspakt zu verstärken. Zugleich bekräftigten sie die Rolle Hombachs und erteilten damit Bestrebungen seine Position zu schwächen eine Absage.³²

Die Anpassung der Balkan-Politik der EU erfolgte in drei Schritten. An erster Stelle ist die Weiterentwicklung des Regionalkonzeptes zu nennen, die im konditionierten Angebot besteht, eine neue Art von vertraglichen Beziehun-

28 Vgl. Déclaration sur le Processus de Royaumont, www.stabilitypact.org/Regional%20le&20Processus%20de%20Royaumont.htm.

29 Um ihre Forderung nach Vollmitgliedschaft zu unterstützen, drohte die Schweiz damit, keine Pauschalbeträge mehr zur Finanzierung administrativer und organisatorischer Kosten des Paktes zu leisten. Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 30. März 2000, S. 1.

30 Vgl. Romano Prodi, EU Must Bring Peace to the Balkans, in: International Herald Tribune vom 21. März 2000, S. 6.

31 Solana strebt an, dass sämtliche EU-Sonderbeauftragten, also auch Hombach, ihm persönlich berichten sollen und über seinen Etat bezahlt werden. Vgl. Der Spiegel 27/2000, S. 261.

32 Vgl. "Hilfe für Hombach", in: Der Spiegel 13/2000, S. 179.

gen in Form von Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) - einschließlich der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft - einzugehen. Ein Problem dieses Ansatzes besteht darin, dass nur diejenigen Länder dafür in Frage kommen, die bestimmte Mindeststandards erfüllen.³³ So konnten bislang nur mit Mazedonien entsprechende Verhandlungen aufgenommen werden. Die EU muss im Hinblick auf den laufenden Erweiterungsprozess auch darauf achten, nicht mit unterschiedlichen Maßstäben zu operieren. Schon der Eindruck einer Mitgliedschaft "light" für einige Balkanstaaten könnte den Reformeifer der aktuellen Beitrittskandidaten dämpfen. Die Eröffnung der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist mit Sicherheit als starker Anreiz zu begrüßen. Es handelt sich allerdings um einen langfristigen Prozess, der erhebliche Fortschritte bei der Transformation von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft voraussetzt.³⁴

Der zweite Schritt besteht in der Verstärkung und Weiterentwicklung der Hilfsprogramme. Dazu gehört die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage, welche die Hilfen der Unterstützungsprogramme Phare und Obnova für die betreffenden fünf Länder in dem neuen CARA-Programm (*Community Association and Reconstruction Assistance*) zusammenfasst, aber auch Überlegungen, einen größeren asymmetrischen Marktzugang zu erlauben.³⁵ Freilich stoßen solche Innovationen auf Widerstände bei den Mitgliedstaaten. So wurde die von der Kommission vorgelegte mittelfristige Finanzplanung in Höhe von elf Mrd. DM für die fünf Balkanländer von Frankreich und Deutschland als unrealistisch bezeichnet. Das sich im Vorwahlkampf befindende Frankreich sperrt sich vor allem dagegen, dass Gelder aus dem Agrarhaushalt abgezweigt werden sollen. Deutschland will auf keinen Fall Mehrausgaben hinnehmen. Beide Länder fordern von der Kommission Haushaltspläne für konkrete Projekte, keine allgemeinen Zahlenspiele.³⁶

Auch ist es bislang noch nicht gelungen, die im Dezember 1998 angekündigte gemeinsame Strategie für den Westbalkan zu verabschieden. Während Finnland während seiner EU-Präsidentschaft einen ersten, allerdings unzulänglichen Versuch unternommen hat, zeigte Portugal kein Interesse an der Materie. Nun ruhen die Hoffnungen auf der französischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte. Präsident Chirac hat zwar ein Gipfeltreffen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Staaten Südosteuropas vorgeschlagen und die Erarbeitung einer entschlosseneren Strategie für den Balkan als eines

33 Vgl. Andreas Wittkowsky, Stabilität durch Integration? Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union, in: Eurokolleg 43/2000, S. 9ff.

34 Das EP geht davon aus, dass das SAA mit Mazedonien frühestens 2004 in Kraft treten wird. Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über die Mitteilung über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas, A5-0069/2000 vom 22. März 2000, S. 17.

35 Es wird erwogen, die Handelsleichterungen von derzeit 80 auf 95 Prozent der Waren auszudehnen.

36 Vgl. Le Monde vom 22. April 2000, S. 2.

der Ziele der französischen EU-Präsidentschaft angekündigt.³⁷ Doch wird bei dieser Gelegenheit noch nicht die gemeinsame Strategie der Union verabschiedet werden. Sie wäre der dritte und wichtigste Anpassungsschritt. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsunterschiede der fünf "Kernländer", die (in unterschiedlichem Ausmaß) mit ähnlichen Problemlagen konfrontiert sind, müsste die EU eine Entwicklungsstrategie erarbeiten, die sich in den Stabilitätspakt einfügt. So könnte z.B. der bislang noch fehlende Zusammenhang zwischen dem Stabilitätspakt und der Wiederaufbauagentur für das Kosovo hergestellt sowie - wie in ihrem Mandat auch perspektivisch vorgesehen - deren Kompetenzen auf die ganze Subregion ausgeweitet werden. Ein weiteres wesentliches Element könnte die politisch konditionierte, uneingeschränkte und nicht-reziproke Öffnung des EU-Marktes sein.

Bei aller Unzulänglichkeit des Stabilitätspaktes und der EU-Politik sollte bedacht werden, dass von außen nur Hilfe zur Selbsthilfe geleistet werden kann. Bisherige Erfahrungen der EU haben gezeigt, dass materielle und politische Anreize nicht notwendigerweise zu den gewünschten Reformen führen. Entscheidend ist der - unterschiedlich ausgeprägte - politische Wille in den betroffenen Ländern, die zugesagten Reformen auch in die Praxis umzusetzen. Es bedarf aber auch bestimmter struktureller Voraussetzungen. Der aus der Ökonomie bekannte Grundsatz "*strategy follows structure*" ist auch für Südosteuropa gültig. Um eine im umfassenden Sinne verstandene Entwicklungsstrategie erfolgreich umsetzen zu können, müssen bestimmte Basisstrukturen etabliert sein. Dazu gehören etwa eine legitimierte politische Ordnung, funktionsfähige Verwaltungsstrukturen, ein Mindestmaß an Rechtssicherheit, eine infrastrukturelle Grundausstattung, ein angemessenes Bildungsniveau und nicht zuletzt mentale Voraussetzungen. Notwendig ist also nichts weniger als die Auflösung des Dilemmas, dass einerseits wirtschaftliche Entwicklung zu politischer Stabilisierung führen soll, andererseits aber eine gewisse politische Stabilität Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung ist. Zunächst wäre schon viel erreicht, wenn mit Hilfe der Schnellstartprojekte in der Region eine positive Grundstimmung geschaffen werden könnte, die auf der berechtigten Hoffnung auf eine bessere Zukunft gründet.

Während die Entwicklung in Kroatien zeigt, was möglich ist, wenn sich die politischen Vorzeichen ändern, bleibt die BRJ das Hauptproblem bei der Stabilisierung des Balkans. Eigentlich ist es unstrittig, dass regionale Stabilität ohne die Bundesrepublik Jugoslawien nicht möglich ist. Erwähnt seien nur ihre geographische Zentrallage in Südosteuropa, ihr Bevölkerungsreichtum oder die Notwendigkeit, die sowohl in den Verhandlungen gemäß Artikel V des Dayton-Abkommens (mit der BRJ) als auch innerhalb des Stabilitätspaktes (ohne die BRJ) behandelten regionalen Sicherheitsfragen zu klären. Gleichwohl darf Belgrad an den Segnungen des Stabilitätspaktes nicht teil-

37 Vgl. Discours de M. Jacques Chirac devant le comité des présidents de l'assemblée parlementaire de l'UEO et les auditeurs de l'IHEDN, 30 Mai 2000, www.ihedn.fr/Actualites/sommaire/texte/discousjchirac.htm

nehmen, so lange Milošević regiert. Gleichzeitig sollen oppositionelle Kräfte durch den Stabilitätspakt unterstützt werden. Es bleibt abzuwarten, ob diese Rechnung aufgeht. Probleme wie die Räumung der Donau lassen auf jeden Fall erahnen, dass man um eine zumindest punktuelle Zusammenarbeit mit Belgrad nicht herumkommen wird.

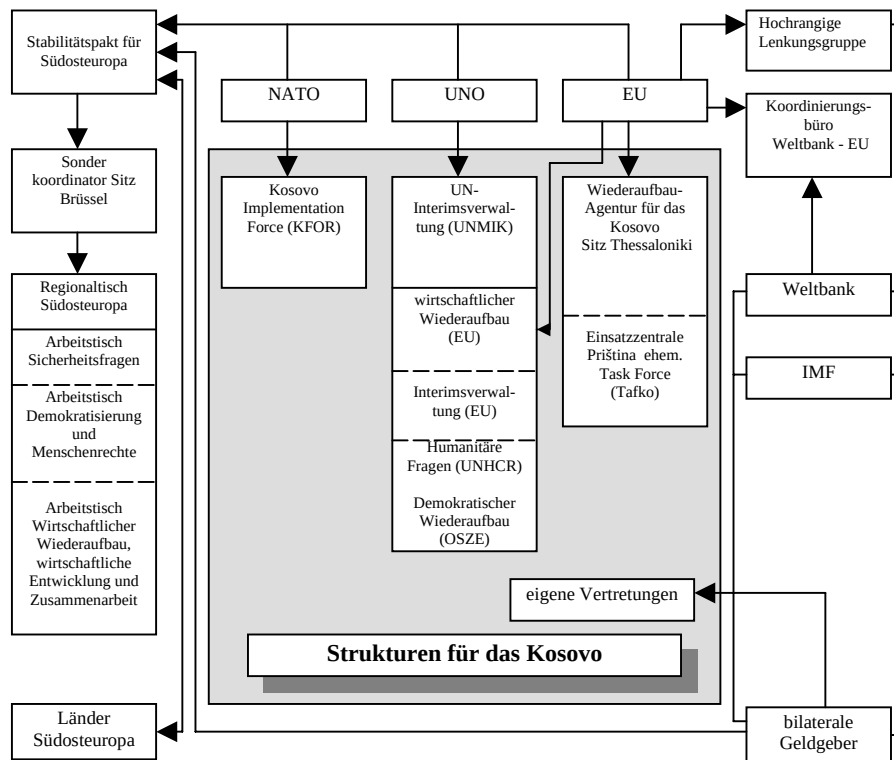
Großer Wurf oder Flickschusterei?

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa ist der einzigartige Versuch, durch die Kombination der beiden erfolgreichen Friedenskonzepte des Helsinki-Prozesses und der EU-Integration, mit denen der Ost-West-Konflikt überwunden und Westeuropa vereint wurde, nachhaltige Stabilität in einer konfliktreichen Region aufzubauen. Es handelt sich um einen umfassenden präventiven Ansatz, der auf der fundamentalen Einsicht basiert, dass Sicherheit, Wohlstand und Demokratie eng miteinander verbunden sind und der Kooperation und Integration als entscheidende Methoden für die Entwicklung friedensbildender Strukturen zu Grunde legt. So weit die theoretische Konzeption.

Betrachtet man die praktische Umsetzung, so gleicht der Stabilitätspakt für Südosteuropa gegenwärtig eher politischer Flickschusterei als einem großen strategischen Wurf. Das ist nicht verwunderlich, denn die Phase der Implementierung hat gerade erst begonnen. Gleichwohl läuft die internationale Staatengemeinschaft Gefahr, Fehler der Vergangenheit zu wiederholen, wenn es nicht gelingt, das Dickicht der involvierten Akteure, Initiativen und Institutionen weiter zu lichten, klarere politische Verantwortlichkeiten herzustellen und die Voraussetzungen für eine nachhaltige Politik zu schaffen. Der Pakt selbst ist eben kein Akteur, sondern ein politisch-konzeptioneller Rahmen für einen langfristigen Prozess. Was fehlt, ist eine reibungslos funktionierende Antriebskraft. Erste Bemühungen Fehlzündungen zu reduzieren sind erkennbar. Die Frage ist nur, ob sie ausreichen werden. Gelingt es der EU als dem potentiell wichtigsten Akteur ihre Politik besser zu bündeln, so wird dadurch auch der Stabilitätspakt gestärkt. Gelingt es ihr nicht, so wird sich bestenfalls ein Flickenteppich von Einzelprojekten herausbilden, aber keine integrierte Entwicklungsstrategie. Eine solche Strategie ist aber nötig, sollen die ohnehin schon zu hohen Erwartungen in der Region nicht völlig enttäuscht werden.

Die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die EU müssen ein vitales Interesse am Erfolg des Stabilitätspaktes haben. Er ist nach vielen gescheiterten Versuchen des reaktiven Konfliktmanagements ein zentraler Glaubwürdigkeitstest für die angestrebte neue Präventionskultur. Nach dem völkerrechtlich umstrittenen Gewalteinsatz im Jugoslawienkrieg ist er auch eine Frage der politischen Moral und Verantwortung. Schließlich ist er eine politisch-strategische Notwendigkeit, wenn ganz Südosteuropa schrittweise und langfristig in die EU integriert werden soll.

Schaubild: Internationale Hilfsorganisationen in Südosteuropa



Quelle: Wittowsky, a.a.O. (Anm. 33), S. 9.

Pledges for Quick Start Stability Pact Regional Projects and Programmes

In Euro millions

Donor (country/agency)	Cross Table Initia- tives	WT 1 Democra- tisation Human Rights	WT 2 Economic Recon- struction	WT 3 Security Issues	Unallo- cated	Total (of all four sectors)
Countries						
Austria	0.00	5.34	1.85	0.46	0.00	7.65
Canada	0.00	28.63	10.74	11.45	0.00	50.83
Czech Republic	0.23	6.94	16.79	0.56	0.00	24.52
Denmark	0.00	0.06	0.00	0.00	9.94	10.00
Finland	0.34	0.67	2.78	0.00	0.00	3.78
France	0.15	2.10	20.65	2.10	0.00	25.00
Germany	2.56	47.04	93.87	6.14	0.00	149.60
Greece	0.42	2.35	7.30	0.74	0.00	10.80
Hungary	0.00	1.46	0.04	0.05	0.00	1.55
Ireland	0.00	1.27	0.00	0.00	0.00	1.27
Italy	0.00	32.07	115.48	1.03	0.00	148.58
Luxembourg	0.00	1.67	0.90	0.29	0.00	2.86
Netherlands	0.00	27.50	38.75	1.50	0.00	67.75
Norway	0.20	2.28	5.28	2.23	2.36	12.35
Poland	0.00	1.04	0.00	0.00	0.00	1.04
Portugal	0.00	0.00	6.50	0.00	0.00	6.50
Slovenia	0.00	0.76	4.00	0.38	0.38	5.51
Spain	0.00	0.30	41.00	0.00	0.00	41.30
Sweden	0.00	0.16	2.38	0.55	0.00	3.09
Switzerland	0.31	5.91	10.58	0.00	0.00	16.81
United Kingdom	0.00	0.00	19.10	0.00	35.24	54.35
United States	0.21	24.02	49.18	7.16	0.00	80.56
Other*	0.00	2.50	55.00	2.50	0.00	60.00
All countries	4.41	194.07	502.17	37.13	47.92	785.69
Of which EU countries	3.46	123.03	365.56	15.29	45.18	552.53
Institutions and Organizations						
European Commis- sion	0.00	191.00	325.00	15.55	0.00	531.55
Black Sea Trade and Development Bank	0.00	0.00	41.50	0.00	0.00	41.50
Council of Europe Development Bank	0.00	75.00	75.00	0.00	0.00	150.00
IFIs	0.83	0.00	867.17	25.94	0.00	893.93
Total Institutions and Organizations	0.83	266.00	1,308.66	41.49	0.00	1,616.98
Total European Commission and EU countries						
Grand Total	5.24	460.07	1,810.83	78.62	47.92	2,402.68

Includes pledges by countries which do not wish to make part of their pledge public at this stage of the budgetary procedure.

Tschetscheniens Versuch nationaler Unabhängigkeit: innere Ursachen seines Scheiterns

Zur Problemstellung

Das Schicksal Tschetscheniens seit dem Zerfall der Sowjetunion ist voller Tragik: Die Welt wurde Zeuge, wie ein Volk, das nach Jahrhunderten der Fremdherrschaft seine staatliche Unabhängigkeit von Russland nicht nur zu erringen, sondern in einem ungleichen, mörderisch geführten Krieg heldenmütig zu verteidigen vermochte, danach nicht die Kraft zur Einigkeit, die Vernunft und die Disziplin, kurz: die Reife aufgebracht hat, dem glücklichen Sieg durch den friedlichen Aufbau eines funktionierenden Nationalstaates Dauer zu verleihen. Der zweite Tschetschenien-Krieg hat solche Hoffnungen jäh beendet.¹ Damit verwoben ist ein nicht weniger tragisches Geschehen, nämlich dass das tschetschenische Volk im vergangenen Jahrzehnt, auch durch seine eigene Schuld, zweimal das Opfer einer genozidären Kriegführung geworden ist, nachdem es seinen Drang nach Freiheit seit dem 19. Jahrhundert bereits mit einer Kette ähnlicher Erfahrungen im Kampf mit Russland hatte bezahlen müssen. Und tragisch muss man schließlich den Umstand nennen, dass geografische Lage und politische Verhältnisse dem tschetschenischen Volk keine andere Wahl lassen, als sich trotz dieser schrecklichen, traumatischen Erfahrungen mit Moskau zu arrangieren und seinen weiteren Weg im Staatsverband der Russländischen Föderation zu suchen. Damit werden die Tschetschenen fast allein die zu bewältigenden wirtschaftlichen, politischen und seelischen Lasten des Geschehens zu tragen haben.

Die Tschetschenen sind nicht das erste Volk im Kaukasus, dessen Kampf mit Russland so endet: Vor 150 Jahren war den Tscherkessen, dem damals bedeutendsten im Nordkaukasus lebenden Volk, ein ähnliches Schicksal beschieden. Als 1864 der lange Kaukasus-Krieg gegen die Bergstämme zu Ende ging, war Russlands Vernichtungs- und Vertreibungsfeldzug ein großer Teil des tscherkessischen Volkes zum Opfer gefallen. Über 300.000 wanderten unter schweren Menschenverlusten nach Kleinasien aus. Nach der Volkszählung von 1897 waren noch ca. 45.000 Tscherkessen im Russländischen

1 Auch wenn er noch in der Form eines Partisanenkrieges anhält und Tschetschenien weit von einer auch nur äußerlichen "Befriedung", dem Schweigen der Waffen, entfernt ist, ist eine erneute politisch-militärische Niederlage Russlands praktisch ausgeschlossen. Die auf seinen bekannten doktrinären Grundannahmen beruhende Gegenansicht Samuel P. Huntingtons ist nicht haltbar. Vgl. ders.: Der Grosny-Wahn. Russland kann nicht gewinnen, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Dezember 1999, S. 17.

Imperium übrig geblieben.² Das Unabhängigkeitsstreben der Tscherkessen war für immer gebrochen.

Den an den Ereignissen zwar teilnehmenden, ihnen gleichwohl aber fernstehenden Zeitgenossen stellt sich die Frage, welche Umstände und Gründe den Versuch des tschetschenischen Volkes zur Durchsetzung seines Rechts auf Selbstbestimmung in Gestalt eines unabhängigen Nationalstaates haben scheitern lassen. Aus der Sicht der vergleichenden Nationsbildungsforschung nimmt sich der Vorgang eher erstaunlich aus, gehört doch zu ihren gesicherten Erkenntnissen, welche mächtigen Wirkungskräfte der Nations- und Nationalstaatsbildung sowohl Freiheitskriege als auch nachhaltige Erfahrungen von Fremdherrschaft, Unterdrückung, Diskriminierung und - nicht zuletzt - Völkermord sein können.³ Von eben diesen beiden Hauptfaktoren aber ist das Schicksal des tschetschenischen Volkes seit dem späten 18. Jahrhundert wesentlich bestimmt worden, denn verglichen mit allen anderen heute in Russland lebenden nichtslawischen Ethnien kann das tschetschenische Volk auf die längste Widerstandstradition und Freiheitsgeschichte zurückblicken. Das bis heute in seinem Bewusstsein am stärksten nachwirkende Ereignis ist der wesentlich von den Tschetschenen getragene straff organisierte Staat des Imam Schamil (ca. 1840-1859), der allerdings nicht auf nationaler, sondern auf religiös-islamischer Grundlage stand.⁴

Eher noch lebendiger im Bewusstsein eines jeden Tschetschenen sind die Verletzungen, die seinem Volk von Seiten Russlands bzw. der Sowjetunion zugefügt wurden, an vorderster Stelle die Zwangsdeportation der gesamten Volksgruppe von ca. 400.000 Menschen nach Mittelasien, die im Februar 1944 binnen kurzer Frist unter unsäglichen Umständen mit äußerster Rücksichtslosigkeit durchgeführt wurde und der infolge von Hunger, Kälte und Krankheiten ein großer Teil des Volkes zum Opfer fiel.⁵

Wenn diese und andere, mit der langjährigen Existenz eines tschetschenischen Verwaltungsgebiets innerhalb der UdSSR zusammenhängenden sozio-politischen Faktoren nicht ausgereicht haben, die Tschetschenen seit dem Zerfall der UdSSR nach innen zu einen und sie aus der Erfahrung tödlicher Bedrohung zu veranlassen, solidarisch an den Grundlagen eines funktionsfähigen Staatswesens zu arbeiten, dann drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass Egoismus, Zwietracht, streiterzeugende Interessen, Leidenschaften, Eigenschaften und Prägungen sich als stärker erwiesen haben. Sucht man die tieferen Ursachen hierfür, dann gelangt man zu der Vermutung und Erkenntnis, dass die sozio-politischen Ordnungsvorstellungen und Verhaltensweisen

2 Im Überblick Andreas Kappeler, *Rußland als Vielvölkerreich, Entstehung, Geschichte, Zerfall*, München 1992, S. 149ff.

3 Zur Forschung siehe den Überblick bei Peter Alter, *Nationalismus*, Frankfurt/M. 1985, S. 24ff.

4 Vgl. Uwe Halbach, "Heiliger Krieg" gegen den Zarismus, in: Andreas Kappeler/Gerhard Simon/Georg Brunner (Hrsg.), *Die Muslime in der Sowjetunion und Jugoslawien*, Köln 1989, S. 213-234.

5 Vgl. Nikolaj Bugaj, *Pravda o deportacii čečenskogo i ingušskogo narodov*, in: *Voprosy istorii* 7/1990, S. 40ff.

der Tschetschenen - bis heute - so stark von pränationalen Traditionen, Werten und Normen bestimmt sind, dass die in der Republik zur Verwirklichung nationaler Selbstbestimmung und Staatsbildung *auch* vorhandenen Bestrebungen nicht hinreichend zur Wirkung gelangen und sich durchsetzen konnten. Näherhin sind es drei soziale Phänomene bzw. Institutionen, die dem suchenden Auge in den Blick kommen:

Erstens die Tejp-Gliederung, d.h. die Sippengliederung des Volkes, die sich zugleich als prägende Ordnungsstruktur der tschetschenischen Gesellschaft darstellt; zweitens die dominante Orientierung der Menschen am Gewohnheitsrecht (*adat*) und drittens das überkommene Bekenntnis zum Islam. Alle drei Faktoren sind zwar eng miteinander verbunden, doch besteht im Verhältnis zum Islam in mancher Hinsicht ein Spannungsverhältnis.

Unter dem Gesichtspunkt des Erfolgs nationaler Staatsbildung ist festzustellen, dass die Tejp-Ordnung nicht einfach nur "subnationalen", sondern pränationalen Charakter hat. In ihrer tschetschenischen Ausprägung steht sie in weiter Distanz zu den Ordnungsstrukturen moderner Staatlichkeit. Gleiches gilt für das Gewohnheitsrecht, aber auch für den Islam, sei es in Gestalt der im Nordkaukasus traditionell vorherrschenden Richtung des Sufismus oder sei es in den Formen jener radikalen, politisierten, "islamistischen" Strömungen, die gegen Ende der UdSSR aus dem Vorderen Orient auch nach Tschetschenien vordrangen.⁶

Für das hier aufgeworfene Problem von herausragendem Interesse sind die partikularen, trennenden und daher desintegrierenden Wirkungen, die vor allem von der Tejp-Ordnung und von dem mit ihr eng verbundenen Phänomen regional dominierender Klan-Strukturen auf die innere Verfassung Tschetscheniens ausgegangen sind und weiter ausgehen.

Die Tejp-Gliederung lokaler (regionaler) Sippen und Sippenverbände

Im Rückblick auf das Schicksal des Nordkaukasus im russländisch-sowjetischen Staatsverband stellt Uwe Halbach, einer der besten Kenner der Materie in Deutschland, zutreffend fest: "Insgesamt blieb Tschetscheno-Inguschetien wohl das am wenigsten in das Sowjetsystem integrierte Gebiet. Beide Völker bewahrten sich besonders in der Verbannung ihr nationales und religiöses Bewußtsein."⁷

Die Kraft zum Widerstand bezog das tschetschenische Volk in erster Linie aus der Festigkeit seiner überkommenen straffen patriarchalischen Ordnung, die über alle erlittenen Schicksalsschläge hinweg erhalten und lebendig blieb. Ihr Kern ist von alters her die Sippe, in welcher die in väterlicher Linie mit-

6 Vgl. Alexander Iskanderjan, Der islamische Radikalismus im Nordkaukasus, in: Wostok 6/1998, S. 20-22.

7 Roland Götz/Uwe Halbach, Politisches Lexikon Russland. Die nationalen Republiken und Gebietseinheiten der Rußländischen Föderation, München 1994, S. 330-350, hier: S. 335.

einander verwandten Familien (*nek-e; gar*) zusammengefasst sind. Ihre Verwandtschaft leiten sie aus der Abstammung von einem vor ca. zwölf Generationen lebenden gemeinsamen Stammvater ab. Die im Tejp vereinigten Familien und Großfamilien zählen auf dem Lande jeweils zwischen zehn und 50 Gehöfte in kompakter Siedlungsweise mit gemeinsamer Weidenutzung. Der Tejp bildet folglich einen mehr oder weniger großen Verband von dörflichen Siedlungen und umschreibt damit zugleich ein gewisses von ihm bewohntes bzw. beherrschtes Gebiet.⁸ In dieser sozialen Institution verbindet sich damit aufs engste der seinem Wesen nach ursprüngliche personale Ansatz mit einer territorialen Dimension.

Der Tejp wird durch den Rat der Sippenältesten geleitet, ein gewohnheitsrechtlich legitimes Führungsorgan, das alle für den Tejp wichtigen Fragen behandelt, Probleme innerhalb der Sippe entscheidet, Streitigkeiten beilegt und bei Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Tejps Streit schlichtend tätig wird.

Regional von alters her enger verbundene Tejps bilden Sippenverbände (*tuchumy; tuchkumy*), deren es neun gibt, und ihre führenden Männer den Meckel, einen zentralen Sippenrat des tschetschenischen Volkes, der allerdings - soweit erkennbar - seit der Sowjetzeit auch informell keine bedeutende Rolle mehr spielt.⁹ In diesem Aufbau spiegelt sich eine gleichsam sippendemokratische Ordnung des tschetschenischen Volkes wider, das im Unterschied etwa zu den Tscherkessen der Kabardei keinen Adel und keine Feudalaristokratie hervorgebracht hat. Hier dürfte wohl eine wesentliche Wurzel des herausragenden Freiheitswillens der Tschetschenen liegen.

Die ca. 180 Tejps, aus denen das tschetschenische Volk heute besteht, verteilen sich auf drei verhältnismäßig deutlich voneinander unterschiedene geografische Zonen, deren Kenntnis für das Verständnis der innenpolitischen Entwicklung und der Machtverhältnisse in dem Land überaus wichtig ist, nämlich die bis zum Kamm des Hochkaukasus reichende Gebirgsregion, das "Groß-Tschetschenien", ferner die ungefähr bis zum Fluss Sunscha im Norden reichende Vorgebirgs- und Talregion, das "Klein-Tschetschenien", und die nördlich davon und insbesondere nördlich des Flusses Terek liegende, bis an die Grenze zum Verwaltungsgebiet Stawropol reichende Nord-Terek-Region, bei der es sich überwiegend um ehemaliges Steppenland handelt. Diese nördlichen Talregionen werden von ca. 80 Tejps bewohnt, aber auch sie füh-

8 Die Darstellung folgt hier u.a. M.O. Kosven/L.J. Lavrov/G.A. Nersesov/Ch.O. Chašaev (Red.), *Narody kavkaza I*, Moskau 1960, S. 345-390, hier: S. 365ff.; E.N. Kuševa, *Narody severnogo kavkaza i ich svjazy s Rossiej v XVI-XVII vv*, Moskau 1963, S. 60ff.; Igor' Rotar', *Tadžikskaja i čečenskaja smuty. S ravnitel'nyj analiz dvuch konfliktov*, in: *Nezavisimaja gazeta* vom 15. Mai 1997, S. 5. Die Namen der Tejps enden typischerweise auf das Suffix "oi". Besonders bekannt sind Benoi, Zontaroi, Zurschaloi, Belgotoi, Arschenoi, Schatoi, Tschanchoi.

9 Ilja Maksakov erwähnt dieses Organ, dessen tatsächliche Bedeutung in Geschichte und Gegenwart Tschetscheniens noch nicht untersucht worden ist. Vgl. *Čečnja pri bližilas' k chaosu*, in: *Nezavisimaja gazeta* vom 27. Januar 1999, S. 5.

ren ihren Ursprung auf bestimmte Gebirgstäler zurück,¹⁰ denn die Gebirgsregion ist die historische Heimat der Tschetschenen. Von dort haben sie sich auf das Vorgebirgsland und seit dem 17. Jahrhundert langsam auch auf das Terek-Gebiet ausgedehnt, wo sie Jahrhunderte hindurch in einer engen, aber auch prekären Nachbarschaft mit den Terek-Kosaken lebten, denn die Ansiedlung in den Talzonen war von der russischen Militärverwaltung teilweise unter Zwang durchgeführt worden, um die als besonders widerborstig geltenden Tschetschenen leichter beherrschen zu können.¹¹ Als nach der Oktoberrevolution vor allem in den Talregionen nördlich und südlich des Terek und namentlich in Grosny die Erdölindustrie entwickelt wurde, zogen viele Russen dorthin, vermehrt aber auch Tschetschenen. Ihr Zustrom wurde dadurch erleichtert, dass die Bolschewiki während des Bürgerkrieges die Kosaken (auch) am Terek vernichtet¹² und den Tschetschenen ein Autonomes Verwaltungsgebiet (1922) gewährt hatten. Wegen der im Vergleich zu den tschetschenischen Kerngebieten stärkeren ethnischen Durchmischung des Nord-Terek-Gebietes und des langen Zusammenlebens mit ihren russischsprachigen orthodoxen Nachbarn waren die Beziehungen der dort ansässigen Tejps zu den Russen und zur Moskauer Zentralregierung weitaus weniger gespannt und belastet als im restlichen Tschetschenien. Der tschetschenische Widerstand gegen die Errichtung des Sowjetsystems wurde denn auch von den Tejps der Gebirgsregion getragen.

In dem Maße freilich, wie durch Wirtschaftsmigration und Verstädterung - und das gilt generell für die Talzonen, speziell aber für die größeren Städte und namentlich Grosny - Angehörige vieler Tejps in einem Rayon zusammenlebten, trat und tritt der Einfluss des personalen Faktors zurück, der territoriale Faktor hingegen in den Vordergrund. Dies hat Auswirkungen auf die lokale Klan-Bildung, d.h. auf das von einem Wirtschaftsboss beherrschte personale Netzwerk. Zwar stützen sich die Bosse auch hier in erster Linie auf Angehörige ihrer Tejps, suchen ihre Basis aber durch die Gewinnung der Loyalität und Unterstützung aus anderen Tejps zu erweitern und zu verstärken.

Informelle Tejp-Strukturen und formale Sowjetordnung

Für das weitere Verhältnis von traditionaler Tejp-Ordnung und sowjetischer Machtstruktur war die Deportation nach Mittelasien einschneidend. Es ist eine Tatsache, dass das tschetschenische Volk das Überleben dieses mörderischen Angriffs auf seine Existenz in der Diaspora ganz entscheidend seinem Zusammenhalt in der Tejp-Ordnung zu verdanken hat. Diese hat auch bei und

10 Vgl. Rotar', a.a.O. (Anm. 8).

11 Vgl. M.K. Ljubavskij, *Obzor is torii Russkoj kolonizacii s dr evnejšich vremen do XX veka*, Moskau 1996, S. 392ff.

12 Dazu Rudolf Karmann, *Der Freiheitskampf der Kosaken. Die Weiße Armee in der Russischen Revolution 1917-1920*, Puchheim 1985, S. 453ff.; 588ff.

nach seiner Rückkehr in die 1957 wiederhergestellte "Autonome Republik der Tschetschenen und Inguschen" eine wesentliche Rolle gespielt. Tschetschenen und Inguschen strebten danach, in ihre alten Heimatorte und Häuser zurückzukehren, weniger zur Befriedigung ihres gekränkten Gerechtigkeitsgefühls als vielmehr wegen der Bedeutung, welche nach tschetschenischer Sitte, Volksreligion, Tejp-Ordnung und Gewohnheitsrecht dem angestammten Siedlungsboden, den Gräbern der Ahnen und dem Weideland zukommen. Am leichtesten vollzog sich die Rücksiedlung in das historische Kerngebiet, in die Gebirgsregion, denn sie war von Neusiedlern weitgehend frei geblieben. Konfliktreich verlief die Rückkehr in die Talregionen, namentlich in die Hauptstadt Grosny und das Nord-Terek-Gebiet, da dort viele Angehörige anderer Nationalitäten - Russen, Ukrainer, Armenier, Nogajer, Kabardiner usw. - in Dörfer und Städte eingezogen waren.

Eine bedeutsame politische Auswirkung der Deportation bestand darin, dass im "Gebiet Grosny", wie es nun hieß, sich das politisch-administrative Gefüge von Parteiorganisationen und Staatsapparat neu geordnet hatte und von Nicht-Tschetschenen beherrscht wurde. Infolgedessen waren nach der Rückkehr die Tejp-Strukturen von den politisch-personellen Machtstrukturen in der Republik zunächst deutlich getrennt. Dass Moskau den Tschetschenen weiterhin Misstrauen entgegenbrachte, ließ sich daran ablesen, dass die Parteiführungsposition in Grosny, das Amt des Ersten KP-Gebietssekretärs, bis zur Perestroika den Tschetschenen verwehrt wurde. Gleichwohl vollzog sich eine stillschweigende Revanche der traditionellen Sozialordnung: Die informellen Tejp-Netzwerke und Tejp-Loyalitäten wuchsen während der langen, von Korruption, Schlendrian, aber auch wirtschaftlicher Expansion geprägten Breschnew-Ära langsam in den Wirtschafts-, Staats- und Parteiinstitutionen hoch. In diesem Prozess spielten die Tejps des Nord-Terek-Gebiets und namentlich der Klan des langjährigen Zweiten Parteisekretärs, Doku Sawgajew, eine herausragende Rolle.¹³ Als Gorbatschow 1989 dem Druck der nicht-russischen Nationalitäten nachzugeben begann, konnte Sawgajew zum KP-Chef Tschetscheniens und kurz darauf auch zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Republik aufsteigen. Seine Machtstellung hatte jedoch einen Nachteil, der sich im innertschetschenischen Machtkampf alsbald als strategische Schwäche erweisen sollte: Sawgajew repräsentierte nur die Tejps der Nord-Terek-Region.

Tejp-Rivalitäten und Machteroberung durch Dschochar Dudajew

Die Verwundbarkeit wurde offenbar, als General Dschochar Dudajew 1990 seinen Dienst quittierte, nach Grosny ging und gegen die von Sawgajew an-

13 Doku Gapurowitsch Sawgajew wurde 1940 im Dorf Beno-Jurt, Nadteretschny Rayon, geboren und hatte die Bilderbuch-Karriere eines Parteifunktionärs gemacht. Vgl. Kto est' kto v Rossii i bliznem zarubež'e. Spravočnik, Moskau 1993, S. 249.

geführte Republiksnomenklatura eine Opposition in Gestalt des "Tschetschenischen Nationalkongresses" aufbaute. Darin lag eine Kampfansage auch und gerade aus der Tejp-Perspektive, denn Dudajew propagierte die These, dass sich die tschetschenische Nation in der Gebirgsregion am reinsten erhalten habe, und mobilisierte vor allem die dortigen Tejps gegen die offiziellen Machtstrukturen.¹⁴ Dabei kam ihm die Tatsache zu Hilfe, dass Tschetschenen aus dem Gebirge es besonders schwer gehabt hatten, in Führungspositionen der Republik aufzusteigen. In der Tat waren im Süden des Landes nicht nur die Siedlungsstrukturen der Tejps, sondern auch die Sippenverbände in den Bergen wiederhergestellt worden, darunter der Tuchum "Itschkeria"¹⁵, der die Rayone von Schatoi und Wedeno umfasste.¹⁶ Dieser Name hat für den nationalbewussten Tschetschenen einen besonderen Klang, weil auf seinem Gebiet jene Dörfer liegen, von denen die meisten Tejps ihre Herkunft herleiten, namentlich der Ort Nachtscho, der zugleich die Selbstbezeichnung der Tschetschenen ("Nochtscho", auch "Nachtschi", "Nachtschoi") bedeutet. Der von den Russen ausgehende Name "Tschetschenien" hat für den Tschetschenen ebenfalls einen besonderen und durchaus positiven Klang, da Tschetschen jenes Aul (Dorf) im Argun-Tal war, wo die zentralen Versammlungen, die Mechkel, der Tejp- und Tuchum-Repräsentanten stattfanden und weitreichende Beschlüsse über Krieg und Frieden gefasst wurden.¹⁷

Später war dann "Itschkeria" zum Namen für die ganze von den Tschetschenen bewohnte Gebirgsregion geworden. Es war daher ein "tejp-politisches" Signal, als Dudajew den ganzen Staat 1994 in "Tschetschenische Republik Itschkeria" umbenennen ließ.

Dudajew gelang es, über die Gebirgsregion hinaus auch wichtige Tejps der Talregion (Urus-Martan, Gudermes) für ein breites Bündnis zu gewinnen. Nachdem Sawgajew sich durch seine Unterstützung des fehlgeschlagenen Moskauer Putsches (August 1991) nationalpolitisch ins Abseits manövriert hatte, konnte Dudajew Ende Oktober 1991 seine Wahl zum Präsidenten der zuvor (6. September 1991) aus Russland ausgetretenen Republik Tschetsche-

14 Dudajew wurde im April 1944, also nach der Deportation, in Perwomaiskoje, d.h. im Westen der Tschetscheno-Inguschischen Republik, geboren, stammte also nicht aus der tschetschenischen Kernregion. Seine Tejp-Zugehörigkeit konnte der Verfasser nicht klären. Die Tatsache seiner Geburt in der Heimat *nach* der Deportation nutzten seine Gegner, um die Familie Dudajews in politischen Verdacht zu bringen. Vgl. *Obščaja gazeta* vom 13.-19. November 1997, S. 5.

15 Der Name wurde zur Bezeichnung eines der acht Verwaltungsbezirke in dem 1860/62 gebildeten "Terek-Gebiet" verwendet. Vgl. Semen Esadze (Hrsg.), *Istoričeskaja zapiska ob upravlenii kavkazom*, tom I, Tiflis 1907, S. 197f. Eigentlich trug er den Namen Nachtschimachkowski. Er verweist damit auf die Selbstbezeichnung der Tschetschenen als Nochtscho (auch: Nachtschi, Nachtschoi) und auf den im oberen Argun-Tal gelegenen gleichnamigen Ort.

16 Vgl. Igor' Rotar', *Čečnja: Davnjaja smuta*, in: *Izvestija* vom 27. Oktober 1995, S. 5.

17 Dazu Ernest Chantré, *Recherches anthropologiques dans le Caucase*, Band 4, Paris 1887, S. 100ff.

nien erreichen.¹⁸ Zugleich wurde ein neues Parlament gewählt, in dem die Vertreter der Dudajew unterstützenden Tejps und regionalen Klan-Chefs eine klare Mehrheit hatten. Doku Sawgajew musste aus Grosny weichen und wechselte in Jelzins Zentralregierung nach Moskau, blieb aber - mit föderaler Unterstützung - der starke Mann im Nord-Terek-Gebiet. Dessen Verwaltungschef, Omar Awturchanow, fungierte derweil als sein "Statthalter". Dudajews Anhänger kontrollierten die Gebirgs- und Talregion Tschetscheniens, nicht aber das Nord-Terek-Gebiet. Hier lag ein ernstes Problem der nun *de facto* von Moskau unabhängig gewordenen Tschetschenischen Republik, das sich in zweierlei Hinsicht auswirken sollte: Zum einen konnten die Moskau-loyalen Tejps und Klans des Nordens weiterhin als Faktoren im innenpolitischen Machtkampf Tschetscheniens zur Wirkung gebracht werden, zum anderen war das Nord-Terek-Gebiet neben den Regionen um die Städte Grosny und Gudermes ein wichtiges Wirtschaftsgebiet. Ohne Kontrolle darüber war die Unabhängigkeit eines tschetschenischen Staates von der wirtschaftlichen Seite her erheblich gefährdet.

Dudajews Strategie der Polarisierung und die Entfesselung des ersten Tschetschenien-Krieges

Die größte Gefahr für den inneren Frieden Tschetscheniens ging aber von Dudajews 1992 immer deutlicher werdenden Neigung aus, gestützt auf die radikalen Tejps der Gebirgsregion, auf die Propaganda eines großtschetschenischen Nationalismus und eines islamischen Radikalismus (*ghasawat* - "Heiliger Krieg") sowie auf ihm ergebene Söldnertruppen eine starke Präsidialmacht zu errichten und die politisch eher gemäßigten Vertreter von Tejps vor allem der Talregion und der großen Städte beiseite zu drängen. Vordergründig-institutionell war der Machtkampf in einen Streit zwischen dem Präsidenten einerseits, der Mehrheit des Parlaments und Teilen der Regierung andererseits eingekleidet. Von Moskau aus dem Hintergrund mit beeinflusst endete er im späten Frühjahr 1993 mit einem Staatsstreich: Dudajew löste gewaltsam das Parlament auf, entließ die Regierung und errichtete eine Präsidialdiktatur. Mit diesen Schritten trieb er bedeutende, mit ihm bisher verbündete Tejps und die von ihnen und ihren Klan-Chefs dominierten Landesteile in die Opposition. Seine Machtbasis erodierte daher 1993/1994 dramatisch, so sehr, dass die Moskauer Zentralregierung im Sommer 1994 zu der Einschätzung kam und auch kommen durfte, Dudajews Regime indirekt, durch militärisch-logistische Unterstützung des von Sawgajew geschmiedeten Oppositionsbündnisses, ohne besondere Schwierigkeiten stürzen zu kön-

18 Zur Entwicklung vgl. den Überblick bei Markus Soldner, Russlands Čečnja-Politik seit 1993. Der Weg in den Krieg vor dem Hintergrund innenpolitischer Machtverschiebungen, Hamburg 1999, S. 98ff.

nen.¹⁹ Das sollte sich allerdings als Fehlschluss erweisen, und Präsident Jelzin schlitterte, um ihn zu korrigieren, im Dezember 1994 in den ersten Tschetschenien-Krieg hinein.

Wie sich in dem Erosionsprozess der Autorität Dudajews Klan-Rivalitäten um die Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen, Tejp-Regionalismen und persönliches Machtstreben, teilweise verbrämt mit islamistischen, demokratischen oder nationalistischen Parolen, verbinden konnten, zeigt exemplarisch die Entwicklung in der westlich von Grosny gelegenen Stadt Urus-Martan, deren Rayon vom Tejp Tschanchoi, einer der bedeutendsten Sippen des Landes, beherrscht wird. Die Bosse der Stadt waren seit der Schlussphase der Perestroika der Chef der republikanischen Beschaffungsbehörde, Sultan Chadschijew, und sein Stellvertreter, Jaragi Mamodajew. Ihr Klan und mit ihnen der Tejp Tschanchoi schlossen sich 1990/91 General Dudajew im Machtkampf gegen Sawgajew an und stiegen in zentrale Machtpositionen auf: Chadschijew wurde Direktor von Grosnefttech, einem tschetschenischen Großkonzern der Erdölbranche, Mamodajew wurde Ministerpräsident Tschetscheniens. Und noch ein dritter, eine Generation jüngerer Angehöriger des Tejp Tschanchoi nahm mit ihnen zusammen einen kometenhaften Aufstieg: Bislan Gantamirow, eine der farbigsten Abenteurergestalten im postkommunistischen Tschetschenien.²⁰ Von Beruf Feldwebel der Miliz, wandte er sich - zumindest nach außen - radikal-islamischen Positionen zu, wurde Chef der tschetschenischen Filiale der "Muslim-Brüder" und errichtete mit Devisenzuflüssen dieser Organisation aus dem Nahen Osten militärische Trainingslager in seinen Heimatrayons Urus-Martan²¹ und Atschchoi-Martan, wo junge Männer aus dem Tejp Tschanchoi zu "boeviki" (Kämpfern) ausgebildet und bald zu einer über 1.000 Mann zählenden, Gantamirow treu ergebenden Truppe formiert wurden. Dudajew setzte auf solche Leute; er machte Gantamirow 1992 zum Bürgermeister von Grosny. Wegen Dudajews Machtstrebens, besonders aber wegen eines Streits in der Erdölpolitik, in welcher Chadschijew und Mamodajew im Unterschied zu Dudajew auf Kooperation mit Moskau zur Sicherung der Weiterlieferung von Rohöl an die Raffinerie von Grosny setzten, kam es im Frühjahr 1993 zum Bruch: Chadschijew, Mamodajew und Gantamirow und mit ihnen der Tejp Tschanchoi gingen eine Allianz mit dem Moskau-treuen Klan Sawgajews ein. Weitere Tejps schlossen sich an. Zwar reichte ihre vereinte Macht nicht aus, um Grosny zu halten, aber der Rayon Urus-Martan wechselte mit in die Opposition, und Gantamirow befehligte 1994 als Stellvertreter Awturchanows Truppenverbände im Kampf gegen Dudajew. Nachdem Grosny 1995 erobert worden war, erhielt er erneut den Posten des Bürgermeisters. Seine Tejp-Miliz wurde in die Polizeiverbände der Hauptstadt bzw. das Innenministerium des Landes eingegliedert. Die

19 Ausführlich dazu Soldner, a.a.O. (Anm. 18), S. 109ff.

20 Zu ihm Jevgenij Krutikov, Nača lo konca čanchojskoj gruppirovki, in: Novoe vremja 20/1996, S. 19/20; FAZ vom 3. Mai 2000, S. 16, sowie vom 19. Juli 2000, S. 2.

21 Gantamirow wurde 1963 in dem Dorf Gechi, westlich von Urus-Martan, geboren.

Posten der vom Gegenpräsidenten Sawgajew gebildeten Moskau-loyalen Regierung hatten die Klans des Nord-Terek-Gebiets und das Tejp Tschanchoi mit Sawgajew als Präsident der Republik und Salambek Chadschijew als Ministerpräsident unter sich aufgeteilt,²² doch tatsächlich herrschten zwischen ihnen Misstrauen und Feindseligkeit. Die Rivalität namentlich zwischen Sawgajews Polizeichef Awturchanow und Gantamirow führte dazu, dass auf Sawgajews Initiative gegen Gantamirow vom Generalstaatsanwalt in Moskau ein Ermittlungsverfahren wegen Unterschlagung von föderalen Haushaltsmitteln im Umfang von 57 Milliarden Rubel eröffnet, Gantamirow im Mai 1996 verhaftet und vor ein Moskauer Gericht gestellt wurde. Das Ende seiner Karriere bedeutete dies indes nicht (vgl. dazu unten S. 206f.). Der für die Anhänger Dudajews siegreiche Ausgang des ersten Tschetschenien-Krieges, der Waffenstillstand von Chassawjurt (August 1996), die Wahl Aslan Maschadows zum Präsidenten (Januar 1997) und der Abschluss eines Friedensvertrages mit Moskau im Mai 1997 entzogen Sawgajew erneut die Stellung des von Moskau förmlich anerkannten Führers Tschetscheniens. Diese Position nahm nun, nach den auch von Jelzin unterstützten Wahlen vom Januar 1997 Präsident Maschadow ein.²³

Maschadows Konzept der Bürgerkriegsvermeidung durch Respektierung der "militär-territorialen Autonomie" der Feldkommandeure und das Ergebnis: Zerfall der Ordnung und Anarchie

Maschadows Wahl bedeutete für die Machtverteilung in Tschetschenien eine Zäsur. Die Tatsache, dass sich nach den durchlittenen Schrecken des Krieges und trotz der inneren Zerrissenheit des Landes fast 80 Prozent der Wahlberechtigten an den Präsidentschaftswahlen beteiligten, signalisierte ein breites Tejp- und Klan-übergreifendes Bedürfnis, einen politischen Neuanfang mit einer authentischen Volksentscheidung zu machen und zugleich eine politische Richtungsentscheidung zu treffen. Der Umstand, dass sich Maschadow bereits im ersten Wahlgang mit beinahe 60 Prozent der Stimmen klar gegen seine militanten Mitbewerber Schamil Bassajew (23,5 Prozent) und den Übergangspräsidenten Tschetscheniens, Selimchan Jandarbijew (10,1 Prozent) durchsetzen konnte,²⁴ hob das Wahlergebnis in der Tat in den Rang ei-

22 Salambek Chadschijew wurde Regierungschef, stellvertretender Innenminister sein Vetter Mowladi Chadschijew, stellvertretende Handelsministerin seine Schwester Tamara Datschajewa, stellvertretender Ministerpräsident und Bauminister der Bruder Deni Chadschijew, stellvertretender Bauminister sein Schwiegersohn Jelddachanow, Direktor des Zentralbasars von Grosny ein anderer Vetter des Regierungschefs usw.

23 Moskau hoffte auf eine Reintegration Tschetscheniens in die föderalen Verfassungsorgane, namentlich darauf, Maschadow werde seinen Sitz im Föderationsrat der Föderalversammlung Russlands einnehmen. Darin täuschte es sich jedoch. Vgl. Kommersant daily vom 5. Februar 1997, S. 5.

24 Vgl. Simone Schwanitz/Andreas Fahrner, Wahlbeobachtung bei den Präsidentschaftswahlen in Tschetschenien, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 12/1997, S. 4.

ner Grundsatzentscheidung für einen gemäßigten, friedlichen, auf Verhandlungen und Einigung setzenden politischen Kurs, den Maschadow bereits erfolgreich eingeleitet hatte und als Persönlichkeit auch überzeugend repräsentierte.

Entgegen vielen Erwartungen kam es nicht dazu, dass die Tejps der Gebirgsregion überwiegend für den draufgängerischen "Volkshelden" Bassajew, die Talregionen für den staatsmännischen Maschadow votierten. Bassajew erreichte auch in der Gebirgsregion nicht mehr als ein Drittel der Stimmen.²⁵

Maschadow hingegen konnte sich auch im oppositionellen Urus-Martan klar gegen den lokalen Konkurrenten Achmed Sakajew vom Tejp Tschanchoi durchsetzen. Die Tejp-Rivalitäten waren bei dieser Wahl dank des ausgleichenden Charakters Maschadows wie nie zuvor neutralisiert.

Diesen Gleichgewichtszustand konnte Maschadow als Präsident zwar längere Zeit aufrechterhalten, jedoch um den Preis eines schleichenden Autoritäts- und Machtverlustes, einer sich immer tiefer im Lande ausbreitenden Anarchie, eines Zerfalls in regional begrenzte Herrschaften. Den Grund dazu hatte die Art der Organisation des Widerstandes im ersten Tschetschenien-Krieg gelegt, nämlich seine Dezentralisierung in Gestalt von "Feldkommandeuren" an der Spitze lokaler "Fronten", die sich aus bestimmten Tejps rekrutierten, über die wirtschaftlichen Ressourcen ihrer Rayone unumschränkt verfügten und sich daraus, aber auch aus kriminellen Unternehmungen sowie teilweise aus Hilfgeldern finanzierten, welche aus dem islamischen Ausland kamen. Kraft seiner militärischen Professionalität und seiner Stellung als Generalstabschef Dudajews besaß Maschadow zwar hohes Ansehen bei den Feldkommandeuren, aber zwischen ihnen bestand wegen der traditionellen, sozialen und regionalen Basis dieser Strukturen kein typisch militärisches, d.h. hierarchisches Befehlsverhältnis. Daran änderte sich auch nichts, als nach dem Krieg die Freischärlerverbände in die "Streitkräfte der Tschetschenischen Republik Itschkeria" umgewandelt wurden; die Feldkommandeure behielten ihre regionale Machtposition. Die Armee glich daher strukturell eher einem losen Haufen, der aus lokalen Tejp- und Klan-basierten Söldner-Kontingenten zusammengesetzt war, ein Phänomen, das zutreffend - jedenfalls in der Tendenz - als "militär-territoriale Autonomie" bezeichnet wurde.²⁶ 1998 sollen ca. 25 größere Kampfverbände und über 100 kleinere Gruppen bestanden haben.²⁷

Maschadow konnte sich seinerseits nur auf die ihm persönlich ergebene "Nationalgarde" Tschetscheniens verlassen. Hier liegt die Antwort auf die nahe liegende Frage, warum der Präsident das ihm durch die Wahl so eindeutig

25 Nur in seinem Heimatort Wedeno und der Nachbarschaft siegte er klar. Vgl. Vadim Dubnov, *Iz Groznogo v Džochar-galu i obratno*, in: *Novoe vremja* 5/1997, S. 6-10, hier: S. 8; siehe auch die spätere Reportage aus dem Ort von Christiane Hoffmann in der FAZ vom 13. Mai 1997, S. 8.

26 So Wladimir Sorin, der damalige Vorsitzende des Ausschusses der Staatsduma für Nationalitätenfragen, vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 24. Juli 1998, S. 1/3, hier: S. 3.

27 So Alexej Koslatschkow, *Kommt es im Kaukasus zu einem Aufstand?* In: *Wostok* 6/1998, S. 23-26, hier: S. 24.

und eindrucksvoll entgegengebrachte Vertrauen und die ihm erteilte starke Legitimation nicht dazu genutzt hat, die Feldkommandeure zu entwaffnen und die Regionen der ihm unterstehenden zivilen Präsidialexekutive zu unterstellen: Mit einem solchen Vorgehen hätte er einen Bürgerkrieg riskiert, ohne dass er sich des erhofften Erfolges hätte sicher sein können. Schließlich war die legitimatorische Kraft demokratischer Wahlen im Tschetschenien jener Zeit nur begrenzt. Sie kollidierte mit der Legitimität der Feldkommandeure, die sie aus dem Sieg ihrer Waffen und ihrem persönlichen Charisma als Militärführer bezogen, und ferner mit den Legitimationswirkungen aus den regionalen Tejp-Strukturen.

Eine strategische Schwäche war die weitgehende finanzielle Unabhängigkeit der Feldkommandeure von der Zentralregierung durch ihren unmittelbaren Zugang zu bedeutenden Wirtschaftsressourcen. Zwar war die den Hauptreichtum Tschetscheniens und das Rückgrat seiner Wirtschaft ausmachende Erdölförderung und -verarbeitung durch den Krieg schwer getroffen worden,²⁸ aber ein Teil der ca. 20 staatlichen Unternehmen, vor allem aber viele der über das Land verteilten 776 Bohrlöcher, funktionierten noch, und ihre mit mehr oder weniger primitiven Methoden betriebene Ausbeutung²⁹ bildete dann auch einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen Grundlage der meisten Feldkommandeure, waren jedoch auch Objekte ihrer Rivalität und Ursache zahlreicher mitunter gewaltsam ausgetragener Streitigkeiten zwischen ihnen.

Daneben spielten in wachsendem Maße kriminelle Formen "wirtschaftlicher Gewinnerzielung" eine Rolle; sie wurden durch den Zusammenbruch der Volkswirtschaft in der Republik infolge von Zerstörungen, Flucht und Vertreibung fast des gesamten russischen Bevölkerungsteils, aber auch hunderttausender Tschetschenen stark gefördert: Menschenraub zur Erpressung von Lösegeld und Menschenhandel wurden zu einem einträglichen "Wirtschaftszweig".³⁰ Raubüberfälle auf Gütertransporte, auf Reisende, Viehdiebstähle gerade auch jenseits der Grenzen, illegaler Handel im "zollfreien Transit" zwischen Russland und den transkaukasischen sowie nahöstlichen Nachbarstaaten (Waffen, Rauschgift, Alkohol, Erdölprodukte; Mädchenhandel) gehörten zum Alltag. Dazu trat die Gefangenenhaltung und Ausbeutung geraubter Zivilisten, aber auch russischer Soldaten als Sklavenarbeiter.³¹ Durch diese Aktivitäten wurde das vom Freiheitskampf und der sympathischen

28 Vgl. Sergej Leskov, Gorduju Čečnju sogrevaet rossijskoe teplo, in: Izvestija vom 14. September 1994, S. 4.

29 Über die Situation heute: Anna Politkovskaja, Truba, in: Novaja gazeta vom 31. Juli -6. August 2000, S. 1/7.

30 Vgl. Odd Gunnar Skagestad, Die Hoffnung nicht aufgeben. Die Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 239-253, hier: S. 244; Otto Luchterhandt, Dagestan. Unaufhaltsamer Zerfall einer gewachsenen Kultur interethnischer Balance, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 118/1999, S. 22f.

31 Vgl. Nezavisimaja gazeta vom 25. Mai 2000, S. 4.

Gestalt Maschadows anfänglich hell erstrahlende Bild der Republik Tschetschenien schon bald befleckt und verdunkelt. Das Profil des Landes entfernte sich immer weiter von seinem Anspruch auf nationale Staatlichkeit, Unabhängigkeit und internationale Anerkennung und nahm 1998 die düsteren Züge einer kriminellen Enklave im Nordkaukasus fern von Gesetz und Recht an.

Die Kriminalisierung der Güter- und Geldbeschaffung war keineswegs nur aus der drückenden Not eines vom Krieg zerstörten Landes geboren, sondern stellte, jedenfalls teilweise, auch eine Regression in Formen der Sicherung des Lebensunterhalts dar, die von alter kaukasisch-tschetschenischer Sitte und Gewohnheitsrecht legitimiert waren. Raubüberfälle, Menschenraub, Diebstahl, aber auch Ausbeutung und Verkauf Gefangener zur Sklavenarbeit gehörten nach Berichten von Kaukasus-Reisenden zum Kolorit der Bergstämme. Zwar war diesen das Gastrecht heilig, aber es kam nicht schlechthin jedem Fremden, sondern nur demjenigen zugute, der als Gast willkommen geheißen und aufgenommen wurde.³²

Der Gerechtigkeit halber muss zur Vervollständigung des Bildes und zur Entlastung der Schwere des von ihm ausgehenden Vorwurfes allerdings hinzugefügt werden, dass in die kriminellen Wirtschaftsaktivitäten zahlreiche Unternehmer, Staatsfunktionäre, Militärs aus Dagestan, aus dem Kraj Stawropol, aus Moskau und anderen Regionen Russlands verwickelt waren und an den Geschäften verdienten; daran hat sich bis heute nichts geändert.³³ Die von Moskau erhobene Anklage Tschetscheniens als "kriminelle Freihandelszone" entbehrte und entbehrt daher nicht der Heuchelei.

Der misslungene Versuch einer Integration durch Islamisierung

Als Mittel gegen die im Lande um sich greifende Anarchie und zur Erzielung politischer Handlungseinheit setzten ganz unterschiedliche politische Kräfte Tschetscheniens auf den Islam. Tatsächlich beschleunigten sie damit aber nur den Desintegrationsprozess.

Im Nordkaukasus und speziell in Tschetschenien war das überkommene Bekenntnis zum Islam immer aufs engste mit der Tejp-Ordnung verbunden gewesen. Eine nicht unwichtige Ausnahme bildete nur die Zeit der Herrschaft Imam Schamils (bis 1859), denn die straffe Ordnung des von ihm geschaffenen theokratischen Staatswesens wandte sich gegen den in Sitte und Gewohnheitsrecht wurzelnden konkurrierenden Herrschaftsanspruch von Tejp und Tuchum.³⁴ Eine tiefgehende Wirkung hat das nicht gehabt; die Bergvölker verbanden weiterhin ihre traditionelle, vom Gewohnheitsrecht bestimmte

32 Zu diesem Aspekt Uwe Halbach, Die Bergvölker (gorcy) als Gegner und Opfer: Der Kaukasus in der Wahrnehmung Russlands, in: Kleine Völker in der Geschichte Osteuropas. Festschrift für Günther Stökl zum 75. Geburtstag, Stuttgart 1991, S. 52-65 m.w.N.

33 "Eindrucksvoll" ist insofern die Recherche von Anna Politkovskaja, a.a.O. (Anm. 29).

34 Dazu Halbach, a.a.O. (Anm. 4).

Lebensweise mit einem Islam, der nicht kämpferisch-politisch auftrat, sondern in Gestalt des Sufismus nach innen, auf die spirituellen und rituellen Bedürfnisse der im privaten Familien- und Sippenverband lebenden Menschen ausgerichtet war. Dieser "Volksislam" trat in zwei Richtungen (*tariqat*) auf, in der Lehre der Nakschbandiya und der der Qadiriya.³⁵ Letztere war am Ende des Müridenkrieges (1860-1862) von einem Tschetschenen, dem Scheich Kunta-Chadschi, gepredigt und bei den Tejps der Gebirgsregion besonders populär geworden.³⁶

Dadurch, dass die Tejps traditionell teils der einen, teils der anderen Richtung folgten, nahmen sie zugleich die Gestalt "konfessioneller" Gemeinschaften (*vird*) an, die in Tschetschenien - im Unterschied zu Dagestan - überwiegend dem Tariqat der Qadiriya folgen.³⁷ Durch die Religionsfeindlichkeit des Sowjetregimes war allerdings die religiöse Dimension des Tejp, die Verbundenheit von Tejp und Vird, geschwächt worden.³⁸

Mit der Perestroika setzte eine islamische Renaissance im Nordkaukasus ein. Sie hat neuen intoleranten Strömungen den Weg geöffnet, dadurch das Konfliktpotential verstärkt und die Desintegration Tschetscheniens - entgegen den Absichten von Förderern dieser Entwicklung - ironischerweise beschleunigt. Dudajew förderte zusammen mit seinem auf dem Gebiet besonders engagierten Stellvertreter Jandarbijew intensiv die Wiederbelebung und Politisierung des Qadiriya-Tariqats.³⁹ Zugleich nahm er Kurs auf die Umwandlung Tschetscheniens in einen "islamischen Staat" und auf die Einführung der Scharia als staatliches Gesetz, erhob den Imam Schamil und dessen Imamat zum Vorbild und rief - wie jener - gegen Russland nach dem Beginn des ersten Tschetschenien-Krieges den "Heiligen Krieg" aus. Zusammengefasst liefen die Maßnahmen auf eine Kampfansage an die traditionelle gewohnheitsrechtliche Sozialordnung der Tschetschenen hinaus, doch musste sich Dudajew diesem Problem nicht mehr stellen.

Unter seinen Erben - Jandarbijew, Maschadow, Bassajew und Kadyrow - sind die Widersprüche jedoch unübersehbar geworden. Bereits zur Zeit Dudajews waren aus den islamischen Staaten des Nahen Ostens Prediger eines radikalen, "reinen" und zugleich militant-politischen Islamverständnisses nach Tschetschenien gekommen und hatten hier - nicht zuletzt auch mit dem Lockmittel massiver finanzieller Unterstützung - zahlreiche Anhänger gewinnen können. Es entstanden, wie schon zuvor in Dagestan, erste Dschamaate, in sich abgeschlossene, ausschließlich nach islamischem Gebot le-

35 Vgl. Silim Nasardinov, Mify o religii i političeska ja praktika, in: Nezavisimaja gazeta vom 23. Februar 1996, S. 3.

36 Zu seinen gemeinschaftsbildenden Formen gehörte der von Männern getanzte Sikr (auch: Sikra), der damals und erneut während des ersten Tschetschenien-Krieges Kampfbereitschaft gegen die russische Fremdherrschaft ausdrückte. Zum Ganzen: Esadze, a.a.O. (Anm. 15), S. 217f.; Rotar', a.a.O. (Anm. 8), S. 2/3; Halbach, a.a.O. (Anm. 4), S. 217ff.

37 Vgl. Nasardinov, a.a.O. (Anm. 35), S. 3.

38 Vgl. Iskanderjan, a.a.O. (Anm. 6), S. 20.

39 Vgl. Ramazan Džabarov, Extremisten gegen Traditionalisten, in: Glaube in der 2. Welt, 3/2000, S. 15-18.

bende Siedlungen.⁴⁰ Gegen diese und andere politisch orientierte islamische Gruppen polemisieren seither die russischen Medien pauschal mit dem Etikett "Wahhabiten", eine ungenaue Bezeichnung, die alsbald aber von den politischen Akteuren auch in Tschetschenien selbst und dabei zumeist mit den gleichen polemischen Untertönen übernommen wurde.⁴¹

Maschadows radikale, bei den Präsidentschaftswahlen unterlegene Gegner Jandarbijew, Udugow und später auch Bassajew neigten den neuen Strömungen zu. Wahhabitentum und Qadiryja flossen dabei zusammen. Mit ihrer Propaganda eines militanten Islam unter Berufung auf das "Erbe" des Imam Schamil und auf das "Vermächtnis" Dschochar Dudajews versuchten sie nun gezielt, die Autorität und Legitimität des Präsidenten zu schwächen und Maschadow zu stürzen. Außerdem träumten sie davon, den politisch radikalisierten Islam zum revolutionären Funken eines antiimperialistischen Kampfes gegen Russland im ganzen Nordkaukasus zu machen.

Maschadow waren solche Gedanken und Visionen fremd. Er war kein islamischer Eiferer, sondern Anhänger des traditionellen Volksislam und tschetschenischer Patriot. Die "Wahhabiten" lehnte er ebenso entschieden ab wie der Chef der Geistigen Verwaltung der Muselmanen Tschetscheniens, der Mufti Achmad-Chadschi Kadyrow, auf dessen Unterstützung im Kampf gegen Islamisten sich Maschadow verlassen konnte. Wie seine radikalen Herausforderer folgte aber auch Maschadow dem Konzept, den Islam als Ressource zur Stärkung der politischen Einheit des Volkes und zur Eindämmung der aus der Tejp-Ordnung fließenden Desintegrationstendenzen zu nutzen⁴² - ob aus Überzeugung, Kompromissbereitschaft oder Kalkül, muss offen bleiben. Keinesfalls wollte er seinen Gegnern dieses wichtige Feld der politisch-ideologischen Auseinandersetzung überlassen. Um es organisatorisch unter Kontrolle zu bekommen, initiierte er im August 1997 auf breiter, landesweiter Grundlage die Bewegung "Tschetschenischer Islamischer Staat",⁴³ womit er sich freilich zum Gefangenen einer Entwicklung machte, die Jandarbijew als Interimspräsident in Gang gesetzt hatte: Schon im November 1996, d.h. kurz vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen Tschetscheniens, war unter Änderung der Verfassung der Islam zur "Staatsreligion" erklärt worden.⁴⁴ Bald danach richtete man neben den aus sowjetischer Zeit fortbestehen Volksgerichten "Scharia-Gerichte" ein, die von nun an für die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Muslimen allein zuständig waren. Der Schritt

40 Dazu Otto Luchterhandt, Dagestan - Ethnisches "Pulverfaß" am Kaspischen Meer, in: OSZE-Jahrbuch 1999, a.a.O. (Anm. 30). S. 255-278, hier: 266ff.

41 Dazu Uwe Halbach, "Wahhabiten" im Kaukasus und Zentralasien, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 19/1998, aus russischer Sicht: Aleksandr Ignatenko, Islamizacija po-čečenski, in: Nezavisimaja gazeta vom 20. November 1997, S. 5.

42 Vgl. Maksim Ševčenko, Kakoe gosudarstvo stroit Čečnja, in: Nezavisimaja gazeta vom 12. August 1998, S. 1/3.

43 Vgl. Ignatenko, a.a.O. (Anm. 41).

44 Artikel 4 i.d.F. des Verfassungsänderungsgesetzes vom 11. November 1996. Vgl. Ignatenko, a.a.O. (Anm. 41).

war auch in Tschetschenien umstritten. Man rechtfertigte ihn mit der - zweifelhaften - Begründung, wegen der Sittenstrenge des Islam seien die Scharia-Richter unbestechlich und daher die Autorität der Scharia-Gerichte bei den Tschetschenen höher als die der verachteten "russischen" Gerichte.⁴⁵ Hauptmotiv der islamischen Gerichtsreform war jedoch, Tschetschenien zur weiteren Stärkung seiner Unabhängigkeit aus dem Rechtsraum Russlands herauszulösen.

Ernster ist vielleicht die Begründung bzw. Erwartung zu nehmen, die Scharia-Gerichte seien wegen ihrer höheren Akzeptanz bei den Tschetschenen gegenüber der in Sitte und Gewohnheitsrecht verankerten Blutrache ein stärkeres Gegengewicht als die russischen Gerichte, deren Entscheidungen, wie die Erfahrung gezeigt habe, blutracheträchtige Streitigkeiten nicht verbindlich beenden könnten. In der Tat haben die Zunahme gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen den Tejps, der um sich greifende Raub fremder Tejp-Angehöriger während der beiden Tschetschenien-Kriege das auf Vollzug drängende Gesetz der Blutrache zusätzlich zu einer schweren Belastung der tschetschenischen Gesellschaft gemacht. Bezeichnenderweise stellt Ruslan Chasbulatow, der frühere russische Parlamentspräsident und selbst Tschetschene aus dem Nord-Terek-Gebiet (Dorf Tolstoi-jurt), ihre Bewältigung an die zweite Stelle eines Katalogs künftig in Tschetschenien zu lösender Hauptprobleme.⁴⁶ Sehr viele Familien seien davon betroffen. Leider erfährt man über die Ausmaße dieses Problems aus der aktuellen Tschetschenien-Berichterstattung noch weniger als über die Tejps, aber es bildet - wie jenes der Tejps - einen allgegenwärtigen Hintergrund des politischen Geschehens.

Im November 1997 erklärte Maschadow Tschetschenien zur "Islamischen Republik". Konsequenzen wurden daraus erst viel später gezogen: Im Februar 1999 machte Maschadow per Dekret die Scharia zum allgemeinverbindlichen Recht der Republik, erklärte die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments für beendet und gab den Abgeordneten und dem Müftiat den Auftrag, eine neue, nunmehr islamische Verfassung auszuarbeiten. Mit diesem Schritt verließ Maschadow endgültig den Boden der Verfassung, entzog damit seiner Legitimität als Präsident den Boden und gab seinen entscheidenden politischen Vorteil gegenüber seinen islamistischen Herausforderern preis. Ein Verfassungsentwurf wurde zwar im Frühjahr 1999 fertiggestellt, aber zu seiner Verabschiedung per Referendum kam es wegen des erneuten Kriegsausbruchs nicht mehr.

Die Gefahr für Maschadow, zum Opfer eines Oppositionsbündnisses aus materiell-wirtschaftlich interessierten Feldkommandeuren und seinen islamistischen Herausforderern zu werden, wurde im Sommer 1998 greifbar, als

45 Vgl. Andrej Kamakin, "My prosto chotim navesti porjadok", in: Nezavisimaja gazeta vom 25. September 1997, S. 1/3.

46 Vgl. seinen programmatischen Grundsatzartikel, mit welchem sich Chasbulatow für die Position des Verwaltungschefs für Tschetschenien empfehlen wollte: Čečnja: Poslednjaja nadežda. Kak nado zaveršit' konflikt, in: Nezavisimaja gazeta vom 23. Mai 2000, S. 8. An die erste Stelle rückte Chasbulatow die Lösung des "Tejp-Problems"(!).

er die Entführung des russländischen Präsidentenvertreters in Tschetschenien, Walentin Wlassows, (1. Mai) zum Anlass nahm, den Ausnahmezustand zu verhängen (23. Juni), um auf diese Weise wirkungsvoller die Kriminalität und insbesondere die Seuche der Entführungen bekämpfen zu können.⁴⁷ Drei Wochen später kam es in Gudermes, der zweitgrößten Stadt des Landes, zu blutigen Kämpfen zwischen Einheiten der Nationalgarde des Präsidenten und islamistischen Kampfverbänden ("Scharia-Garde"; "Islamisches Regiment"). Als Maschadow darauf mit der Auflösung aller "wahhabitischen" Organisationen, ferner mit dem Verbot von islamistischen Medien reagierte und die Ausweisung der im Bunde mit Feldkommandeuren agierenden, aus arabischen Ländern stammenden Freischärler ankündigte, wurde auf ihn im Zentrum Grosnys ein Attentat verübt (23. Juli), dem er nur knapp entging.

Maschadows Maßnahmen blieben nicht nur ohne Wirkung, sondern es formierte sich im September 1998 mit der Reanimierung des einst von Dudajew geschaffenen "Gesamtnationalen Kongresses des tschetschenischen Volkes" ein Oppositionsbündnis, an dessen Spitze neben dem berühmten Abenteurer Salman Radujew die noch kurz zuvor in Maschadows Regierung sitzenden Schamil Bassajew und Chunkarpasch Israpilow, letzterer als Chef des "Antiterroristischen Zentrums", traten. Zwar erreichte Maschadow, dass Radujew vom "Höchsten Scharia-Gerichtshof" wegen Umsturzversuches zu vier Jahren Freiheitsentzug verurteilt wurde (4. November 1998), der Präsident besaß jedoch nicht mehr die Autorität, die Vollstreckung des Urteils durchzusetzen; Radujew bewegte sich praktisch weiter frei im Lande und selbst in der Hauptstadt Grosny. Vielleicht hat Maschadow darauf gehofft, durch die objektive institutionelle "islamische" Autorität der von ihm als Präsident begrenzt kontrollierten Scharia-Gerichte gerade die islamistische Opposition in Schach halten zu können. Die Rechnung konnte jedoch wegen der faktischen Unangreifbarkeit der Feldkommandeure nicht aufgehen.

So trieb das Land 1999 immer tiefer in die Anarchie seiner übermächtigen partikularen Kräfte. Als dann die Kampftruppen des "Jordaniers" Al Chattab und diejenigen des von Bassajew und Udugow angeführten "Kongresses der Völker Tschetscheniens und Dagestans" im Juli 1999 in die Nachbarrepublik Dagestan einmarschierten⁴⁸ und handfeste Reaktionen Maschadows hierauf ausblieben, kam dies einer Kapitulation des Präsidenten, dem Eingeständnis seiner Ohnmacht gleich. Maschadows Name ist seither nur noch ein Symbol, von dem keine Leuchtkraft mehr ausgeht.⁴⁹

47 Vgl. Moskovskie novosti vom 17.-24. Mai 1998 S. 6/7. 1998 wurde insgesamt zum Schicksalsjahr Maschadows. Siehe Uwe Halbach, Die Tschetschenische Republik Itschkeria 1998, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 49/1998.

48 Vgl. Uwe Halbach, Krieg in Dagestan, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen 28/1999; Alexander Iskanderjan, Der Krieg in Dagestan, in: Wostok 4/1999, S. 18-20.

49 Der Wandel Maschadows von einem sich an die Ethik des Berufsmilitärs haltenden Soldaten zu einem mit terroristischen Methoden agierenden Partisanen mag menschlich verständlicher Verzweiflung entspringen, bringt Tschetschenien aber nicht weiter und lässt

Da Präsident Maschadow schon vor dem Ausbruch des zweiten Tschetschenien-Krieges kaum mehr als seine eigene Hausmacht repräsentierte, könnte man Verständnis dafür aufbringen, dass Moskau es bisher abgelehnt hat, ihn als Verhandlungspartner zu akzeptieren - wenn dies tatsächlich der Grund für die Ablehnung wäre. Er ist es jedoch nicht. Denn die Konzeption Präsident Wladimir Putins für die Lösung des Tschetschenien-Problems orientiert sich nicht mehr an dem Modell von Verhandlungen zwischen Tschetschenien und Russland, wie es bis 1998 praktiziert worden war, sondern an dem Grundsatz einer einseitig von Moskau oktroyierten militärisch-administrativen Regelung.⁵⁰ Wie diese aussehen soll, kann man an der von Putin am 8. Juni 2000 per Dekret errichteten (vorläufigen) "Verwaltung der Tschetschenischen Republik"⁵¹ und insbesondere an den Personalentscheidungen bereits in Umrissen erkennen. Während die Verwaltungschefs vieler der insgesamt 18 Rayone Russen sind, wurde zum zentralen Chef der Administration der Mufti Tschetscheniens, Kadyrow, zu dessen Stellvertreter Bislan Gantamirow ernannt.⁵² Die Personalentscheidungen folgten einem vertrauten, nur allzu bekannten Grundmuster: Kadyrow entstammt einem der bedeutendsten Tejps des Landes, nämlich dem in der zweitgrößten Stadt Tschetscheniens, Gudermes, basierten Tejp Benoi, Gantamirow hingegen, wie oben bereits bemerkt, dem Tejp Tschanchoi. Nun besteht ein Rivalitätsverhältnis nicht nur zwischen diesen beiden Tejps, sondern auch ein Verhältnis persönlicher Feindschaft zwischen Kadyrow und Gantamirow, die bereits im ersten Tschetschenien-Krieg, den Kadyrow offiziell zum "Heiligen Krieg" ausgerufen hatte, auf verschiedenen Seiten gekämpft hatten. Schon im Vorfeld hatte Gantamirow nichts unversucht gelassen, die im Juni erfolgte Ernennung Kadyrows durch Präsident Putin zu verhindern, jedoch erfolglos. Mit der Ernennung dieser beiden Persönlichkeiten folgt Moskau - wie seit Jahrhunderten - unverändert dem Prinzip "teile und herrsche".

Auch nach ihrem persönlichen Profil und Charakter könnten die beiden Repräsentanten der Verwaltung kaum unterschiedlicher sein. Kadyrow genießt in Tschetschenien ein gewisses Ansehen als geistiges Oberhaupt, verfügt aber über keinerlei Erfahrung in der staatlichen Verwaltung, in Wirtschaft und Finanzen. Für die praktischen Aufgaben des Wiederaufbaus fehlen ihm die nö-

Maschadow auf die Stufe eines Radujew oder Bassajew sinken. Zu dieser Entwicklung vgl. FAZ vom 4. Juli 2000, S. 8; 5. Juli 2000, S. 3.

50 Siehe dazu die offizielle Stellungnahme des Tschetschenien-Beauftragten Präsident Putins, Sergej Jastrschembskij, in: *Nezavisimaja gazeta* vom 18. Juli 2000, S. 2; ferner die Ausführungen des FSB-Abteilungsleiters Alexander Sdanowitsch in der Runden-Tisch-Diskussion der *Nezavisimaja gazeta*, Beilage vom 16. Juni 2000, S. 9/12-14, hier: S. 12.

51 Text in: *Sobranie Zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* 2000, Nr. 24, Pos. 2545.

52 Zu den Hintergründen siehe *Nezavisimaja gazeta* vom 21. Juni 2000, S. 1/2. Zu den beiden siehe die Porträts in FAZ vom 17. Juni 2000, S. 12 bzw. vom 3. Mai 2000, S. 16. Siehe ferner die Materialien und insbesondere Interviews in: *Nezavisimaja gazeta* vom 14. Juni 2000, S. 1/3; 1. Juli 2000, S. 1/2.

tigen Voraussetzungen. Immerhin gilt er aber als integre Persönlichkeit. Für Gantamirow, der in der Verwaltung für den Sicherheitsapparat zuständig ist und dem die tschetschenischen Polizeikräfte unterstehen, gilt das Gegenteil. Seine Ernennung kann man nur als zynische Provokation bezeichnen. Der ehemalige Bürgermeister von Grosny war 1998 von einem Moskauer Gericht wegen Unterschlagungen großen Umfanges zu sechs Jahren Freiheitsentzug verurteilt,⁵³ im November 1999 von Jelzin aber begnadigt worden, um seine Erfahrungen und Verbindungen bei der Rückeroberung Grosnys zu nutzen. Binnen kurzer Zeit konnte Gantamirow schon bald über tausend Mann aus seinem Tejp- und Klan-Anhang um sich scharen. Die Armeeführung war mit seinem Einsatz offensichtlich sehr zufrieden; Generalstabschef Kwaschnin beförderte ihn persönlich zum Oberst.

Gantamirows Tätigkeit als Verwaltungschef gestaltete sich vom ersten Tage an so, wie es allgemein erwartet worden war: Er weigerte sich, seinen Dienst am Amtssitz der vorläufigen Verwaltung in Gudermes auszuüben, da ihm hier die Tejp-Basis fehlte, und zog stattdessen die ihm vertraute Stadt Grosny vor, wo er seither residiert. Hier sorgte er dafür, dass ein naher Verwandter von ihm, Supjan Mochtschajew, zum Bürgermeister von Grosny ernannt und die Bezirksverwaltungen der Stadt von weiteren Angehörigen des Tejps Tschanchoi übernommen wurden. Vertraute von Gantamirow aus demselben Tejp übernahmen auch die Führungspositionen in Urus-Martan und Artschnoi-Martan.

Als prominenter Vertreter des Tejp Benoi unterstützt Kadyrow wohlwollend den Plan Moskaus, die Hauptstadt des Landes nach Gudermes zu verlegen, stößt damit allerdings auf den entschiedenen Widerstand Gantamirows, der von dieser Lösung eine erhebliche Schwächung seines Einflusses zu befürchten hätte.

Kadyrow wollte seinerseits keinesfalls die Klan-Bildung seines Stellvertreters hinnehmen. Als er die Ernennungen Gantamirows im Juli aufhob, kam es zwischen beiden zur offenen Konfrontation: Am 18. Juli 2000 zog Gantamirow, begleitet vom Bürgermeister Grosnys, mit 200 Milizionären seiner "Tschetschenischen Miliz" nach Gudermes, umzingelte den Amtssitz Kadyrows und versuchte ihn zu zwingen, die Personalentscheidungen rückgängig zu machen. Ein von den russischen Militärkommandanten arrangiertes Vermittlungsgespräch blieb - erwartungsgemäß - ohne Ergebnis, denn Gantamirow beharrte unnachgiebig auf seinen Forderungen, die Positionen in Grosny nach eigenem Ermessen besetzen zu dürfen.

So wirkt der Spaltpilz der Tejp-Ordnung, der der "Tschetschenischen Republik Itschkeria" zum Verhängnis geworden ist, auch bereits in der "Verwaltung Tschetscheniens" unter russischer Ägide, kaum dass sie eingerichtet worden ist.

53 Zum Prozess vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 22. Oktober 1997, S. 3; *Kommersant daily* vom 28. Juli 1998, S. 5.

Man darf Präsident Putin glauben, dass ihm die Ernennung Kadyrows nicht leicht gefallen ist.⁵⁴

Freilich hätte er sich auch für den prominentesten Tschetschenen im Moskauer Zentrum, den früheren Parlamentspräsidenten Russlands, Chasbulatow, entscheiden können, der sich seit 1994 als "dritte Seite" und personelle Alternative für ein loyales Tschetschenien bereit und im Gespräch hält. Aber Chasbulatow gilt als zu eigenwillig und könnte im Übrigen die Kadyrow vom Kreml gestellte Aufgabe auch nicht erfüllen, denn Moskau braucht den Mufti, um mit seiner Hilfe kriegesmüde Feldkommandeure zur Niederlegung der Waffen zu überreden.⁵⁵ Zugleich dient die Ernennung zweier verfeindeter tschetschenischer Führer der Kontrolle ihrer Arbeit. Sie verhindert, dass sie einvernehmlich an Moskau vorbei tschetschenische Interessen verfolgen. Der Zustand der vorläufigen Verwaltung Tschetscheniens zeugt, zusammengekommen, nicht von dem ernststen Willen, die Lage in Tschetschenien zügig zum Besseren zu wenden.⁵⁶

Schlussfolgerungen

1. Die von Tschetschenen verschiedener politischer Richtungen bis heute vertretene These, man müsse sie nur allein gewähren lassen und sich nicht von außen in ihre Angelegenheiten einmischen, dann werde man bald eine durchgreifende Besserung der Lebensverhältnisse erreichen, ist durch die Erfahrung des letzten Jahrzehnts gründlich widerlegt worden. Die Chance hierzu bestand von August 1996 bis August 1999, als Tschetschenien praktisch unabhängig war und über Verfassungsinstitutionen (Präsident, Regierung, Parlament, Verfassungsgericht) mit klarer, zuvor nicht gekannter demokratischer Legitimation verfügte. Die politisch-militärische Elite des Landes, die Inhaber realer - zentraler und regionaler - Macht haben diese Chance nicht ergriffen, sondern ihre Egoismen über das Gemeininteresse am Wiederaufbau und an der Schaffung eines funktionsfähigen Nationalstaates gestellt und das Land ins Chaos gestürzt. Eine nicht wiederkehrende historische Chance wurde damit verspielt. Auf Präsident Maschadow lastet die Schuld, diese Entwicklung nicht verhindert zu haben.
2. Das Territorium Tschetscheniens ist infolge zweier wider alle Vorschriften des humanitären Völkerrechts geführter Kriege so sehr verwüstet und zerstört, dass sich die Republik nicht mehr aus eigener Kraft - weder administrativ noch infrastrukturell und wirtschaftlich - auf ein modernes zivilisatorisches Mindestniveau emporarbeiten kann. Die ei-

54 Vgl. das Interview mit ihm in Paris Match vom 5. Juli 2000; russ. Text in: Nezavisimaja gazeta vom 8. Juli 2000, S. 1/6.

55 Vgl. Moskovskie novosti vom 1.-7. August 2000, S. 6.

56 Vgl. Lema Turpalov, Vojnu v Čečne zatjagivajut iskusstvenno, in: Nezavisimaja gazeta vom 29. Juli 2000, S. 1/2.

genen Kräfte sind durch große Menschenverluste, zahllose Tote, Verwundete, Krüppel, durch das Elend von in die Hunderttausende gehenden Flüchtlingen erschöpft und darüber hinaus durch Feindschaft, Hass und Misstrauen ausgezehrt und vergiftet. Tschetschenien braucht daher für seinen Wiederaufbau, seine innere Gesundung und Erneuerung Unterstützung und Hilfe von außen. Diese kann und muss selbstverständlich aus der Russländischen Föderation selbst kommen, von Seiten ihrer Zentralregierung, ebenso aber auch aus den Nachbarregionen Tschetscheniens.

Der Möglichkeit und Wirksamkeit der Hilfe von diesen Seiten legen sich jedoch große Hindernisse in den Weg. Die finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen der Moskauer Zentralregierung sind bekanntermaßen so dürftig, dass sie nicht einmal entfernt für die elementaren Aufgaben der föderalen Ressorts ausreichen, und die Nachbarregionen Tschetscheniens - Dagestan, Inguschetien, Nord-Ossetien, Kraj Stawropol - selbst vom Krieg teilweise schwer in Mitleidenschaft gezogen, gehören zu den ärmsten, strukturschwächsten Regionen der Föderation. Tschetschenien kann nachhaltige Hilfe von ihnen gar nicht, vom föderalen Zentrum nur sehr begrenzt erwarten.

Was - in psychologischer Hinsicht - die Hilfsbereitschaft auf russischer Seite anbetrifft, tendiert sie infolge der erlittenen Kriege und der verbreiteten rassistisch-diskriminatorischen Grundeinstellung gegenüber den Tschetschenen von vornherein gegen Null. Hilfe für Tschetschenien ist im verarmten Russland von heute nicht populär.

Umgekehrt fördert die traumatische Erfahrung der Tschetschenen mit den Behörden, der Polizei und den Streitkräften Russlands ebenso wenig die Bereitschaft zu einer engen, von Einvernehmen und Vertrauen getragenen Zusammenarbeit. Die Kette enttäuschender Erfahrungen im Regierungsallday ist lang, und weitere Glieder fügen sich ihr laufend an, wie ein Blick auf die Groteske der von Moskau berufenen vorläufigen Verwaltung Tschetscheniens oder auf die gegenwärtige Verwaltung des staatlichen tschetschenischen Erdöl- und Erdgaskomplexes lehrt, dessen Gewinne nun in die privaten Taschen - russischer - ziviler und militärischer Klan-Strukturen fließen.⁵⁷

Und dennoch könnte hier, nämlich im industriellen Energiesektor, ein wichtiger Schlüssel für den Wiederaufbau Tschetscheniens liegen. Mögen die Reserven an Erdöl und Erdgas der Republik für Russland insgesamt eine inzwischen nur noch geringe Bedeutung haben, so gilt gleiches keineswegs für Tschetschenien selbst, sofern die von seinen Energieunternehmen erwirtschafteten Gewinne in der Republik verbleiben könnten und verbleiben würden. Das wäre ein Faktor, der eine gute Grundlage für die wirtschaftliche Erneuerung der Republik abgeben

57 Vgl. dazu nochmals die eindrucksvolle Recherche von Politkovskaja, a.a.O. (Anm. 29).

könnte.⁵⁸ Die Moskauer Zentralregierung müsste freilich dazu bereit sein, den tschetschenischen Energiesektor Tschetschenien zu überlassen, und eine entsprechende Grundsatzentscheidung treffen. Zwar ist ein derartiger Schritt nicht ausgeschlossen, aber vorläufig ziemlich unwahrscheinlich.

3. Unter diesen Umständen stellt sich ganz von selbst die Frage, in welcher Weise Tschetschenien heute und mittelfristig von ausländischer Seite Hilfe geleistet werden könnte. Besonders dringend wären natürlich Investitionen in den Wiederaufbau des Energiesektors und der Kommunikationssysteme des Landes; es liegt jedoch auf der Hand, dass zumindest vorläufig kein ausländischer Investor in das "in die Steinzeit zurückgebombte" und weiterhin durch einen nicht weniger brutalen Partisanenkrieg zerrissene Tschetschenien⁵⁹ gehen wird, obwohl ein entsprechendes Engagement für die Konfliktverringerung in Tschetschenien und seine innere Befriedung von überragender Bedeutung wäre.

Im vorliegenden Zusammenhang näher liegen Überlegungen, in welcher Weise internationale Organisationen und namentlich die OSZE an der Aufgabe der Kriegsbeendigung und im Weiteren einer friedlichen Entwicklung in Tschetschenien mitwirken könnten. Die OSZE ist längst diejenige Organisation, die über die intensivsten Erfahrungen und zugleich über hohe Verdienste bei der Vermittlung und Dämpfung des Konflikts zwischen Russland und Tschetschenien in der Vergangenheit verfügt.⁶⁰ Es ist daher ein wichtiger Erfolg, dass Russland erneut der Präsenz einer OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien mit Sitz in Snamenskoje/Nord-Terek-Gebiet zugestimmt hat.⁶¹ Die wichtigsten Inhalte ihres Mandats sind Hilfestellung beim Aufbau demokratischer Institutionen in Tschetschenien und Vermittlungsdienste bei der politischen Regulierung des Konflikts mit dem Ziel einer Beendigung der Kämpfe. Es ist klar, dass letzteres Vorrang besitzt. Zur gegenwärtigen Zeit stellt sich die Aufgabe, laufende Gesprächskontakte mit den im Untergrund agierenden tschetschenischen Partisanen, namentlich mit Aslan Maschadow, herzustellen. Man könnte dabei auf den 1996 gemachten Erfahrungen aufbauen, die zu dem Waffenstillstandsabkom-

58 Zu wirtschaftlichen bzw. finanzpolitischen Überlegungen der Organisation des Wiederaufbaus siehe auch Vladimir Jurovickij, Čečenskij kapkan, in: Nezavisimaja gazeta vom 4. Mai 2000, S. 8.

59 Siehe dazu die Reportagen in: Obščaja gazeta vom 13.-19. Juli 2000, S. 2; Izvestija vom 21. Juli 2000, S. 3; Nezavisimaja gazeta vom 20. Juli 2000, S. 2; Nezavisimaja gazeta vom 18. Juli 2000, S. 2.

60 Vgl. nur Ursel Schlichting, Das Engagement der OSZE in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 211-220; Tim Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 133-142; Skagestad, a.a.O. (Anm. 30).

61 Vgl. OSZE vor Rückkehr nach Tschetschenien, OSZE Newsletter, Mai 2000, S. 1-2.

men von Chassawjurt geführt hatten. "Chassawjurt" wird sich freilich nicht mehr wiederholen lassen, denn die Präsenz russischer Sicherheitskräfte in Tschetschenien wird von Moskau wohl nicht mehr zur Disposition gestellt werden. Schließlich dient der noch anhaltende zweite Tschetschenien-Krieg der Wiederherstellung der territorialen Integrität Russlands, das sich im Prinzip hierbei der Unterstützung insbesondere der westlichen Staaten sicher weiß.

Gleichwohl gibt es unterhalb der Moskauer Essentials nicht unerhebliche Spielräume für die Regelung von Fragen, welche die künftige Ordnung einer "Tschetschenischen Republik innerhalb Russlands" betreffen. Hier eröffnet sich für die Vermittlungstätigkeit der OSZE und ihrer Unterstützungsgruppe ein breites Aktionsfeld, das in enger Zusammenarbeit mit dem Europarat zu beackern wäre.

Eine weitere wichtige Dimension einer auf Vertrauensbildung und zugleich Kontrolle durch internationale Präsenz gerichteten Tätigkeit wären laufende Kontakte der OSZE-Unterstützungsgruppe mit der vorläufigen Verwaltung Tschetscheniens sowie mit den Stäben der auf tschetschenischem Territorium agierenden Sicherheitskräfte, des Verteidigungsministeriums, des Innenministeriums und des Staatssicherheitsdienstes (FSB) Russlands. Eines der Hauptziele dieser Kontakte müsste die Bekämpfung und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen durch marodierende russische Truppenteile sein - heute ein Hauptproblem der militärischen Präsenz in Tschetschenien, das die Bevölkerung in die Arme der Partisanen treibt und den Krieg künstlich verlängert.

In der Perspektive könnte die OSZE ferner wesentlich zur Konfliktmilderung beitragen, wenn sie sich erfolgreich bei der Moskauer Zentralregierung dafür einsetzen würde, die Gewinne aus der tschetschenischen Erdöl- und Erdgasindustrie der Republik zu lassen. Dazu müsste allerdings ein Verwaltungsmodell entwickelt werden, das den privaten Zugriff tschetschenischer und russischer Klane auf die Ressourcen ausschließt. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Tejp- und Klan-Strukturen und der endemischen Korruption wäre das zwar eine "Herkules-Aufgabe", deren Lösung aber in jedem Fall anzustreben wäre. Dazu müsste die Einbeziehung internationaler Wirtschaftsorganisationen und renommierter Consulting-Firmen geprüft und ermöglicht werden.

4. Eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Mission der OSZE-Unterstützungsgruppe ist, dass sie bei ihrer Vermittlungsarbeit nicht weiter mit der Hypothese einer Offenhaltung des politisch-verfassungsrechtlichen Status Tschetscheniens arbeitet, sondern ihre Aufgabe darin sieht, dabei mitzuhelfen, dass die Republik Tschetschenien einen gleichberechtigten Platz in der Russländischen Föderation erhält, um ihr eine friedliche Entwicklung im Spannungsfeld von Autonomie und In-

tegration zu ermöglichen. Auf der Ebene eines föderalen Mitgliedes ("Subjekts der Föderation") stellt sich dabei für Tschetschenien auch in Zukunft die unter dem Vorzeichen des Strebens nach Unabhängigkeit ungelöste Aufgabe der Herausbildung einer funktionsfähigen modernen Staatlichkeit. Ihre Lösung wäre mit einer allmählichen Transformation der Tejp-Ordnung verbunden. Dies wäre - bestenfalls - eine langfristige Perspektive.

Mittelfristig stellt sich das Problem der Bildung demokratischer Institutionen. Damit ist das weitere Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe angesprochen. Als Mitorganisatorin der Wahlen vom Januar 1997 kann sie auch insofern auf große Erfahrungen zurückgreifen. Im Blick auf die Tejp-Strukturen der Gesellschaft ist die Wahl eines Parlaments besonders wichtig, denn es beteiligt die Tejps in einem breiteren Umfange an der Staatsmacht und erweitert ihre Repräsentation auf der zentralen Ebene der Republik. Das Parlament könnte dabei wesentliche Clearing-Funktionen im Interessenausgleich zwischen Regionen, Klans und Tejps erfüllen und so erheblich zur Verringerung des Konfliktpotentials in Tschetschenien beitragen.

Im Blickpunkt: Zentralasien

Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien

Die zentralasiatischen Staaten in der OSZE

Seit Januar 1992 sind Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan "Teilnehmerstaaten" der KSZE, die seit 1995 OSZE genannt wird. Wie immer man die Zugehörigkeit zur OSZE aus der Sicht dieser fünf Staaten oder aus der Sicht der OSZE im Einzelnen bewertet, eins ist klar: Die zentralasiatischen Staaten und die OSZE haben sich um kontinuierliche Fortschritte hin zur vollen Integration in die OSZE bemüht. Das Interesse aller OSZE-Staaten in Zentralasien an einer dynamischen Entwicklung ihrer Zusammenarbeit mit der OSZE ist eine treibende Kraft dieses Prozesses. Dabei gilt es jedoch von vornherein klarzustellen, dass die fünf OSZE-Staaten in Zentralasien ihre jeweils eigene Geschichte in und mit der OSZE haben.

Begonnen hat alles im Januar 1992, vier Wochen nach der Auflösung der Sowjetunion. Ein Konsens über die "Aufnahme" der gerade unabhängig gewordenen Staaten in den Kreis der KSZE-"Teilnehmerstaaten" bestand nicht von vornherein. Gegen den Einwand, diese Staaten gehörten geographisch nicht zu Europa und darum nicht in die KSZE, setzten sich jedoch zwei Argumente durch: Als Teil der Sowjetunion habe das Territorium dieser Staaten von Anfang an zum KSZE-Raum gehört; jetzt gelte es, Hilfestellung zu geben zur Lösung der nach Auflösung der Sowjetunion absehbaren Probleme; dazu bedürfe es der *Integration* in die KSZE und nicht ihrer Aussperrung (*inclusion* versus *exclusion*). In dieser auf kooperative Sicherheit ausgerichteten Perspektive beschlossen die Teilnehmer des Prager KSZE-Ministerrats im Januar 1992 gleichzeitig mit der Aufnahme aller Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Erarbeitung eines Programms "zur koordinierten Unterstützung dieser Staaten (...) um geeignetes diplomatisches, akademisches, rechtliches und administratives Fachwissen sowie entsprechende Beratung über KSZE-Angelegenheiten zur Verfügung zu stellen".¹

Dies war der Ausgangspunkt des zweigleisigen Prozesses zunehmender Integration und Zusammenarbeit. Schritt für Schritt entwickelten die zentralasiatischen Staaten ihre aktive Mitarbeit in der KSZE, insbesondere durch die Entsendung Ständiger Vertreter in die OSZE-Gremien nach Wien. Die amtierenden OSZE-Vorsitzenden etablierten eine Tradition regelmäßiger Besuche in den fünf Hauptstädten der Partner in Zentralasien. Die sich intensivierende

1 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.2, S. 6.

Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und später auch des Medienbeauftragten vertieften den Dialog und konkretisierten die Zusammenarbeit in ihren jeweiligen Arbeitsbereichen.

Besonders sichtbar wurde die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den OSZE-Staaten in Zentralasien durch die verschiedenen Formen der OSZE-Präsenz vor Ort.

In Tadschikistan war die Suche nach einem Ausweg aus dem 1992 ausgebrochenen blutigen Bürgerkrieg (mit etwa 30.000 Toten) in erster Linie eine Sache der Vereinten Nationen. Aber seit Anfang 1993 ist auch die OSZE mit einer Mission in Duschanbe vertreten, die ihre Arbeit in enger Abstimmung mit der VN-Mission vor allem auf die Bereiche Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit konzentriert. In Usbekistan wurde Mitte 1994 auf der Basis eines Vorschlags von Präsident Islam Karimow in Taschkent ein OSZE-Verbindungsbüro für Zentralasien eingerichtet. Die kontinuierliche Aufstockung der Mitarbeiter des Verbindungsbüros entsprach dem wachsenden Interesse aller Staaten in Zentralasien an intensiverer Zusammenarbeit mit der OSZE. Der nächste Schub in der Entwicklung dieser Zusammenarbeit ging von den USA aus. In einer Rede in Berlin im Januar 1998 warb Präsident Bill Clinton um Unterstützung für eine Zentralasien- (und Kaukasus-) Initiative der OSZE. Da dies auch den Wünschen der OSZE-Staaten in Zentralasien entsprach, wurden im Laufe des Jahres 1998 in Almaty, Aschgabad und Bischkek "OSZE-Zentren" eingerichtet. Seitdem ist die OSZE in allen Staaten Zentralasiens ständig vertreten. Zwar handelt es sich um relativ kleine "Büros", die zusammen weniger als 30 internationale Mitarbeiter haben. Aber trotz begrenzter Personalstärke haben die OSZE-Vertretungen in Zentralasien erneut gezeigt, dass Präsenz vor Ort eine praktisch unverzichtbare Voraussetzung für eine umfassende und dynamische Zusammenarbeit ist. Anfang dieses Jahres eröffnete die OSZE-Mission in Duschanbe eine weitere Außenstelle in Chudschand (im Norden Tadschikistans) und das OSZE-Büro in Bischkek erhielt eine Außenstelle in Osch (im Süden Kirgisistans).

Eine zentrale Rolle beim Ausbau der Beziehungen zwischen der OSZE und den OSZE-Staaten in Zentralasien spielt der Ständige Rat der OSZE in Wien. An dieses Gremium berichten regelmäßig alle OSZE-Institutionen über ihre Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen OSZE-Staaten. Hier haben die notwendigen politischen Konsultationen unter Beteiligung aller OSZE-Staaten ihren Platz und hier werden im Konsens die Weichen für die Arbeit der OSZE in Zentralasien gestellt. Die Besuche der Präsidenten von Kirgisistan und Kasachstan und der Außenminister zentralasiatischer Staaten bei der OSZE in Wien haben zur Vertiefung der politischen Konsultationen im Ständigen Rat in besonderem Maße beigetragen.

Der erhebliche Zuwachs an Möglichkeiten der Zusammenarbeit insbesondere in den Jahren 1998/1999 machte jedoch auch klar, dass zwischen den zentralasiatischen Staaten und der OSZE gemeinsame Überlegungen notwendig wa-

ren, um eine Strategie für die weitere Arbeit zu entwickeln. Um dies vorzubereiten, habe ich im Sommer 1999 als Persönlicher Beauftragter für den norwegischen OSZE-Vorsitz einen Bericht zur Vorlage beim Ständigen Rat der OSZE entworfen.² Als die Präsidenten der zentralasiatischen Staaten (Turkmenistan allerdings vertreten durch den Außenminister) sich im November 1999 am Rande des OSZE-Gipfeltreffens in Istanbul erstmalig in diesem Kreis mit dem amtierenden OSZE-Vorsitz trafen, wurden die Ergebnisse der bisherigen Strategiediskussion erörtert. In der Erklärung des Gipfeltreffens von Istanbul³ wurden dann Eckpunkte für die weitere Arbeit festgelegt.

Der amtierende OSZE-Vorsitz, Österreich, hat die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit mit den OSZE-Partnern in Zentralasien zu einem Schwerpunkt seines Programms für das Jahr 2000 gemacht. Der Generalsekretär der OSZE, Botschafter Ján Kubiš, der über langjährige und vielseitige Erfahrungen in Zentralasien verfügt, wurde zum Persönlichen Beauftragten des Vorsitzes für Zentralasien bestellt. Seine Bestellung ist auch deshalb besonders zu begrüßen, weil sie der Zusammenarbeit mit den OSZE-Staaten in Zentralasien neue Impulse geben wird, ohne dass eine weitere OSZE-Struktur mit neuem Koordinierungsbedarf und zusätzlichen Kosten entsteht.

Herausforderungen

Alle Staaten in Zentralasien und mit ihnen die jeweiligen Bevölkerungen sind besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Dabei ist zu bedenken, dass der Begriff "Zentralasien", eindeutig definiert als Raum der heutigen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, erst nach der Auflösung der Sowjetunion gebräuchlich wurde. Aus (west-) europäischer Sicht vermittelt er den Eindruck von Staaten, die man kaum unterscheiden kann. Aber vor Ort, wenn man von Land zu Land reist, treten Eigenheiten der fünf Länder dieser Region fast deutlicher hervor als ihre Gemeinsamkeiten. Dieser Befund ist zunächst umso überraschender, als es tatsächlich eine Vielzahl von Problemen und Herausforderungen gibt, mit denen alle fünf Staaten konfrontiert sind. Aber sie stellen sich in jedem Staat anders dar. Und zur Unterstreichung der jeweils eigenen staatlichen Identität werden sie in den einzelnen Staaten auch ganz bewusst sehr differenziert dargestellt. Zu den wichtigsten Herausforderungen gehören:

- das Fehlen von Vorgänger-Staaten, die staatliche Identität vermitteln könnten;

² CIO.GAL/58/99.

³ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 445.

- die Existenz zahlreicher und in einigen Staaten zahlenmäßig großer Minderheiten;
- ungenau definierte und in kritischen Zonen nicht markierte Grenzen;
- ungeklärte Verteilungsfragen, insbesondere in Bezug auf Wasser;
- wachsende wirtschaftliche und ökologische Probleme und die damit verbundenen sozialen Fragen;
- finanziell aufwendige und politisch belastete Zugänge zu den Weltmärkten für Erdgas und Rohöl, die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigsten Ressourcen;
- das Fehlen demokratischer und rechtsstaatlicher Traditionen;
- die In-Frage-Stellung des säkularen Staates;
- internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen, Drogen- und Waffenhandel;
- die geopolitische Lage im Schnittpunkt strategischer Interessen der Russischen Föderation, der USA, der Türkei, Chinas und des Iran.

Eine besondere Herausforderung ist die Nähe aller zentralasiatischen Staaten zu dem weiterhin ungelösten Konflikt in Afghanistan. In den meisten Hauptstädten der Region hält man dies für das größte und aktuellste Sicherheitsrisiko. Dass der Drogenhandel aus Afghanistan gespeist wird, ist klar. Aber auch der in der Region aktive internationale Terrorismus und die Ansätze zu islamischem Fundamentalismus haben Wurzeln in Afghanistan. Das haben der Anschlag auf Präsident Karimow in Taschkent im Januar 1999 und das Einströmen einer Gruppe von Terroristen in den Süden Kirgisistans im Herbst 1999 erneut gezeigt. Nimmt man die Erfahrung des Bürgerkriegs in Tadschikistan hinzu, der dem Land unabsehbaren Schaden zugefügt hat, sowie die Entwicklung in Tschetschenien, so sind die Sorgen in der Region berechtigt. Die zentralasiatischen Staaten sind enttäuscht, dass die Staaten mit weltweitem Einfluss und die großen internationalen Organisationen angesichts der komplexen Situation Afghanistans zögern, sich für eine Lösung nachhaltig zu engagieren. Zum Lagebild gehört auch, dass Terroristen und Fundamentalisten in Zentralasien aus politischen und wirtschaftlich-sozialen Gründen ein Umfeld vorfinden, das für ihre Ziele günstig ist. Resolute Maßnahmen gegen Terroristen sind eine besondere Herausforderung in einer Phase, in der es für die Vorbereitung nachhaltiger Stabilität vor allem auf den weiteren Ausbau von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ankommt. Die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright hat bei ihrem Besuch in der Region im April 2000 darauf hingewiesen, dass es eine der gefährlichsten Versuchungen für eine durch Terrorismus herausgeforderte Regierung ist, mit "grobem" (*"heavy-handed"*) Maßnahmen zu reagieren, die die Rechte unschuldiger Bürger verletzen. Aber man sollte sich bei dem Blick von außen auch eingestehen, dass es leichter ist, Terrorismus zu erklären, als Terroristen unter Kontrolle zu bringen. Es gehört zur Strategie von Terroris-

ten, den Rechtsstaat an seine Grenzen zu führen. Dafür gibt es genügend Beispiele in Westeuropa.

Besonderer Erwähnung bedarf das Fergana-Tal, in dem die schwierigsten Probleme der Region durch eine starke Übervölkerung noch zugespitzt werden. In dieser fruchtbarsten und am stärksten industrialisierten Region Zentralasiens vermischen sich Gemeinsamkeiten und Rivalitäten einer langen und turbulenten Geschichte mit wirtschaftlich-sozialen Problemen der Gegenwart. Auch Zentralismus und Repression der Sowjetzeit haben trotz brutaler Eingriffe die immer wieder aufbrechenden Konfrontationen ethnischer Gruppen nicht erstickt.

Einige der genannten Herausforderungen verweisen auf ein Spektrum von Risiken, die mit auf Prävention ausgerichteten Politiken beantwortet werden müssen. Die Bereitschaft der OSZE und entscheidender OSZE-Staaten zu einem den Herausforderungen entsprechendem Engagement lässt sich nur mobilisieren, wenn diese Risiken bewusst gemacht werden. Auf der anderen Seite haben die Staaten in Zentralasien ein verständliches Interesse daran, nicht als "Krisenregion" abgestempelt zu werden; denn (jedenfalls private) Investoren machen um Krisengebiete eher einen Bogen. Um ein Krisenimage abzuwehren, verweist man in Zentralasien auch darauf, dass nach Erlangung der Unabhängigkeit die Meinung weit verbreitet gewesen sei, die Minderheitenfragen würden die neuen zentralasiatischen Staaten auseinander reißen. Diese Warnung sei hingegen nur für Tadschikistan, geprägt durch eine besondere Klan-Struktur, berechtigt gewesen. In allen anderen Staaten Zentralasiens hätten Minderheiten und Regierungen unkontrollierbare Entwicklungen vermieden.

Wege zu umfassender Sicherheit

Nimmt man die Herausforderungen in ihrer Gesamtheit und Interdependenz, so ergibt sich ein Lagebild, das durch ungewöhnliche Komplexität gekennzeichnet ist. Der verständliche Wunsch nach überzeugenden, schnell wirkenden Strategien dürfte schon auf der Ebene von Reißbrett-Entwürfen kaum zu erfüllen sein. Umso wichtiger ist für alle OSZE-Staaten die Orientierung der Politiken in den beziehungsweise für die Staaten der Region auf gemeinsame und umfassende Sicherheit. Dieses hochgesteckte Ziel haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE bei ihrem Gipfeltreffen in Istanbul (November 1999) in der Europäischen Sicherheitscharta auch angesichts großer Herausforderungen ausdrücklich bestätigt.⁴ Mit Recht wird deshalb in den Hauptstädten der zentralasiatischen Staaten die Frage gestellt, was die OSZE dazu beitragen kann, Fortschritte auf dem Weg zu umfassender Sicherheit auch in

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 459.

Zentralasien zu ermöglichen. Dabei werden die Vertreter der OSZE mit wachsendem Nachdruck daran erinnert, dass sie sich bei dem Bemühen um umfassende Sicherheit mit "der menschlichen, wirtschaftlichen, politischen und militärischen Dimension der Sicherheit als einem unteilbaren Ganzen" befassen müssen.⁵

Stärkung der menschlichen Dimension

Für die OSZE sind Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Kern umfassender Sicherheit. Das entspricht der institutionellen Erfahrung von KSZE und OSZE seit dem Beginn des KSZE-Prozesses mit der Schlussakte von Helsinki (1. August 1975).⁶ "Die Kraft der Ideen der Schlussakte", wie die Charta von Paris (21. November 1990)⁷ sagt, hat die Konfrontation zwischen Ost und West überwunden. Und seit der Charta von Paris erweist sich die menschliche Dimension als unverzichtbare Grundlage effektiver Bemühungen um Konfliktverhütung und Krisenmanagement im OSZE-Raum.

Die operativen Institutionen der OSZE im Bereich der menschlichen Sicherheit haben ihre Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten kontinuierlich ausgebaut. Der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten* hat in Kasachstan und Usbekistan sowie insbesondere in Kirgisistan durch Gespräche mit den politischen Führungspersonen und mit Vertretern zahlreicher Minderheiten seine umfangreichen Erfahrungen bei der Entwicklung pragmatischer Lösungen von Minderheitenproblemen eingebracht und durch Seminare und Zusammenarbeit auch mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zur Umsetzung beigetragen. Das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* hat die Transitionsprozesse in den zentralasiatischen Staaten durch eine Fülle von Aktivitäten über das gesamte Spektrum seiner Aufgaben begleitet. Mit Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan ist die weitere Zusammenarbeit mit dem BDIMR in umfangreichen Programmabsprachen (*Memoranda of Understanding*) festgelegt worden. Die Begleitung der Wahlen durch Beratung und Unterstützung bei der Entwicklung demokratischer Wahlgesetze und Wahlverfahren sowie intensive Wahlbeobachtung oder Expertenpräsenz waren besonders wichtige Aktivitäten des BDIMR in den letzten zwölf Monaten. Der *Medienbeauftragte der OSZE* hat angesichts schwach entwickelter Pressefreiheit alle Länder Zentralasiens besucht, einige bereits mehrfach. Auch die *Mission* der OSZE in Tadschikistan und die *Büros* und *Zentren* der OSZE in den anderen zent-

5 Ebenda.

6 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.1.

7 Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 1.

zentralasiatischen Staaten haben einen Schwerpunkt ihrer Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension. Ihre ständige Präsenz ermöglicht eine an der Wirklichkeit orientierte, differenzierende Beurteilung der Probleme im Bereich von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Auf dieser konkreten Basis wird ein kontinuierlicher Dialog mit Regierung und Parlament, aber auch mit NGOs und Einzelpersonen geführt.

Im Jahr 1999 haben die Zustimmung zur Einrichtung der verschiedenen Büros der OSZE und die Programmabsprachen mit dem BDIMR das Interesse dieser OSZE-Staaten an vertiefter Zusammenarbeit mit der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension erneut zum Ausdruck gebracht. Mit den zentralasiatischen Staaten besteht grundsätzliche Übereinstimmung über die Zusammenhänge zwischen einer Entwicklung dieses Bereichs und wachsender Stabilität. Die in den gut acht Jahren seit der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten erreichten Fortschritte sind von Land zu Land verschieden, aber insgesamt bescheiden und begleitet von zunehmenden Rückschritten und Rückschlägen. Die OSZE arbeitet in einem Umfeld, in dem gravierende und zum Teil systematische Menschenrechtsverletzungen vorkommen. Aber die Schlussfolgerung kann doch nur sein, die Bemühungen um Dialog und Zusammenarbeit weiter zu intensivieren.

Wie in allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die nach langen Phasen eines autoritären Regimes entstanden sind, sind die Führung des menschenrechtlichen Dialogs und die Entwicklung und Durchführung von Projekten für die internationalen Organisationen eine Gratwanderung. Das richtige Maß von Verständnis für die besonderen Probleme der "Übergangsphase" muss mit differenzierender, aber unmissverständlicher Kritik verbunden werden, wenn die von allen zentralasiatischen Staaten akzeptierten Standards der OSZE unterschritten, Menschenrechte und Grundfreiheiten verletzt und Grundregeln von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht beachtet oder gezielt umgangen werden. Es ist nicht so, dass OSZE-Partner in Zentralasien die OSZE-Standards grundsätzlich in Frage stellen. Aber es wird doch nachdrücklich gefragt, ob zum Beispiel Demokratisierung im Rahmen der historisch bedingten Realitäten Zentralasiens nach dem "Westminster Modell" ausgerichtet werden könne. Und vielfach wird auf die in anderen Regionen Asiens verbreitete Meinung verwiesen, es sei unmöglich eine internationalen Menschenrechtsstandards entsprechende "gute Regierung" (*good governance*) zu führen, solange die Bürger deren Wesen nicht erfassten. Es folgt dann meist noch ein Hinweis, oberstes Ziel müsse sein, das Hereinbrechen eines Chaos - "wie in anderen GUS-Staaten" - zu verhindern. Es ist ein Aspekt der Gratwanderung, auf solche Argumente mit Entschiedenheit dafür zu werben, dass nachhaltige Stabilität durch mehr und tiefer greifende Reformen, nicht durch Zurückstellung von Reformen erreichbar wird.

Hinter den Argumenten der um Verständnis für ihre schwierige Lage besorgten zentralasiatischen Staaten steht unverkennbar auch ihr großes Interesse, nicht in den Ruf zu kommen, sie bemühten sich nicht um Annäherung

an die OSZE-Standards. Gerade diese "jungen" Staaten suchen nach internationalem Ansehen; es würde sicher beschädigt, wenn sie innerhalb der OSZE in eine Außenseiterrolle gerieten. Aber es geht dabei auch um handfestere Interessen. Für die Europäische Union (insbesondere im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen), für die internationalen Finanzinstitutionen und für die Vereinten Nationen sind die Bereitschaft und der Wille zu "guter Regierung" Kriterien bei Entscheidungen über Unterstützungsleistungen. Das gleiche gilt auch für die Mehrheit der bilateralen Geber - obwohl man von kompetenter Seite in Zentralasien hören kann, die OSZE bestehe mit größerem Nachdruck auf der Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten als einige ihrer führenden Teilnehmerstaaten im bilateralen Verkehr.

Die Bereitschaft zu spürbaren Verbesserungen im Hinblick auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist in den OSZE-Staaten in Zentralasien in jeweils unterschiedlichem Maße vorhanden. Die Intensität des Dialogs und das breite Spektrum der Hilfe beim Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Einrichtungen, insbesondere die zahlreichen und differenzierenden Aktivitäten im Umfeld von Wahlen, zeigen jedoch, dass in allen zentralasiatischen Staaten ein Potential für Fortschritte vorhanden ist. Wo in überschaubaren Bereichen neue Ansätze sachkundig und einfühlsam gefördert werden, entsteht ein Trend in die richtige Richtung. Dabei spielt die Förderung der Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen eine wichtige Rolle. Insbesondere im Umweltbereich arbeitende NGOs zeigen, dass es durchaus Bürgerinnen und Bürger gibt, die bereit sind, sich zu engagieren, und die ihre Aktionsräume vorsichtig so erweitern, dass sie nicht ohne weiteres als "regierungsfeindlich" eingestuft werden und damit Gefahr laufen, Repressionen ausgesetzt zu werden.

Für eine *nachhaltige* Stabilitätspolitik in Zentralasien kommt es darauf an, dass die OSZE Dialog und Zusammenarbeit im Bereich der menschlichen Dimension nicht nur fortführt, sondern entsprechend der Bereitschaft in den einzelnen zentralasiatischen Staaten weiter ausbaut. Angesichts von Rückschlägen gilt es jetzt den politischen Führungen in Zentralasien trotz aller objektiv vorhandenen Probleme Mut zu machen, dynamischere Reformprozesse in Gang zu setzen - und sie dabei nicht allein zu lassen.

Die Einbeziehung anderer Dimensionen

Untrennbar verbunden mit weiterer Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der menschlichen Dimension ist auch die Notwendigkeit, das OSZE-Ziel *umfassender* Sicherheit ernst zu nehmen. Gerade weil die menschliche Dimension der Kernbereich des OSZE-Beitrages zu dauerhafter Stabilität bleiben muss, darf die OSZE nicht "eindimensional" agieren, d.h. ihr Interesse *ausschließlich* auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

richten. Insbesondere seit der Charta von Paris tut sich die OSZE jedoch schwer, ihre Rolle in den anderen Bereichen umfassender Sicherheit (Wirtschaft, Umwelt, politische und militärische Sicherheit) zu finden. Es kann nicht darum gehen, eine Vielzahl möglicher OSZE-Aktionsfelder zu suchen, um dort die OSZE-Fahne zu hissen, ohne in der Lage zu sein, in neuen Aktionsfeldern einen nennenswerten Beitrag zu leisten. Über Ressourcen zur Finanzierung großer wirtschaftlicher oder ökologischer Projekte verfügt die OSZE nicht. Sie muss sich vielmehr auf ihre Stärken als eine in erster Linie politische Organisation besinnen. In dieser Perspektive gibt es eine Reihe kritischer Bereiche, in denen sich die OSZE vor allem als Katalysator von Aufmerksamkeit und Unterstützung engagieren kann.

Für die Auswahl solcher Bereiche kommt es auf die Prioritäten der zentralasiatischen Staaten an, auf die Nutzung der komparativen Stärken der OSZE und auf die Nähe zu zentralen OSZE-Zielen. Einige Bereiche verdienen unter diesen Aspekten besondere Aufmerksamkeit.

Für die Lösung der drängenden wirtschaftlich-sozialen Fragen ist die Entwicklung und Verwirklichung einer für die zentralasiatischen Länder geeigneten Form der Marktwirtschaft von entscheidender Bedeutung. Hier kann die OSZE helfen, die für eine Marktwirtschaft notwendigen rechtsstaatlichen Institutionen zu schaffen. Demokratisch legitimierte und transparent agierende Parlamente, unabhängige und effektive Gerichte gehören dazu ebenso wie faire, nichtkorrupte Verwaltungen. Je mehr sich eine Bürgergesellschaft entwickelt, umso attraktiver wird ein Land für Investoren - inländische und ausländische.

Fragen der Nutzung der Wasserressourcen spielen in Zentralasien eine immer größere Rolle. Die ökologische Katastrophe im und um den Aralsee ist dabei nur ein Element einer außerordentlich komplexen und konflikträchtigen Herausforderung. Probleme der Wassernutzung fielen vor der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten in den Zuständigkeitsbereich der sowjetischen Zentralmacht und wurden in Moskau entschieden - oder nicht entschieden. Nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit müssen die fünf zentralasiatischen Staaten Methoden entwickeln, um in internationaler Zusammenarbeit gemeinsam Lösungen zu finden. Zur Wassernutzung gibt es inzwischen eine Vielzahl nationaler, regionaler und bi- sowie multilateraler internationaler Plattformen, Pläne und Projekte. Was sicher nicht gebraucht wird, ist eine weitere internationale Organisation, die vor allem mitreden will. Aber Unterstützung von Bemühungen, die *vorhandenen* Ansätze noch stärker miteinander zu verbinden und durch zusätzliche politische Impulse bewusst auch unter dem Aspekt "Konfliktverhütung" zu stärken, könnte zur Lösung der Probleme beitragen. Ansätze für eine solche integrierende Funktion der OSZE bedürfen sorgfältiger Vorbereitung. Da essentielle Interessen der zentralasiatischen Staaten berührt werden, muss eine aussichtsreiche Herangehensweise die unterschiedlichen Interessen berücksichtigen und schon im Ansatz auszugleichen versuchen.

Ein anderes Thema, zu dessen Lösung die OSZE beitragen könnte, ist die Bekämpfung des Drogenhandels. Die in diesem Bereich führende Organisation ist UNODCCP (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*). Sowohl aus der Sicht dieser Organisation als auch aus der Sicht der zentralasiatischen Staaten ist eine Unterstützung durch die OSZE in diesem kritischen Bereich sehr erwünscht. Vor allem kommt es auf zusätzliche politische Impulse an; die Büros der OSZE in Zentralasien könnten auch von Fall zu Fall praktische Unterstützung geben.

Wassermanagement und die Bekämpfung des Drogenhandels sind auch deshalb gute Beispiele für ein breiteres Engagement der OSZE, weil bei diesen Problemen jeder Lösungsansatz auf intensiver regionaler Zusammenarbeit aufbauen muss. Das Interesse an regionaler Zusammenarbeit in Zentralasien ist von Staat zu Staat verschieden, aber insgesamt noch nicht sehr ausgeprägt. Zwar fehlt es nicht an regionalen Treffen und wortreichen Erklärungen; aber viele Initiativen sind stecken geblieben, bevor die Durchführungsphase erreicht wurde. Für einige Hauptstädte haben die Entwicklung nationaler Identität und die Demonstration der eigenen relativen Stärke einen so hohen Stellenwert, dass man regionale Zusammenarbeit zwar nicht ausschließt, aber allenfalls als Ausnahmeregelung gelten lassen möchte. Angesichts des Potentials regionaler Zusammenarbeit für die Entwicklung gemeinsamer Sicherheit ist es eine wichtige Aufgabe der OSZE, für regionale Zusammenarbeit zu werben und in konkreten Projekten ihre Effektivität zu demonstrieren. Militärische Aspekte der Sicherheit sind ein weiteres interessantes Feld für Zusammenarbeit mit den OSZE-Staaten in Zentralasien. Verschiedene Ansätze zu vertrauensbildenden Maßnahmen, die auf Initiativen aus der Region zurückgehen, sollte die OSZE weiterhin politisch und mit Expertise unterstützen.

Begrenzte Mittel besser nutzen

Eine Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, die auf eine massive Erhöhung der von der internationalen Gemeinschaft dafür vorgesehenen Mittel setzte, wäre nicht realistisch. Mehr Engagement der Staaten und internationalen Organisationen ist jedoch erreichbar, vor allem wenn sichtbar wird, dass die vorhandenen Möglichkeiten effektiv genutzt werden.

Auch die OSZE kann ihre eigenen Instrumente und die ihr zur Verfügung stehenden sehr begrenzten Mittel wirksamer einsetzen. Die für operative Maßnahmen geschaffenen Strukturen und Instrumente der OSZE sind, wie auch bei anderen internationalen Organisationen, nicht systematisch entwickelt worden. Als Reaktion auf konkrete Herausforderungen oder spezifische Vorschläge einzelner Teilnehmerstaaten sind neue Institutionen in einer Art "Wildwuchs" nach dem Maßstab des jeweils Konsensfähigen hinzugefügt worden. An großen und langfristigen Aufgaben, wie in Zentralasien, zeigen

sich jetzt organisatorische und strukturelle Schwächen; aber solche Aufgaben bieten auch die Chance für notwendige Korrekturen.

Worauf es in Zentralasien ankommt, ist eine deutlichere Kohärenz aller Aktivitäten, die "unter dem Dach" der OSZE stattfinden. Deshalb bemüht sich der OSZE-Vorsitz, auf der Basis von Beiträgen aller OSZE-Institutionen ein sehr flexibles jährliches Rahmenprogramm zu erstellen. Dieser Rahmen könnte es jeder OSZE-Institution erleichtern, ihre eigenen Aktivitäten noch besser mit denen anderer OSZE-Akteure abzustimmen. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Büros in Zentralasien und den OSZE-Institutionen in Wien, Den Haag und Warschau.

Dies wird auch dazu beitragen, einen höheren Grad an Kontinuität in der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den zentralasiatischen OSZE-Staaten zu erreichen. Isolierte Ereignisse, für die sich mehr oder minder zufällig ein Sponsor interessiert, Seminare ohne Vorbereitung und ohne Perspektiven für die Umsetzung von Ergebnissen schaden der Seriosität der OSZE-Arbeit. Insbesondere der OSZE-Vorsitz muss auf Kontinuität großen Wert legen. Obwohl die OSZE-Troika des amtierenden, des künftigen und des vorausgegangenen Vorsitzes sich um Kontinuität bemüht hat, herrschte in zentralasiatischen Hauptstädten doch das Gefühl, man müsse die eigenen Probleme "jedes Jahr wieder von neuem erklären".

Gemeinsame Sicherheit

Zentralasien ist eine Region mit guten Zukunftsaussichten, wenn ihre menschlichen Ressourcen sich entfalten und die natürlichen Ressourcen entwickelt werden können. Dazu bedarf es eines Umfeldes, das zu nachhaltiger Stabilität tendiert.

Heute schieben alle Staaten in Zentralasien in großem Umfang ungelöste und zum Teil explosive Probleme vor sich her. Das sehen die politischen Führungen in den fünf Staaten nicht wesentlich anders. Allerdings gehen die Ansichten über die Ursachen dieser Probleme und die Priorität der Risiken und ihrer Lösungen weit auseinander. Darüber wird auch im Rahmen der OSZE weiter zu sprechen und - wo nötig - zu streiten sein. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre hat die OSZE im Allgemeinen aber gute Chancen, diesen notwendigen Dialog im Geiste der Solidarität mit den Menschen und mit den Führungen in Zentralasien mit dem Ziel vertiefter, konstruktiver Zusammenarbeit zu führen.

Aber dies hat seinen Preis - nicht nur im Haushalt der OSZE. Eine Kultur der Prävention entsteht nicht durch Schwärmerei über gewaltlose Konfliktregelung, sondern durch die Bereitschaft zum notwendigen Engagement, bevor gewaltsame Lösungsversuche einsetzen und eskalieren. Die OSZE ist gefordert, weil die Aufnahme der zentralasiatischen Staaten in die OSZE *gegenseitige* Pflichten und Verantwortungen begründet hat. Die OSZE muss sich

weiterhin darum kümmern, dass ihre Teilnehmerstaaten in Zentralasien wahrgenommen werden, und zwar mit ihren Stärken und Herausforderungen, mit ihren Schwächen und Problemen. Strukturen, die es der OSZE ermöglichen wesentliche Beiträge zu einer auf nachhaltige Stabilisierung ausgerichteten Politik zu leisten, sind in den letzten Jahren geschaffen worden. Jetzt muss der politische Wille aller OSZE-Staaten mobilisiert werden, damit diese Strukturen genutzt werden und gemeinsame Sicherheit auch für die OSZE-Staaten in Zentralasien ein erreichbares Ziel wird.

Die OSZE und der Islam - Chance zur Selbstvervollkommenung?¹

Fälle von "terroristischen Aktionen mit islamistischen Zielsetzungen"² am Südrand der ehemaligen Sowjetunion machen immer öfter Schlagzeilen in den Medien, beschäftigen Politiker und Experten. In Analysen wird festgestellt: "In Dagestan riefen die Rebellen einen 'islamischen Staat' aus; die Aktion in Südkirgistan wird von einigen Beobachtern mit Gruppierungen in Verbindung gebracht, die dasselbe Ziel für das Ferganatal verfolgen (...)"³ Besorgt wird von einer "Brücke zwischen dem Kaukasus und Mittelasien in Hinsicht auf das Thema radikal-islamistischer Tendenzen am Südrand der ehemaligen Sowjetunion"⁴ gesprochen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass schon in Tadschikistan ein bei uns nur marginal wahrgenommener Bürgerkrieg (1992-1997), bei dem Islamisten aus der Partei der Islamischen Wiedergeburt (PIW) zu den initiierenden Kräften gehörten, dem Land mit über hunderttausend Opfern, einer halben Million Flüchtlingen und wirtschaftlichen Verwüstungen eine Startposition in die Eigenstaatlichkeit bescherte, die ungünstiger nicht sein konnte.

Haben es die OSZE, der Westen, Russland und die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, bei Islam, "Re-Islamisierung", Islamismus und islamischem Fundamentalismus mit einem gesellschaftlichen Potential und einem politischen Faktor zu tun, die geeignet sind, den gemeinsamen Raum zu destabilisieren und seine Sicherheit zu gefährden?

Das gesellschaftliche Potential, das hier in Betracht zu ziehen ist, machen 40 islamische Völker aus, denen rund 57 Millionen Menschen angehören.⁵ Am kompaktesten konzentrieren sie sich in Aserbaidschan im Kaukasus und in den fünf Staaten Mittelasien: Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan mit einer Bevölkerung von zusammen 42 Millionen Menschen. Auch die Russische Föderation hat einen beträchtlichen muslimischen Bevölkerungsanteil. Die Angaben schwanken zwischen elf und 22 Millionen Menschen, die mehr als 40 Ethnien angehören und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung zwischen acht und 15 Prozent liegt. Schätzungen ge-

1 Die diesem Beitrag zugrunde liegende Forschungsarbeit wurde von der Volkswagenstiftung unterstützt.

2 Uwe Halbach, *Dжихад vom Kaukasus bis Mittelasien?*, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, *Aktuelle Analysen* 33/1999, S. 1.

3 Ebenda, S. 3.

4 Ebenda, S. 1.

5 Nach Karl Grobe-Hagel, *Rußlands Dritte Welt*, Frankfurt am Main 1992, S. 293.

hen davon aus, dass in Russland in etwa 30 Jahren 30 bis 40 Millionen Muslime leben werden.⁶

Allein *quantitativ* spielt der "Faktor Islam" folglich im eurasischen Raum der OSZE eine wichtige Rolle, hat Einfluss auf die Innen- und Außenpolitik der Länder in jener Region und kann dort sowohl Komponente als auch Ferment von Konfliktsituationen und -konstellationen werden.

Veränderungen der geo-strategischen Dimensionen

Hinsichtlich der *äußeren* Dimension jenes Potentials ist zu berücksichtigen, dass diese Staaten, obgleich Mitglieder der GUS, quasi in die islamische Welt zurückgekehrt sind. Dieser seit der Einführung des Islam durch arabische Eroberer (651-874) zugehörig wurden sie vom islamischen Kulturkreis durch russische Kolonialpolitik und spätere Einbindung in die UdSSR weitgehend abgekoppelt. Da sie an die gleichfalls muslimischen Staaten Afghanistan, Iran, Türkei und Pakistan, welche eine Brücke zur arabischen Welt bilden, angrenzen, hat die Rückkehr der post-sowjetischen eurasischen muslimischen Staaten in die islamische Welt diese in ihrer alten historischen Dimension heute fast wiederhergestellt. Mit ihnen gemeinsam bildet diese Welt ein "mächtiges muslimisches Massiv"⁷, das nunmehr bis in die OSZE hinein reicht. Schon heute denken beispielsweise tadschikische Politiker ernsthaft über den Bau einer Landstraße zur pakistanischen Küste des Arabischen Meeres nach, wissend, welche geo-strategischen Konsequenzen sich daraus ergeben können, dass man dann aus der südöstlichsten Ecke Mittelasiens bis nach Islamabad nur noch fünf Autostunden, nach Moskau aber fünf Tage benötigt.

Vor diesem Hintergrund hört diese Region der OSZE allmählich auf, das zu sein, was sie war, als sie ihr nach dem Zusammenbruch der UdSSR beitrug und als was der Westen sie aufnahm: eine Art "sowjetischer Orient", asiatisches Anhängsel einer europäisch, OSZE- und *säkular* orientierten Sowjetunion. Im Schatten unserer westeuropäischen Debatten um "Kerneuropa" und "EU-Osterweiterung - mit wem und wie weit?" fast unbemerkt verschieben sich so in jener von einer muslimisch verwurzelten Bevölkerungsmehrheit bewohnten Region der OSZE geo-strategische Konstellationen, schichten sich dort im Zuge von Transformation und Staatsformung Eliten um, verändern sich deren Interessenlagen, ihr Verständnis von innerer und äußerer Stabilität und Sicherheit, ihre Erwartungen an die OSZE eingeschlossen. Nicht selten sprechen sie und der Westen, wenn es um Stabilität und Sicherheit geht, schon heute über sehr unterschiedliche Ziele und Absichten.

6 Vgl. Aleksei Malašenko, *Islamskoje vozroždenije v sovremennoj Rossii*, Moskau 1998, S. 7-8.

7 Ebenda, S. 9.

Unter unseren Augen entstehen im bisher monolithisch säkularen OSZE-Raum Inseln "nicht-westlicher" Kultur, was neue Fragen aufwirft: Wird der Islam über die OSZE schließlich doch noch Teil des Schicksals unseres gemeinsamen politischen Raumes? Was bedeutet das für die OSZE-Wertegemeinschaft und ihr Selbstverständnis? Wie sollte und wie wird sie mit den neuen Realitäten umgehen?

Die Praxis hinterlässt widersprüchliche Eindrücke: Mit Abstand am schmerzlichsten verdeutlicht der Krieg in und um Tschetschenien, der Griff zur Gewalt, die politische Hilflosigkeit, die alle direkt und indirekt am Konflikt und seinen Ursachen Beteiligten charakterisiert. Zwar kritisieren der Westen und die OSZE Russland zu Recht für seine unverhältnismäßige Gewaltanwendung. Doch lässt sich zugleich nicht übersehen, dass sie selbst im eigenen politischen Raum von einem Konzept für den Umgang mit dem Faktor Islam, radikal islamistischen Kräften und einer von diesen gesteuerten Bewegung für nationale (ethnische) und kulturelle Selbstbestimmung weit entfernt sind. Andererseits hat sich die OSZE mit ihrer Konzeption "Sicherheit durch Demokratisierung", welche das Kernstück ihrer Strategie für Mittelasien bildet, in ihrem eurasischen Raum *de facto* bereits auf den Islam und islamistischen Fundamentalismus⁸ eingelassen. Und obgleich manchmal der Eindruck entsteht, sie und ihre Wahlbeobachter seien sich dessen gar nicht so recht bewusst, ist es letztlich unausweichlich, sich mit dem Faktor Islam im OSZE-Raum zu befassen - allerdings begleitet von einigen kritischen Fragen, nämlich: wie und mit welchen Zielen?

Um diese Fragen beantworten zu können, müssen einige *qualitative* regional-spezifische Komponenten des mit dem Islam verbundenen gesellschaftlichen Potentials im fraglichen Raum einbezogen werden, ohne deren Berücksichtigung eine *kooperative* OSZE-Politik nicht auskommen wird. Das betrifft vor allem die Ausgangssituation und die Perspektiven des Islam in den Gesellschaften jener Region.

Ausgangssituation und Perspektiven des Islam

Trotz russischen Kolonialismus und später russisch-sowjetischen Kulturimperialismus in der Region hörte der Islam niemals auf, Grundlage und lebendiger Bestandteil der sozialen Beziehungen und des Bewusstseins der Bevölkerung zu sein. Und das, obwohl er von den destruktiven Seiten der von der Sowjetmacht durchgeführten Kulturrevolution (die durchaus auch konstruktive Seiten hatte) mit am härtesten getroffen wurde. In seinem Bestreben, den

8 Der Begriff "islamistisch" wird vom Autor im Weiteren bezogen auf den "politischen Islam" verwendet, und zwar im Sinne von politischen Gruppen und Strömungen, "die das islamische Recht, wie sie es im Koran und in der Überlieferung vom Handeln und Reden des Propheten Mohammed aufgezeichnet finden, von Staats wegen einführen und auf alle Gebiete öffentlichen und politischen Handelns ausdehnen wollen". Stefan Wild, Islam und Moderne, in: Wirtschaft und Wissenschaft 4/1997, S. 16.

religiösen Einfluss in den muslimischen Gesellschaften zurückzudrängen, um sie zu sowjetisieren, verdrängte jener "kulturelle Imperialismus"⁹ in siebzig Jahren die klassische islamische Literatur durch Schrift- und Bildungsreformen, löste die islamischen Bildungs- und Rechtssysteme auf und liquidierte die religiöse Elite. Was sich trotzdem hielt, waren die aus dem Islam hervorgegangenen und von ihm determinierten, die Lebensweise bestimmenden und regulierenden Traditionen und Normen. Mit den im Wesentlichen patriarchalisch gebliebenen Gesellschaften im Kaukasus und in Mittelasien passten sie sich dem übergestülpten fremden System ebenso an wie auch ein tradierter "Volksislam", den die Sowjetmacht aus taktischen Gründen tolerierte. Vor diesem Hintergrund vermochten sich die Grundlagen des Islam in einer Art "paralleler Existenz" zum herrschenden ordnungspolitischen System zu erhalten.

Mit der Unabhängigkeit der mittelasiatischen Staaten, der einsetzenden Transformation des politischen Systems, der Staatsformung und dadurch bedingter Unentschiedenheit der ordnungspolitischen Entwicklungsrichtung veränderte sich die Situation des Islam in zweierlei Hinsicht grundlegend.

Erstens hinsichtlich seiner Perspektiven: Als eine der bestimmenden Grundlagen und Quellen des Bewusstseins der indigenen Bevölkerungsmehrheit sowie ihrer sozialen Beziehungs-, Verhaltens- und Normensysteme wird der Islam ganz objektiv zu einem konstitutiven Faktor der Staatsformung. Unter den spezifischen sozialen Voraussetzungen Mittelasiens werden weder Staatlichkeit noch die Gestaltung ihrer gesellschaftlichen Mechanismen (d.h. Inhalte und Gestaltung von Parteiensystemen, Konsensmechanismen, Kultur, Bildung, Recht etc.) und damit die Systemtransformation insgesamt ohne die Berücksichtigung des Faktors Islam auskommen. Wenn aber Staatlichkeit in den neuen Staaten Mittelasiens *ohne* Islam nicht auskommt, bedeutet das für den Islam selbst "Staatwerdung".

Damit ist der Faktor Islam im eurasischen Raum keine optionale Variable, die zu berücksichtigen oder nicht zu berücksichtigen der Politik freigestellt ist. Aus der "Staatwerdung" des Islam leitet sich ab, dass er nicht nur eine Perspektive hat, sondern diese aufs engste mit seiner Institutionalisierung in den Staatsformungsprozessen und durch diese verbunden ist. Die Konsequenz daraus ist, dass es jeder in diese Prozesse eingreifende äußere Akteur direkt oder indirekt mit dem Islam und dem in ihm verankerten Teil der politischen Eliten zu tun bekommt.

Zweitens hinsichtlich seiner Politisierung: Kürzlich sagte mir einer der prominentesten islamistischen Politiker in Mittelasien, er sei voll tiefer Bewunderung für die Demokratie, in der Westeuropa und auch Russland ruhten. Sie und die sie tragenden Völker bezögen ihre Stärke aus ihren jeweiligen histo-

9 "Kultureller Imperialismus" wird hier verstanden als "die Bemühungen einer (fremden europäischen, nämlich russisch-sowjetischen - A.C.S.) Kultur, zu herrschen oder sich auszubreiten, um eine politische Einheit auszufüllen", Ernest Gellner, Nationalismus und Moderne, Hamburg, 1995, S. 24.

risch gewachsenen Formen des "Christentums als einer Selbstverständlichkeit der Menschen und ihrer Kultur".

Das Gesagte - aus dem Munde eines Politikers, der noch bis vor kurzem im tadschikischen Bürgerkrieg ein radikaler Islamist war - hat folgenden rationalen Kern: Er wünscht sich in seinem Land Verhältnisse, in denen sich die muslimische Bevölkerung (das sind dort 90 Prozent der Gesamtbevölkerung) zu ihrem "Muslim-Sein" wieder als Selbstverständlichkeit in Staat und Gesellschaft bekennen kann. Anders gesagt: Er strebt danach, Staats- und Nationsformung so zu betreiben, dass sie mit der sozio-kulturellen Identität übereinstimmen. Nachdem diese in den vergangenen Jahrzehnten durch das aufgezwungene fremde Gesellschaftsmodell bis an die Existenzgrenze belastet war, ist dies ein nachvollziehbarer Wunsch.

Doch jene politischen Eliten, die nach der Unabhängigkeit der mittelasiatischen Staaten die Macht übernahmen, verankerten in "ihren" Staaten nicht nur den Säkularismus in den Verfassungen. Schritt für Schritt wichen sie sogar von den Liberalisierungstendenzen im Verhältnis des Staates zur Religion wieder ab, die während der Perestroika entstanden waren und Muslim-Aktivistinnen auf eine "bessere Zukunft" hatten hoffen lassen - so z.B. in Usbekistan, wo die islamischen Fundamentalisten 1991 erwartet hatten, dass ihr Land in der neuen Verfassung zum islamischen Staat erklärt würde.¹⁰ Nicht nur dort sahen sie sich nun jedoch stattdessen mit einer Politik konfrontiert, die eher derjenigen der einstigen "roten Kolonisatoren" gegenüber dem Islam ähnelte und auf seine Eindämmung, Kontrolle, Marginalisierung oder Majorisierung hinauslief. Überall waren sie dem Bestreben unterworfen, den Einfluss des Islam auf die Gesellschaftspolitik zurückzudrängen, der insbesondere in den ersten Jahren erwachter nationaler Neugier jener Völker auf sich selbst zugenommen hatte.

Enttäuschung kombiniert mit der Entschlossenheit, jene "Stunde Null" zu Beginn der Eigenstaatlichkeit nicht ungenutzt verstreichen zu lassen, ohne in die Entscheidung über die zukünftige ordnungspolitische Orientierung ihrer jungen Staaten einzugreifen, brachte in Usbekistan islamistische "Gruppen hervor, die sich durch äußerste Unduldsamkeit und Extremismus gegenüber der bestehenden Ordnung auszeichneten".¹¹ Im Verhalten der "neuen-alten" Eliten zum Islam und seinen politischen Repräsentanten glaubten sie jene Verbindung von Säkularismus und Kommunismus wiederzufinden, die für sie der Hauptfeind war. Das veranlasste sie dazu, dem bisher fast stetig, aber vorwiegend um die Reinheit ihrer Religion geführten Streit¹² um die Frage, ob Usbekistan ein "Haus des Islam" ("Dar al-Islam") und damit des Friedens

10 Vgl. Bachtijar Babažanov, Ferganskaja dolina: Istočnik ili žertva islamskogo fundamentalizma?, in: Centralnaja Azija i Kavkaz, 5/1999, S. 130.

11 Ebenda, S. 128 (eigene Übersetzung).

12 Dieser zeigt, dass der islamische Fundamentalismus auch für den eurasischen Raum ein historisch bekanntes und durchaus kein neues Phänomen ist.

oder ein "Haus des Krieges" ("Dar al-harb"¹³) sein sollte, ein neues Verständnis zu geben: das vom "Widerstreit einer ungläubigen Minderheit (im Sinne der herrschenden säkularen Eliten - A.C.S.) gegen eine muslimische Mehrheit".¹⁴ Eine durchaus ähnliche Logik brachte die Islamisten Tschetscheniens, wo sich Islam mit einem nationalen Befreiungskampf verbindet, dazu, das Scheitern des Putschversuchs im Sommer 1991 in Moskau als Gelegenheit zum Sturz der KPdSU-Führung ihrer Autonomen Republik zu ergreifen. In Tadschikistan griffen 1992 die Islamisten in Koalition mit national, aber säkular orientierten Demokraten nach der Macht. Noch nach dem Bürgerkrieg war die Streichung der Bestimmung, Tadschikistan sei ein säkularer Staat, aus der Verfassung ein Kernpunkt der politischen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung Rachmonow und der PIW.

Die Auseinandersetzungen, die im Zuge der Staatsformungsprozesse in den mittelasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten, aber auch in Tschetschenien um die ordnungspolitische Orientierung geführt wurden, bestätigen im Großen und Ganzen die Feststellung Bassam Tibis, dass sich "die Politisierung von Religion durch die Fundamentalisten gegen den säkularen Nationalstaat (richtet) und dies einen weltanschaulichen Konflikt in Bezug auf Ordnungsvorstellungen zum Ausdruck (bringt)".¹⁵ Mit Blick auf die Politik der OSZE ergeben sich daraus folgende Fragen: Wie lässt sich verhindern, dass Unterschiede in den gesellschaftspolitischen und Wertorientierungen miteinander in Konflikt geraten? Was muss getan werden, um zu verhindern, dass Religion (Islam) an diesen Unterschieden politisiert wird und in radikalen islamistischen Fundamentalismus umschlägt? Und schließlich: Wie kann ein solcher Fundamentalismus, ist er einmal entstanden, transformiert werden in eine friedliche, reformerische Richtung? Denn nur wenn das gelingt, gelingt es der OSZE auch, Stabilität und Sicherheit in ihrem eurasischen Raum aufrechtzuerhalten.

Dort gerät sie jedoch mitten in einen Wettbewerb um die ordnungspolitische Orientierung. Seine Träger sind vor allem innerstaatliche Akteure und der Vorgang ist ein innenpolitischer. Doch bei aller Unentschiedenheit jenes Wettbewerbs muss davon ausgegangen werden, dass mit der islamisch determinierten sozio-kulturellen Identität der indigenen Bevölkerungsmehrheit eine Vorentscheidung im Hinblick auf die Entwicklungsrichtung vorliegt. Die "Staatwerdung" des Islam wird zwangsläufig dazu führen, dass in der OSZE christliche neben islamisch geprägten Staaten bestehen werden. Welch' ungewöhnliche Wende und Neuerung für die europäische Staatengemeinschaft.

13 "Dar al-harb" bedeutet "Haus des Unfriedens" im Sinne der Auseinandersetzung der rechtgläubigen mit nicht-rechtgläubigen Muslimen oder andersgläubigen religiösen Minderheiten.

14 Babažanov, a.a.O. (Anm. 10) (eigene Übersetzung).

15 Bassam Tibi, Religionen und Werte, in: Internationale Politik 2/2000, S. 29.

Vor dieser Perspektive ist für Politiker die hauptsächliche strategische Frage nicht einmal so sehr, ob islamische Fundamentalisten gar nicht oder erst morgen oder übermorgen an die Macht kommen. Sie besteht vielmehr darin, konzeptionell und instrumentell zu klären, wie Politik dazu zu befähigen und dafür auszurüsten ist, mit der Spezifik der in jener Region der OSZE angesiedelten Kulturen und den auf ihnen basierenden *real* ablaufenden Staats- und Ordnungsformungsprozessen stabilitäts- und sicherheitsförderlich zurechtzukommen. Im konkreten Fall hat die Politik der Vorherrschaft mehr oder weniger traditional-patriarchalischer Gesellschaften mit einer islamischen Kultur Rechnung zu tragen, von deren politischen Eliten sich der eine Teil an säkularen, der andere an islamischen ordnungspolitischen Orientierungen ausrichtet.

Angesichts solcher Komplexität greifen sowohl eine in "Arbeitskreisen" der OSZE anzutreffende Sicht auf den Faktor Islam als eine Angelegenheit, der man mit der bloßen Gewährleistung von Religions- und Meinungsfreiheit gerecht werde, als auch ein Ansatz, der dieses Thema auf den Umgang mit islamistischem Fundamentalismus (wie im Falle Tschetscheniens) fokussiert, "fundamental" zu kurz. Auch stellt die geschilderte Komplexität die OSZE und den Westen vor die Frage, ob sie mit ihrer gängigen undifferenzierten (weil an westlichen Demokratiemaßstäben orientierten) "Autoritarismuskritik" an den *zurzeit* herrschenden Eliten nicht zugleich jene *säkularen* Kräfte verprellen, zu denen sie *noch* Zugang haben in jener Region, die reich an fossilen Energieträgern (und damit für den Westen von hohem wirtschaftlichen Interesse) ist. Sollte nicht bedacht werden, dass diese Eliten die *letzten* Säkularisten an der Macht sein könnten? Vielleicht sind sie ja im ordnungspolitischen Wettbewerb der Region auf längere Sicht die machtpolitischen Verlierer und werden von Kräften abgelöst, mit denen umzugehen dem Westen weitaus schwerer fallen könnte.

Im Umgang mit jenen muslimischen Regionen und dem Faktor Islam bewegen sich die OSZE und der Westen also in weitaus unruhigeren Gewässern, als deren Oberfläche zu erkennen gibt. Schon sind sie dabei, auf einige Riffe aufzulaufen: Ihre Partner auf der Staatsebene, die herrschenden säkularen Regime, vergraulen sie gerade mit jener "Autoritarismuskritik". Diese sind, legt man die OSZE-Konventionen über Demokratie-, Rechtsstaatlichkeits- und Menschenrechtsstandards zugrunde, eigentlich nur noch bedingt legitimiert und tragfähig. Gleichzeitig hat die OSZE aber für den Umgang mit den "Islamisten" kein spezifisches Konzept. Trotz eines solchen "Partnerdilemmas" greift die OSZE mit einer Strategie, in welcher "die menschliche Dimension (Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit) das Herzstück der OSZE-Anstrengungen zur Gewährleistung umfassender Sicherheit"¹⁶ ist,

16 Report of the Chairman in Office (Follow-up to the Oslo Ministerial Council "Decision on Central Asia"), Wien, 15. Juli 1999, S. 4 (eigene Übersetzung).

direkt in den ordnungspolitischen Orientierungswettbewerb in den Staaten dieser Region ein.

Wer aber sollte in diesem Wettbewerb angesichts jenes Partnerdilemmas der OSZE ein zuverlässiger, langfristig berechenbarer Kooperationspartner sein? Mit der gewählten Strategie sind ihre *politischen* Karten dafür, sich in diesem Wettbewerb nicht zwischen alle Stühle zu setzen, denkbar schlecht (wären da nicht noch die "scharfen Schwerter" IWF und Weltbank). Das liegt zum einen daran, dass die sozio-kulturell determinierte Vorentscheidung zur Entwicklungsrichtung Optionen, die am sowjetischen oder an einem sozialistischen System oder aber am westlichen Modell orientiert sind, die geringsten Perspektiven einräumt. (Eine gewisse Attraktivität geht vom chinesischen Reformkurs aus, ebenso von säkularen Orientierungen in Staaten mit muslimischer Bevölkerung wie die Türkei, Ägypten, der Irak oder Syrien. Auch für eine islamische Staatsform bestehen, wie gezeigt wurde, nicht zu unterschätzende soziale Grundvoraussetzungen.)

Zum anderen sehen sich die OSZE und der Westen, aber auch Russland, schon heute wachsenden Abwehrreaktionen gegen eine gefürchtete Fremdbestimmung gegenüber. Wie offen die Frage nach einer ordnungspolitischen Orientierung auch immer ist und für einen bestimmten Zeitraum bleiben wird - in ihrer praktischen Staatsformungspolitik verfolgen die herrschenden Eliten ausgeprägt pragmatische Konzeptionen der "nationalen Wiedergeburt" und "nationalen Bewusstseinskonsolidierung", die sich stark an Traditionalem und Nationalem orientieren. Auf einer solchen Grundlage sind bereits heute bei der Zurückweisung kulturell fremdbestimmter "Modellangebote" Übereinstimmungen quer durch alle weltanschaulichen Orientierungen der politischen und intellektuellen Eliten zu beobachten, die Säkularisten und Islamisten durchaus in anti-westlichen Zweckkoalitionen zusammenführen könnten.

Gegenwärtig stoßen vor allem zwei äußere "kulturelle Kräfte" in das ordnungspolitische Vakuum: der Westen mit seinem Gesellschaftsmodell auf der einen und auf die Umwandlung der mittelasiatischen und kaukasischen Staaten und Regionen in islamische Staaten drängende radikale Islamisten, die erheblichen Rückhalt in der islamischen Welt haben, auf der anderen Seite. Letztere nutzen vor allem zwei strategische "Destabilisierungsreserven": die weitere Verschlechterung der sozio-ökonomischen Lage großer Massen der Bevölkerung und den wachsenden westlichen Druck zur Übernahme eines erneut fremdbestimmten Wertesystems, nachdem die mittelasiatischen Gesellschaften gerade erst einem solchen entronnen sind oder wie ihm einige Regionen des Kaukasus immer noch unterliegen. Zwischen den Parametern "an Säkularismus gebundene Staatsformung" einerseits und "Missachtung nationaler (religiöser, ethnischer etc.) Spezifik" andererseits, stellen innere und äußere radikale Islamisten ihre Fallen auf.

Die Voraussetzungen der OSZE, nicht in diese Fallen zu geraten, sind gut: Erstens kann sie aus dem Reichtum und dem großen politischen Potential schöpfen, das sich in der Pluralität und kulturellen Vielfalt ihrer Teilnehmerstaaten verbirgt. Zweitens kann sie niemand daran hindern, Schlussfolgerungen aus dem Kulturimperialismus der westlichen Kolonialgeschichte und nunmehr auch der russisch-sowjetischen Nationalitätenpolitik und deren verfehltem Umgang mit islamischer Zivilisation und Kultur zu ziehen. Drittens kann sie ihr Partnerdilemma auflösen, indem sie sich auf ihre Ursprungsphilosophie besinnt, als "gemeinsames Kind" des europäischen politischen Ostens und Westens Brücken zu bauen. Im Falle ihrer eurasischen Region bedeutet das, die Rolle eines "ehrlichen politischen Maklers" zu übernehmen, um so zu helfen, jene Widersprüche zu überbrücken, welche Islamisten und Säkularisten in gewaltsame Konflikte gegeneinander treiben könnten, die dann auch die europäische Sicherheit insgesamt gefährden würden.

"Der Islam und der Westen - das ist kulturelle Herausforderung, intellektuelles Exerzitium und praktisches Gestaltungsproblem zugleich."¹⁷ Dass Säkularisten und Islamisten durch das Erkennen von Berührungspunkten beim Formen ihres gemeinsamen "Rohlings Staatlichkeit" allmählich von der *gewaltsamen* Konfrontation abzurücken trachten, zeigen die Erfahrungen in Tadschikistan. Im Rahmen des - allerdings noch nicht endgültig gesicherten - Friedensprozesses haben sich dort Islamisten mit den "Säkularisten" (Regime Rachmonow) auf einen (mehr oder weniger freien) Streit darüber eingelassen, wie der gemeinsame Staat und das Leben der Menschen (Muslime) in ihm zu gestalten seien.

Vor dem Hintergrund des "Dar al-harb" usbekischer Islamisten gewinnt der vom tadschikischen PIW-Vorsitzenden Said Abdullo Nuri im März 2000 verkündete Übergang zum "Großen Dihad" erst sein richtiges Gewicht, dessen Inhalt er als "Frieden und Weg der Politik" beschreibt und der die Etappe des "Kleinen Dihad", "des Blutvergießens und des Kriegs" ablösen soll: "Nur im Frieden können politische Parteien und Menschen dem allmächtigen Gott beweisen, dass sie seiner wert sind (...) Lasst uns alle dazu übergehen, den Menschen zu helfen und dem Fortschritt des Landes zu dienen."¹⁸ Dass er einen solchen Übergang zu friedlich-reformerischer Orientierung trotz tiefer Verärgerung über die erheblichen Wahlmanipulationen der Regierung zu Ungunsten seiner Partei proklamiert, zeigt die Fähigkeit zu konstruktiver Erfahrungsverarbeitung und damit politische Reife, die auch bei islamistischen Politikern zu Änderungen führen können. Auch Chodscha Achbar Turschonsoda, bis 1997 Verhandlungsführer der Vereinigten Tadschikischen Opposition bei den VN-geleiteten innertadschikischen Gesprächen und heute

17 Udo Steinbach, Nachwort, in: Kai Hafez (Hrsg.), *Der Islam und der Westen*, Anstiftung zum Dialog, Frankfurt/M. 1997, S. 219.

18 Erklärung Abdullo Nuris vom 2. März 2000 (eigene Übersetzung).

Erster Stellvertretender Ministerpräsident, ist inzwischen zu der Erkenntnis gelangt, dass er, will er den Zerfall seines Staates verhindern, "die Einheit der Muslime bewahren" muss. Nunmehr verbindet auch er die *Konsolidierung des Islam* "mit der Entwicklung und dem Gedeihen des Landes"¹⁹.

Sollte solchen Erkenntnissen von Führern aus der tadschikischen islamischen Bewegung die Einsicht zugrunde liegen, dass auch friedlich-politische Wege zur Systemveränderung und nicht nur jener bisher verfolgte über den gewaltsamen Sturz des säkularen Regimes möglich sind, dann wäre das von großer Bedeutung, da dies gegenüber den Islamisten Politik wieder möglich machte.

Herausforderungen für die OSZE - Quelle zur Selbstvervollkommenung

Der "Faktor Islam" ist eine große Herausforderung für die "alte" OSZE, weil er die politisch-kulturellen Parameter multilateraler Steuerung von Beziehungen in ihrem Raum verändert. Gegenüber Mittelasien, wo die Spezifik der von der OSZE "zu bearbeitenden" Prozesse darin besteht, dass Staatsformung, Systemtransformation und nationale Konsolidierung zusammenfallen und miteinander verknüpft sind, hängt diese Steuerung weitgehend davon ab, ob die daran beteiligten inneren und äußeren Akteure sich gegenseitig zu Gunsten der Stabilität der ablaufenden Prozesse ergänzen oder aber miteinander in Konflikt geraten. Die Qualität ihres Wechselspiels wiederum wird davon geprägt werden, welche praktischen Antworten die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten auf praktische Fragen finden, die der politische Alltag schon heute hervorbringt. Sie betreffen ihr Demokratie-, Rechtsstaatlichkeits- und Menschenrechtsprogramm (z.B. das Verhältnis zum unfertigen - noch dazu vielleicht islamisch orientierten - Nationalstaat) und die *nationale* Akzeptanz *multilateraler* Steuerungsinstrumente der OSZE (als einer multilateralen Organisation, deren Politik "nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung"²⁰ verstanden werden will).

Schließlich geht es um die interkulturelle Dimension multinationaler Politik in der OSZE. Auch in dieser Hinsicht stellen sich neue Fragen: Wieweit ist das gültige Paradigma der OSZE als "*einer* Wertegemeinschaft" betroffen, wenn OSZE-Politik unter den Bedingungen der Existenz von Inseln "nicht-westlicher" Kultur in Teilen des gemeinsamen euro-asiatischen Raumes keine sozio-kulturelle Akzeptanz mehr finden sollte? Bedarf die OSZE unter diesen Umständen einer spezifischen Politik der "Koexistenz und Kooperation unterschiedlicher Kulturen"? Wenn ja: Wie müsste diese gestaltet sein?

Der sich von der Komplexität des Verhältnisses der OSZE zu ihren muslimischen Regionen betroffen führende Leser könnte fragen: War es nicht viel-

19 Chodscha A. Turaschonsoda, Razve islam - eto tolko partija vozroždenija?, in: Narodnaja Gazeta vom 25. Februar 2000 (eigene Übersetzung).

20 Fritz W. Schrapf, Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/Main 1998, S.232.

leicht doch ein Fehler, jene Staaten nach dem Zerfall der UdSSR in die *europäische* OSZE aufzunehmen? Und: Inwieweit kann es sich die OSZE leisten, im Verhältnis zu diesen das eigene Wertesystem auf die Probe zu stellen?

Auf der Suche nach Antworten sollte man bedenken, dass sowohl der Westen als auch der Osten und die OSZE mit den in ihnen seit zehn Jahren stattfindenden Neu- und Umgestaltungen selbst zu Gestaltern fundamentaler Reformprozesse geworden sind, hervorgerufen durch Globalisierung, europäische Integrationsprozesse und deren Zusammenfallen mit der Systemtransformation im post-sozialistischen Raum. Die darin integrierte Staatsformung stellt eine spezifische Dimension nicht nur in regionaler Hinsicht, sondern vielmehr für das Herangehen an "Reformen" überhaupt dar. Sie muss jenen Staaten die Möglichkeit offen lassen, eigene, originäre, den jeweiligen gesellschaftlichen Strukturen, Erfordernissen und historischen Entwicklungssträngen adäquate Inhalte und Wege der Staatsformung zu suchen, die "Transformation" und "Tradition" miteinander vereinen und nicht entzweien.

Gerade dies haben die Kolonialmächte im Umgang mit den muslimischen Gesellschaften in ihren ehemaligen Kolonien versäumt. Dieser gravierende Fehler beschert uns gegenwärtig massenhaft so genannte "Fundamentalismen", die heute Anlass zur Sorge geben. Die erstaunliche Langzeitwirkung selbst vor langer Zeit eingeleiteter Fehlsteuerungen gesellschaftlicher Prozesse sollten wir im Blick haben, wenn heute Staatsformung mit gesellschaftlicher Transformation Hand in Hand geht.

Es dürfte in der Kraft der OSZE liegen, sich im Zuge jener fundamentalen Reformprozesse auch auf dem Gebiet der Toleranz den Herausforderungen zu stellen und ein so weites plurales Selbstverständnis als "Gemeinschaft von Werten" zu entwickeln, in der "Wertegemeinschaften", wie ihre muslimischen, aber auch andere, ihren gleichberechtigten Platz finden, ohne sich vor Majorisierung zu fürchten und politisch zu verschließen. Dies zu erreichen, wird den kooperativen Charakter der OSZE stärken. Darin liegt ihre Chance, den "Faktor Islam" als Quelle zur Selbstvervollkommnung zu begreifen und ihn positiv anzunehmen.

Sicherheit durch Demokratisierung - Nachdenken über eine Strategie und ihre Anpassung

Eine tadschikische Perspektive

In der OSZE, aber auch in der politischen Wissenschaft wird davon ausgegangen, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Festigung demokratischer Grundwerte in einer Gesellschaft und der Sicherheit eines Landes besteht. Demnach gilt auch aus tadschikischer Perspektive, dass jeder Versuch der Umwandlung Tadschikistans in einen totalitären Staat als eine Bedrohung seiner Sicherheit anzusehen wäre. Eine Beschneidung der demokratischen Grundwerte wäre eine direkte Bedrohung der nationalen Sicherheit Tadschikistans.

Die Aufgabe von Sicherheitspolitik ist es, Bedrohungen für die dauerhafte Existenz eines Staates und seiner Gesellschaft abzuwenden. Die politische Sicherheit Tadschikistans hängt von bestimmten Faktoren ab, die zugleich auch die innere Stabilität der Republik bedingen. Der Grad politischer Stabilität wiederum wird vom Gleichgewicht in einem politischen System bestimmt, dem bei aller Modernisierung immer auch eine bestimmte Fähigkeit zur Selbsterhaltung eigen ist. Wird jenes Gleichgewicht gestört, gerät das politische System aus der Balance und die Gesellschaft wird instabil. Unter diesen Gesichtspunkten ist es wichtig, den Prozess der Demokratisierung der tadschikischen Gesellschaft so zu gestalten, dass er die politische Sicherheit des Staates und die Freiheit seiner Bürger nicht gefährdet.

Tadschikistan befindet sich gegenwärtig in einer entscheidenden Phase seiner Staatsformung und Wiedergeburt. Eine der wichtigsten Fragen dabei ist, inwieweit die Tadschiken sich als fähig erweisen, eine demokratische Gesellschaft aufzubauen. Mancher mag daran zweifeln, dass es in Tadschikistan jemals eine Demokratie geben wird. Wie immer man dazu stehen mag: Tadschikistan bemüht sich, ein optimales Modell der Demokratisierung seiner gesellschaftlichen Beziehungen zu entwickeln, in dem der Mensch und die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit als die wichtigsten Werte gelten. Die allgemeingültigen demokratischen Grundwerte sind dabei durchaus auf die tadschikische Gesellschaft anwendbar. Allerdings gilt es auch bestimmte spezifische Charakteristika zu beachten.

Dass internationale Organisationen den erreichten Grad an demokratischer Umgestaltung in der tadschikischen Gesellschaft nach westlichen Kriterien messen, halte ich für durchaus akzeptabel. Doch sollten westliche Wissenschaftler und Politiker bedenken, dass die Republik Tadschikistan in ihrem heutigen Zustand noch nicht in der Lage ist, allen diesen Kriterien zu entsprechen. Umso größer ist die Herausforderung für die tadschikischen Wissen-

schaftler und Politiker ein Gesellschaftsmodell zu entwerfen, das einerseits die spezifischen Formen der gesellschaftlicher Beziehungen und Lebensweisen bewahrt, die im tadschikischen Volk traditionell gewachsen sind, und sie andererseits mit den Grundprinzipien der Demokratie verbindet. So sieht der Westen beispielsweise in den Menschenrechten eine natürliche Priorität, die den gesellschaftlichen Rechten übergeordnet ist. Im heutigen Tadschikistan ist das bestenfalls im Wortlaut eines Gesetzes möglich. Im alltäglichen Leben hingegen dürfen wir - gerade im Hinblick auf die Wahrung der Interessen des Individuums - die Interessen der Gesellschaft nicht niedriger als die Menschenrechte ansiedeln. Am ehesten noch kann der Priorität der individuellen Interessen durch eine Transformation der Eigentumsverhältnisse entsprochen werden. Privateigentum und die Entwicklung marktwirtschaftlicher Beziehungen sind jene beiden Faktoren, die auch das gesellschaftliche Bewusstsein in gewissem Maße verändern können.

Versuch einer Bilanz

Merkmale politischer Demokratie sind - in unterschiedlicher Ausprägung - auch in Tadschikistan schon heute wirksam. Obgleich noch viel zu tun bleibt, um den Ansprüchen an eine Demokratie im politischen System des Landes in vollem Umfang gerecht zu werden, soll hier der Versuch unternommen werden, die Wirksamkeit demokratischer Grundprinzipien an der tadschikischen Realität zu messen.

Zunächst zur Problematik der gesellschaftlichen Kontrolle über die Inhaber hoher öffentlicher Ämter bzw. deren Berufung, die so genannte "Kaderpolitik": Hier ist festzuhalten, dass sich die von der Regierung betriebene "Kaderpolitik" außerhalb jeder gesellschaftlichen Kontrolle befindet. Das hat mehrere Ursachen:

- Erstens wurde keine Rechtsgrundlage geschaffen, auf die sich eine solche Kontrolle stützen könnte. Das neue Parlament wurde gerade erst gewählt. Zudem sind seine Kompetenzen, die Regierungsbildung zu beeinflussen, gering. Nach der Verfassung liegen die entsprechenden Befugnisse beim Präsidenten, der Staats- und Regierungsoberhaupt in einer Person ist.
- Zweitens ist in Tadschikistan der Einfluss von Klan-Gruppen und regionalen Interessenträgern noch immer groß. Um ein Kräftegleichgewicht zu gewährleisten und somit destabilisierenden Tendenzen vorzubeugen, muss gerade dieser Tatsache bei der Berufung von Personen in bestimmte Regierungsposten Rechnung getragen werden. Aus diesem Grunde erfordert der Umgang mit dem regionalen Faktor besonderes Fingerspitzengefühl. Es ist jedoch denkbar, dass dieser Faktor in dem

Maße, in dem sich das Parteiensystem in Tadschikistan weiterentwickelt, in den Hintergrund tritt.

- Drittens ist die politische Elite Tadschikistans nicht allzu umfangreich. Folglich sind auch die Möglichkeiten der Auswahl neuer Kandidaten für Regierungsämter relativ begrenzt.

Ein radikaler Bruch mit der bisherigen Praxis trüge aus all diesen Gründen das Risiko in sich, die politische Lage zu destabilisieren. Andererseits: Solange sich die alte Kaderpolitik nicht ändert, hat die Gesellschaft auch keine Kontrolle über diesen Bereich. Ihr bleibt nur die Hoffnung, dass es in dieser Hinsicht ehrlich und berechenbar zugeht. Noch vollzieht sich jedoch die Kaderberufung viel zu sehr im Schatten der "Machenschaften" hinter den Kulissen.

Nun zur Rolle und zur Stellung politischer Minderheiten: Politische Minderheiten werden in Tadschikistan so gut wie nicht wahrgenommen. In der Praxis können sie sich nur Gehör verschaffen und zu ihrem Recht gelangen, indem sie sich an einflussreiche internationale Organisationen oder ausländische Medien wenden. Dass politische Minderheiten in Tadschikistan Beschränkungen unterliegen, kann ebenso wenig bestritten werden wie der Umstand, dass jene Beschränkungen nicht selten sogar bewusste Politik sind. Selbst die parlamentarische Mehrheit in Tadschikistan, die Anhänger der Politik des Präsidenten und die Fraktion der Volksdemokratischen Partei im Madschlis Oli,¹ ignorieren politische Minderheiten völlig. Manchmal unterstützen sie diese in belanglosen Angelegenheiten, allerdings mit dem vordergründigen Ziel, sich das Image einer demokratischen Partei zuzulegen. Die Anhänger und Mitglieder dieser Partei stellen die Regierungsmehrheit. Der Regierung gehören aber auch Vertreter der politischen Opposition sowie ethnischer Minderheiten an. Das Bemühen, eine Linie aufrechtzuerhalten, die auf die Bewahrung der politischen Balance gerichtet ist und in der sich auch eine positive Tendenz in Richtung demokratischerer Methoden in der Kaderpolitik abzeichnet, ist also nicht zu übersehen.

Das schwächste Glied in der Kette der demokratischen Umgestaltung sind die Medien: Alternative Informationsmedien fehlen bzw. haben nur ein geringes Profil. Obgleich alle Parteien das Recht auf eigene Presseorgane haben und sie dieses Recht auch nutzen, ist der gegenwärtige Zustand der Medienlandschaft Besorgnis erregend, erfordert doch gesellschaftlicher Pluralismus freie, von der Regierung unabhängige Medien. Dieser wichtige Aspekt ist ein Indikator für den Grad an demokratischer Umgestaltung in Tadschikistan. Man kann jedoch damit rechnen, dass sich auch auf diesem Gebiet die Dinge in die richtige Richtung entwickeln werden. Vieles hängt dabei auch vom materiellen und finanziellen Potential ab, das der Gesellschaft zur Verfügung steht.

1 Bezeichnung des Unterhauses des Parlaments.

Politische Demokratie beruht auf einem freien Wahlsystem. Die in Tadschikistan gegenwärtig gültigen einschlägigen Gesetze stehen, was Inhalt und Qualität anbelangt, ähnlichen Gesetzen in den Staaten entwickelter Demokratien in nichts nach. Gemeint sind die Gesetze "Über die Wahl des Präsidenten der Republik Tadschikistan" und "Über die Wahlen zum Madschlis Oli". In Bezug auf das Wahlrecht lässt sich konstatieren, dass in Tadschikistan alle Rechtsgarantien für eine Beteiligung der gesamten volljährigen Bevölkerung an den Wahlen geschaffen wurden. Jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet hat, ist unabhängig von Rasse, Nationalität, Religion, Geschlecht oder politischen Überzeugungen mit dem verfassungsmäßigen Recht ausgestattet, an allen Wahlen teilzunehmen.

Das allein reicht aber nicht aus. Wichtig ist vor allem, dass den Prinzipien politischer Demokratie durch das politische System entsprochen wird. Hierfür bedarf es sicher noch einer längeren Entwicklung Tadschikistans. Doch zunächst ist erst einmal von Bedeutung, dass die bereits erreichten demokratischen Normen in der Verfassung verankert sind. Das gewährleistet ihre allmähliche Verwirklichung in dem Maße, in dem demokratisch denkende junge Politiker heranwachsen, die politische Bühne betreten und das Schicksal des Landes bestimmen. Doch gilt es schon heute die Grundlagen für gesellschaftlichen Beziehungen zu legen, die es der tadschikischen Gesellschaft ermöglichen, selbständig das ihr angemessene Modell politischer Demokratie zu entwickeln.

Aus einer solchen auf die Zukunft gerichteten Perspektive kann man durchaus davon sprechen, dass sich Tadschikistan auf den Weg zum Aufbau eines demokratischen, freien Rechtsstaates begeben hat. Noch gibt es in der gegenwärtigen Politik viele Mängel und Versäumnisse, jedoch wirken sich die politischen Reformen bereits positiv auf die Entwicklung der gesellschaftlichen Beziehungen aus. Politischer Pluralismus, das Mehrparteiensystem sowie eine sich herausbildende neue politische Elite sprechen bereits für die Existenz demokratiefördernder Faktoren. Sie fanden ihren Niederschlag in Zusätzen und Veränderungen der Verfassung, die durch ein Referendum angenommen wurden, in den oben genannten Gesetzen sowie im Gesetz "Über die politischen Parteien" und gewannen dadurch ein bestimmtes Maß an Konsolidierung. Nicht übersehen werden sollte auch, dass Tadschikistan das einzige Land in der zentralasiatischen Region ist, in dem sich eine islamische Opposition legal betätigen kann. All das wurde in verhältnismäßig kurzer Zeit erreicht und zeugt vom Willen der tadschikischen Gesellschaft, einen demokratischen Staat zu schaffen.

Nach dem schweren Bürgerkrieg liegt dem tadschikischen Volk derzeit die Wiederherstellung von Harmonie in den gesellschaftlichen Beziehungen besonders am Herzen. Dazu gehört auch die Demokratisierung der politischen Prozesse, da sie dazu beiträgt, traditionsgebundene Beziehungen zu transformieren und zu modernisieren. "Die wichtigste Grundbedingung für eine erfolgreiche Demokratisierung ist politische Stabilität. Doch auch diese hat ihre

Voraussetzungen: die Reformierung der Gesellschaft in gesetzlich geregelten Bahnen und den Erhalt der Fähigkeit der staatlichen Institutionen zur Lenkung des Landes."² Dieser These stimmen nicht nur viele Wissenschaftler zu. Sie wird auch durch die Erfahrungen und den Weg bestätigt, den Tadschikistan beim Aufbau von Demokratie beschritten hat. In ihren vorläufigen Schlussfolgerungen zu den Wahlen zum Madschlis Oli hoben die internationalen Wahlbeobachter "die Bedeutung" hervor, welche "die Teilnahme der ehemals verfeindeten und anderer Parteien am Wahlprozess sowie die Tatsache besitzen, dass die erstmals in Tadschikistan durchgeführten Mehrparteienvahlen in einer Atmosphäre verliefen, die frei von Gewaltanwendung war".³

Fasst man die Erfolge zusammen, die Tadschikistan im Prozess der Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens erreicht hat, so lässt sich Folgendes festhalten:

1. In Tadschikistan bildet sich ein politisches Mehrparteiensystem heraus, das in seinen grundsätzlichen Konturen bereits deutlich umrissen ist.
2. Tadschikistan ist bisher das einzige Land in Zentralasien, in dem eine Partei legal tätig ist, die den politischen Islam repräsentiert. Diese Partei hält sich an die demokratischen Spielregeln des politischen Wettbewerbs.
3. Erstmals in der Geschichte Tadschikistans wurde ein professionelles Parlament gewählt. Die Wahlen beruhten auf einer demokratischen Alternative aus mehreren Parteien.
4. In die Regierung sind die wichtigsten politischen Kräfte des Landes einbezogen.
5. Die Republik beruht auf einer Verfassung, die den demokratischen Grundanforderungen an ein solches Dokument entspricht.
6. Die Tätigkeit von Parteien und Massenorganisationen ist durch die Gesetze "Über die politischen Parteien" und "Über gesellschaftliche Bewegungen" rechtlich abgesichert und geregelt. Gleiches gilt für die verfassungsrechtliche Regelung von Wahlen durch die im Kern demokratischen Gesetze "Über die Wahlen zum Madschlis Oli" und "Über die Wahl des Präsidenten der Republik Tadschikistan".
7. In der Republik sind mehrere Hundert nichtstaatliche Organisationen auf den unterschiedlichsten Gebieten tätig.
8. Die Mitwirkung von Frauen ist durch einen Erlass des Präsidenten gewährleistet, demzufolge in allen Staats- und Führungsorganen Frauen vertreten sein müssen. Dieser Erlass ist im gesamten post-sowjetischen Raum beispiellos.

2 V.P. Pugačev/A.J. Solov'ev, *Vvedenie v politologiju*, Moskau 1997, S. 247 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 Kofi Annan, *Prodvizenie k stabilnoi demokratii esče tolko na čalos*; zitiert nach: *Večerny Dušanbe* vom 14. April 2000.

Bisher war die Rede von politischen Veränderungen. Doch auch jene in der Wirtschaft tragen demokratischen Charakter und werden gemeinsam mit einflussreichen internationalen Finanzorganisationen verwirklicht. Nach Einschätzung von VN-Generalsekretär Kofi Annan "haben die kürzlich durchgeführten Parlamentswahlen gezeigt: Die Bewegung hin zu einer stabilen Demokratie hat gerade erst begonnen und die internationale Gemeinschaft muss ihre Bemühungen zu weiterer Unterstützung (Tadschikistans, der Verf.) fortsetzen".⁴

Die aufgezeigten Errungenschaften wirken direkt auf die Demokratisierung des politischen Prozesses in Tadschikistan zurück. Diesen betreiben wir aber nicht etwa als einen Wettbewerb, in dem Tadschikistan vor hat, diesen oder jenen einzuholen oder zu überholen. Vielmehr verstehen wir die Demokratie als die fortgeschrittenste Form gesellschaftlicher Beziehungen, die heute in der Welt existiert. Ihre Verwirklichung stößt in Tadschikistan jedoch derzeit noch auf eine Reihe von Hindernissen und Grenzen. Einige ihrer Prinzipien können bereits jetzt eingeführt werden, andere erst in dem Maße, in dem die dafür erforderlichen objektiven und subjektiven Voraussetzungen herangereift sind.

Gibt es Grenzen der Demokratie und wo liegen sie?

Bei der Suche nach einem für Tadschikistan adäquaten Weg ist die Entscheidung darüber wichtig, ob Einschränkungen von Freiheit und Demokratie zulässig sind. Es gibt drei Ebenen von Quellen für derartige Einschränkungen: das Völkerrecht, außenpolitische Bedrohungsszenarien und schließlich die innenpolitische Spezifik der Entwicklung Tadschikistans.

Auf der ersten Ebene legen die gültigen internationalen Normen sowie diejenigen internationalen Übereinkommen und Verträge, denen sich Tadschikistan angeschlossen hat, die Grenzen möglicher Beschränkungen innerhalb des tadschikischen Staates fest. Dazu gehören u.a.: die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die KSZE-Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975, das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE aus dem Jahre 1990, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 sowie die (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950. Tadschikistan erkennt diese Dokumente sowohl für seine innerstaatlichen als auch außenpolitischen Handlungsweisen als verbindlich an. Diese Dokumente enthalten die in demokratischen Staaten verbindlichen Bürgerrechte. Sie enthalten aber auch Einschränkungen. So heißt es beispielsweise in Artikel 29 Absatz 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: "Jeder Mensch ist in Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zwecke

4 Ebenda.

vorsieht, um die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten der anderen zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Wohlfahrt in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen."⁵ Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte präzisiert in Artikel 19 Absatz 3: "Die Ausübung der in Absatz 2 vorgesehenen Rechte ist mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden. Sie kann daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind a) für die Achtung der Rechte oder des Rufs anderer; b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (*ordre public*), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit."⁶ Ähnliche Einschränkungen sehen auch die (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Kopenhagener Dokument und andere vor.

Die erste Ebene völkerrechtlich zulässiger und mit den Verpflichtungen Tadschikistans in Einklang stehender Beschränkungen beinhaltet folglich: a) Beschränkungen, die sich auf die Rechte und Freiheiten der Bürger beziehen, und b) Beschränkungen, die mit der Gefährdung staatlicher Sicherheit und dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Moral verbunden sind.

Diejenigen Beschränkungen, welche die gegenwärtig in Tadschikistan gültigen Gesetze vorsehen, widersprechen seinen internationalen Verpflichtungen nicht.

Die zweite Ebene von Beschränkungen leitet sich aus außenpolitischen Bedrohungen her, die sich aus dem internationalen System, vom dem Tadschikistan ein Teil ist, ergeben: aus dem Grad des regionalen Konfliktpotentials, der Anzahl seiner Nachbarn sowie aus bestehenden Allianzen. Zentralasien zeichnet sich durch ein hohes Konfliktpotential aus, von dem Bedrohungen für die Sicherheit ausgehen. Nach dem Zerfall der UdSSR blieben zahlreiche Probleme offen, welche die territoriale Abgrenzung der Staaten, die Wasserversorgung und die Nutzung natürlicher Ressourcen betreffen. Nachdem die zentralasiatischen Staaten unabhängig geworden waren, potenzierten sich all diese Probleme aufgrund ihrer Verflechtung mit Prozessen nationaler Bewusstseinsbildung. Jeder Versuch, heute über Grenzen zu reden, wird von der Bevölkerung als feindlicher Akt und Anschlag auf ihre Souveränität aufgefasst. Mit ihrer Politik gegenüber Tadschikistan können andere Staaten die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes sowohl positiv als auch negativ beeinflussen.

Die dritte Ebene von Beschränkungen ergibt sich aus der Spezifik der innenpolitischen Entwicklung Tadschikistans. Zunächst soll ein Blick auf die gesetzlichen Beschränkungen geworfen werden, die die Verfassung sowie ein-

5 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, verkündet in der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948, in: Albrecht Randelzhofer (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verträge. Textausgabe*, 8., neubearbeitete Auflage, Berlin 1999, S. 125-130, hier: S.129-130.

6 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 19. Dezember 1966, in: ebenda, S. 175-190, hier: S. 181.

schlägige Gesetze enthalten und die auf die Demokratisierung der politischen Prozesse zurückwirken.

Die Verfassung bestimmt in Artikel 1 die Republik Tadschikistan als "souveränen, demokratischen, säkularen, unitaren Rechtsstaat".⁷ Die rechtsverbindliche Fixierung des demokratischen Grundgefüges des Staates ist wichtig, weil damit dem Völkerrecht und den Zielen der tadschikischen Gesellschaft entsprochen wird. In Artikel 100 des Grundgesetzes ist festgehalten, dass "die demokratische Regierungsform, die territoriale Integrität, das demokratische, rechtsstaatliche, säkulare und soziale Wesen des Staates unveränderlich sind".⁸ Das heißt, dass die Demokratisierung der politischen Prozesse in Tadschikistan ein verfassungsmäßig verankertes Staatsziel ist. Dementsprechend gewährleisten die Gesetze den Bürgern die völkerrechtlich üblichen Rechte auf wirtschaftliche, politische und geistige Freiheit. Gleichzeitig beschränkt die Verfassung Rechte und Freiheiten der Bürger ausschließlich mit dem Ziel, anderen Bürgern ihre Rechte und Freiheiten zu gewährleisten, die öffentliche Ordnung und die Verfassungsordnung sowie die territoriale Integrität zu bewahren. Auch verbietet sie Kriegspropaganda, Rassismus und Nationalismus.⁹ Zweckgebundene Einschränkungen der Rechte und Freiheiten der Bürger sieht die Verfassung als zeitlich begrenzte Maßnahme im Falle der Verhängung des Ausnahmezustandes vor. Gleichzeitig sieht Artikel 47 der Verfassung vor, dass auch "unter dem Ausnahmezustand die in den Artikeln 16, 17, 18, 20, 22, 25, 28 der Verfassung enthaltenen Rechte und Freiheiten keiner Einschränkung unterzogen werden dürfen".¹⁰ Dies steht nicht im Widerspruch zu internationalen Rechtsnormen.

Das neue Gesetz "Über die Wahlen zum Madschlis Oli" sieht eine Reihe von Beschränkungen für die Kandidatur einzelner Personen für gesetzgebende Organe vor. Artikel 33 präzisiert die Kategorien von Bürgern, denen das Recht auf eine Kandidatur zum Parlament verwehrt ist:

- "Bürger, die den in der Verfassung und dem vorliegenden Gesetz bestimmten Anforderungen nicht entsprechen;¹¹
- Bürger, denen gerichtlich ihre Handlungsfähigkeit abgesprochen wurde oder die sich auf Gerichtsbeschluss in Vollzugsanstalten oder geschlossenen medizinischen Anstalten befinden;
- Bürger, die sich im aktiven Militärdienst befinden, Soldaten, Fähnriche, Personal der Streitkräfte, des Ministeriums der Sicherheit, des Ministeriums des Inneren, des Ministeriums für außerordentliche Situationen sowie der Präsidentengarde, die nicht bereits im Ruhestand sind;

7 Konstitucija Respubliki Tažikistan, Duschanbe 1994, S. 3.

8 Ebenda, S. 25.

9 Vgl. ebenda, Artikel 11, 14, 23, 35 u.a.

10 Ebenda, S. 9.

11 Die hier angesprochenen Beschränkungen beziehen sich auf Alter und andere Persönlichkeitsvoraussetzungen für die Wahlberechtigung (Anm. des Übersetzers).

- Berufsfunktionäre religiöser Organisationen und Vereinigungen, die in diesen einen aktiven Posten ausüben."¹²

Sicherlich: In dieser oder jener Hinsicht verletzen diese Beschränkungen auch Menschenrechte. Doch die Spezifik der Entwicklung Tadschikistans, die Gewährleistung der Sicherheit aller Kandidaten und ihrer Chancengleichheit machen sie notwendig. Das liegt vor allem darin begründet, dass im Verlaufe des Bürgerkrieges Militärkommandeure erheblich an Einfluss gewonnen haben, die nun danach trachten, die politische Entwicklung des Landes mitzubestimmen. Hätte ihnen das Gesetz dies erlaubt, dann wären die zivile Bevölkerung, die intellektuelle Elite und andere Gefahr gelaufen, in der Wahrnehmung ihres konstitutionell verankerten Rechts auf freie Kandidatur bei den Wahlen eingeschränkt zu werden. Mit Hilfe der angeführten Beschränkungen jedoch gelingt es der *zivilen* politischen Führung des Landes, die Streitkräfte sowie die Rechtsdurchsetzungs- und Sicherheitsorgane unter Kontrolle zu halten. Somit erweisen sich diese Beschränkungen für die Entwicklung des Demokratisierungsprozesses in Tadschikistan als wichtig.

Die Dialektik von Demokratisierung, gesellschaftlicher Stabilität und Sicherheit

Die Beschränkungen der dritten Ebene stehen in ursächlichem Zusammenhang mit dem Staatsaufbau, dem Parteiensystem und dem Konfliktniveau, die in einer Gesellschaft vorherrschen. Doch die Stärke eines Staates bestimmen nicht nur objektive Faktoren. Untersucht man die die Entwicklung des politischen Systems Tadschikistans determinierenden Faktoren, so gilt es unbedingt auch die subjektiven Faktoren in Betracht zu ziehen. Hierbei ist das Problem der unterschiedlichen Interessen verschiedener sozialer Ebenen zu beleuchten: gesamtgesellschaftliche Interessen, staatliche Interessen, die Interessen der Regierung, regionale, Gruppen- und individuelle Interessen.

Die gesamtgesellschaftlichen Interessen kommen in dem Wunsch aller Tadschiken nach der Festigung von Stabilität, nach Verhütung neuer bewaffneter Konflikte, Überwindung der Armut, wirtschaftlichem Wohlstand und nach der Verwirklichung des Prinzips sozialer Gerechtigkeit zum Ausdruck. Gesamtgesellschaftliche Interessen reflektieren folglich die übergreifenden Bedürfnisse aller Gesellschaftsschichten.

Die staatlichen Interessen sind ein Teil der gesamtgesellschaftlichen Interessen, die sich in Prinzipien wie Bewahrung von Integrität und Einheit des Landes, politische und wirtschaftliche Stabilität, Wahrung der geopolitischen Interessen, der Kultur und der Interessen der tadschikischen Minderheiten jenseits der Landesgrenzen widerspiegeln. Bei alledem gilt es jedoch in Betracht zu ziehen, dass in Gesellschaften mit hohem Konfliktpotential die Be-

12 Gesetz "Über die Wahlen zum Madschlis Oli", Duschanbe 1999, S. 72-73.

rechti gung eines Staates zur "Vertretung gesamtgesellschaftlicher Interessen auf der internationalen Ebene noch nicht bedeutet, dass dieser Staat auch wirklich die inneren Interessen der gesamten Gesellschaft repräsentiert".¹³ Politischen Pluralismus macht in der heutigen tadschikischen Gesellschaft das Wirken politischer Parteien aus, die sich an ganz unterschiedlichen Werten orientieren: an demokratischen, kommunistischen und islamischen. Nicht immer sehen diese Parteien im Staat den Verteidiger ihrer Interessen. Das betrifft seine Innen- und Außenpolitik und bestätigt, dass Parteien und Staat in ihren Interessen auseinander klaffen, gesamtgesellschaftliche und staatliche Interessen sich voneinander unterscheiden können.

Das Interesse der Regierung besteht in der Verwirklichung sozial-ökonomischer Programme und Reformen, in der Anhebung des Lebensstandards der Bevölkerung sowie im Schutz ihrer eigenen korporativen Interessen. In Tadschikistan spiegelt die Interessenlage der Regierung nicht immer und nicht in vollem Umfang die Interessen des Staates wider. In ihrer Tätigkeit hängt die Regierung weitgehend von subjektiven Faktoren ab.

Als Institution des Staates versucht die Regierung staatliche Interessen wahrzunehmen. Gelingt ihr das, wird der Staat gestärkt. Misslingt es ihr, wird er geschwächt.

Regionale Interessen kommen bei der Verteidigung der sozial-ökonomischen Interessen *einer* Region zum tragen. Sie drücken sich aus im Bestreben, regionale Eliten zu rekrutieren und die "eigenen" Leute als "Lobbyisten" örtlicher Interessen in zentrale Staatsorgane zu bugsieren. Bei einer föderalen Staatsstruktur kann das bis zu antagonistischen Widersprüchen zwischen dem Zentrum und den Regionen führen, die dann z.B. in gewaltsame Auseinandersetzungen oder Widerstand gegen die Zentralmacht münden können. Als Beispiel sei hier nur auf das Verhältnis Russlands zu Tschetschenien oder zu Tatarstan und anderen Subjekten der Russischen Föderation verwiesen.

Obgleich ein Einheitsstaat, bleibt auch für Tadschikistan die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen dem Zentrum und den Regionen ein höchst aktuelles Thema. Regionale Interessen müssen daher bei der Regierungsbildung und in anderen staatlichen Institutionen berücksichtigt werden. Während des Bürgerkriegs kam es 1993/1994 beispielsweise dadurch zu kritischen Situationen, dass regionale Elitenführer in Gorno-Badachschan und Leninabad separatistische Ziele verfolgten und versuchten, ihre Gebiete aus dem tadschikischen Staatsverband herauszulösen, womit sie den Staat in seiner Existenz bedrohten. Einige der Ursachen solcher Tendenzen sind sicherlich in dem niedrigen Niveau politischen Verantwortungsbewusstseins und politischer Kultur zu suchen.

In das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen spielen auch Gruppeninteressen hinein, die sich auf die Befriedigung von Interessen einzelner Klans sowie von wirtschaftlichen und finanziellen Partikularinteressen richten. Um

13 A.D. Voskresenski, *Rossija i Kitai: teorija i istorija mežgosudarstvennych otnošenii*, Moskau 1999, S. 133.

auf die Staatsmacht einzuwirken, reklamieren bestimmte Gruppen für sich eine gesamtgesellschaftliche, staatliche und regionale Interessenvertretung. Obgleich das einerseits positiv sein kann, können solche Gruppeninteressen andererseits aber auch bis zur Zerstörung des politischen Systems mobilisiert werden. Als während der Parlamentswahlen Anfang dieses Jahres Kandidaten, welche die Interessen einiger Gruppen von Militärführern vertraten, dazu übergingen, ihre Konkurrenten zu bedrohen, zu erpressen und zu ermorden, stellten sie sich klar gegen die Interessen des Staates und die Zentrale Wahlkommission sah sich gezwungen ihre Kandidatur auszusetzen.

Die individuellen Interessen sind veränderbare, konjunkturelle Charakteristika der politischen, wirtschaftlichen und intellektuellen Elite Tadschikistans. Die Elite trifft wichtige, die Entwicklung eines Landes steuernde Entscheidungen. Staatsführer prägen die Außen- und Innenpolitik eines Landes und treten im Namen des Volkes auf. Deshalb sind die persönlichen Eigenschaften, Überzeugungen, Werte und Erfahrungen der Angehörigen der Elite von besonderem Gewicht.

Nachdem die Vielfalt von Interessen aufgezeigt wurde, die es bei der Bewahrung des Gleichgewichts in der tadschikischen Gesellschaft auf den unterschiedlichen Ebenen zu berücksichtigen gilt, lassen sich daraus die Kriterien ableiten, nach denen eine Bedrohung der Demokratisierung des politischen Prozesses und damit der Stabilität der Republik sowie der politischen Sicherheit Tadschikistans vorliegt. Als Bedrohung der nationalen Sicherheit können gelten: die Wiederherstellung eines politischen Einparteiensystems und die Abschaffung von mehr als zwei Parteien, die Behinderung oder das Verbot freier demokratischer Wahlen, das Auftreten von politischem Separatismus, der auf die Beseitigung der territorialen Integrität und der Einheit des Staates gerichtet ist, die Verweigerung des Zugangs zu alternativen Informationsquellen sowie die Nichtunterordnung der Streitkräfte, der Einheiten der Ministerien des Inneren, der Sicherheit und anderer militärischer Strukturen unter die zivile Staatsführung.

Wenn Politiker diese Kriterien begreifen und in ihr politisches Kalkül einbeziehen, hilft ihnen das, realistische Wege zum Interessenausgleich innerhalb der Gesellschaft und somit zu deren innerer Stabilität und politischer Sicherheit zu finden.

In diesem Lichte stellen sich auch bestimmte Einschränkungen von Demokratie und Freiheiten als notwendig für den Erhalt jenes Niveaus an Freiheit dar, das in der tadschikischen Gesellschaft heute bereits erreicht ist. Somit schält sich in der Frage der Einschränkungen als wichtigster Aspekt heraus, dem Staat die Fähigkeit zu erhalten, jene demokratischen Rechte und Freiheiten zu garantieren, die in der gegenwärtigen Etappe der Entwicklung der politischen Prozesse in Tadschikistan bereits vorhanden sind. Dass es dazu wiederum erforderlich ist, Rechte und Freiheiten zu beschränken, ist ein deutlicher Hinweis auf das Vorhandensein echter, realer Mängel in der politischen Ordnung und in der Rechtsordnung. Die Tatsache jedoch, dass wir auf

diese Mängel offen aufmerksam machen und sie zu überwinden trachten, belegt, wie ernst es dem tadschikischen Volk mit der Absicht ist, einen demokratischen Rechtsstaat zu schaffen.

Die Welt von heute ist dabei, sich ihren neuen Interdependenzen zu stellen. Das geschieht durch das Prisma von Globalisierungskonzeptionen. Globalisierung schafft aber auch bestimmte Probleme und Gefahren, insbesondere für jene Staaten, die erst am Anfang ihrer Erfahrungen im Umgang mit Unabhängigkeit und Souveränität stehen. Darauf verwies auch VN-Generalsekretär Kofi Annan, als er feststellte, dass "Kriminalität, Drogen, Terrorismus, Umweltverschmutzung, Krankheiten, Waffen, Flüchtlinge, Migranten sich als Ströme schneller und in größerem Umfang als bisher bewegen".¹⁴ Diesen neuen Bedrohungen schenkt auch Präsident Rachmonow große Aufmerksamkeit. Er verweist darauf, dass sie nicht ausschließlich regionalen Charakter tragen, sondern auch auf viele andere Staaten zurückwirken. Auch unter dem Gesichtspunkt der Auseinandersetzung mit diesen Problemen erlaubt es die Stärkung des Staates, die erforderlichen Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

In der gegenwärtigen Entwicklungsstufe des tadschikischen Staates besteht eine der Aufgaben darin, der Bevölkerung die positiven Aspekte einer demokratischen Entwicklung zu verdeutlichen und ihr Bewusstsein für die Werte der Demokratie zu erschließen. Inwieweit und wie schnell die demokratischen Werte in der Republik sozial-psychologisch verinnerlicht werden, hängt nicht unwesentlich von der politischen Kultur der tadschikischen Politiker und der intellektuellen Elite ab. Bewähren sich die demokratischen Umgestaltungen und führen zu positiven Ergebnissen, so wird das auch die Ausichten auf ihre Akzeptanz in der *gesamten* Bevölkerung verbessern. Natürlich spielen dabei die innenpolitischen Faktoren, welche die Demokratisierung der politischen Prozesse fördern, die ausschlaggebende Rolle. Andererseits können auch äußere Faktoren diesen Prozess stimulieren. Wie wirksam sie werden können, hängt weitgehend von der Offenheit der tadschikischen Gesellschaft gegenüber der internationalen Gemeinschaft ab. Je mehr Tadschikistan in deren demokratische Strukturen einbezogen wird, desto geringer sind die Möglichkeiten des Landes, das Rahmenwerk demokratischer Prinzipien für das politische Wohl der Gesellschaft zu verlassen. Doch hier gibt es auch eine umgekehrte Logik: Die Offenheit der tadschikischen Gesellschaft hängt auch vom Einfluss und der Autorität der internationalen Organisationen ab sowie vom Grad der Bereitschaft der tadschikischen Behörden, sich zivilisierten Methoden der Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung zu öffnen. So sind also für die Perspektiven der Demokratisierung der tadschikischen Gesellschaft sowohl innere als auch äußere Faktoren ausschlaggebend.

Letztendlich aber wird die Demokratisierung Tadschikistans vom Verlauf der wirtschaftlichen Reformen und den Erfolgen des Landes entschieden. Derjenige Staat, dem es innerhalb einer überschaubaren Frist gelingt, die Arbeits-

14 Annan, a.a.O. (Anm. 3).

losigkeit zu verringern, eine gerechte Politik bei der Privatisierung von Eigentum durchzusetzen und das Niveau der materiellen Sicherheit der Gesellschaft anzuheben, kann mit einer positiven Einstellung der Bevölkerung ihm gegenüber rechnen. Gelingt dies dem jetzigen Staat nicht, steht der Rückfall in eine kommunistische oder islamische Ordnung ins Haus. Es liegt beim Erfolg der Wirtschaftsreformen und beim Verhalten der gegenwärtigen politischen Elite des Landes, wohin Tadschikistan sich schließlich wendet.

Menschliche Dimension und
demokratische Entwicklung

Menschenrechte im Kosovo

Januar bis Dezember 1999

Einführung

Menschenrechtsverletzungen waren sowohl Ursache als auch Folge des Konflikts im Kosovo. Zu den Leitprinzipien der OSZE gehören die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als zentrale Bestandteile von Sicherheit. Über genau diese Prinzipien setzten sich jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte² in den ersten sechs Monaten des Jahres 1999 hinweg. Eskalierende Menschenrechtsverletzungen im Kosovo hatten den völligen Zusammenbruch von Sicherheit zur Folge, der wiederum eine menschenrechtliche und humanitäre Katastrophe mit massivsten Menschenrechtsverletzungen auslöste. Die Luftangriffe der NATO, die am 24. März 1999 aufgenommen und Anfang Juni 1999 beendet wurden, vertrieben die jugoslawischen und serbischen Sicherheitskräfte aus dem Kosovo. Während des elf Wochen dauernden Krieges wurden schätzungsweise 90 Prozent der mehr als 1,45 Millionen Kosovo-Albaner auf brutale Weise gezwungen ihre Heimat zu verlassen und in Nachbarländer zu fliehen, was zur schlimmsten humanitären Krise in Europa seit über 50 Jahren geführt hat. Nur mit dem Tempo ihrer erzwungenen Vertreibung vergleichbar fluteten über 800.000 Kosovo-albanische Flüchtlinge unmittelbar nach Beendigung des Krieges und dem Rückzug der jugoslawischen und serbischen Kräfte ins Kosovo zurück. Bei ihrer Rückkehr fanden viele Flüchtlinge ihre Dörfer, Häuser und Gemeinden völlig zerstört vor. Überall im Kosovo waren Dörfer, deren Bewohner als Sympathisanten der inzwischen entmilitarisierten Kosovo-Befreiungsarmee (*Ushtria Clirimtare E Kosoves*, UCK) galten, von den jugoslawischen und serbischen Truppen systematisch geräumt und zerstört worden. Diejenigen, die ins Kosovo zurückkehrten, wurden oftmals weiter

- 1 Sandra Mitchell war von Dezember 1998 bis April 2000 Leiterin der Abteilung für Menschenrechte in der Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE, der *OSCE Task Forces* für das Kosovo und der OSZE-Mission im Kosovo. Die vorliegende Zusammenfassung beruht auf Berichten und persönlichen Aufzeichnungen sowie auf dem zweibändigen Bericht über die Befunde der Menschenrechtsmissionen, die im Dezember 1999 von der OSZE unter dem Titel "As Seen - As Told Parts I and II" veröffentlicht wurden. Der vorliegende Beitrag basiert weitgehend auf den beiden letztgenannten Berichten, die in voller Länge auf der Website der OSZE, <http://www.osce.org>, zugänglich sind.
- 2 Dieser Begriff bezeichnet im Folgenden im weiteren Sinne die jugoslawischen Streitkräfte (*Vojska Jugoslavije*, VJ), das Innenministerium und dessen Sondereinheiten (*Ministarstvo Unutrasnjih Poslava*, MUP), den Staatssicherheitsdienst (*Sluzba Drzavne Bezbednosti*, SDB) sowie im Kosovo aktive paramilitärische Gruppen. Eine detailliertere Beschreibung der unterschiedlichen Kräfte findet sich in: As Seen - As Told Part I, a.a.O. (Anm. 1), S. 21-30.

vertrieben in überfüllte und nur unzureichend darauf vorbereitete Städte. In Peć, einer Stadt, die Ende des Krieges zu 55 Prozent zerstört und fast menschenleer war, schwoll die Einwohnerzahl innerhalb weniger Wochen auf über 102.800 Menschen an und überstieg damit die geschätzten Zahlen von vor dem Krieg um 30 Prozent.³ Mit der Rückkehr der Kosovo-Albaner setzte die Flucht der Minderheitengemeinschaften aus der Provinz ein, insbesondere der Kosovo-Serben und der Roma, die vor Rache- und Vergeltungsakten flohen.

Waren die ersten sechs Monate des Jahres 1999 im Kosovo geprägt von schweren und grausamen Menschenrechtsverletzungen, die von jugoslawischen und serbischen Sicherheitskräften an der ethnischen Mehrheit begangen wurden, so standen die letzten sechs Monate des Jahres 1999 im Zeichen schrecklicher Menschenrechtsverletzungen, die nun, wenn auch in geringerem Umfang, von zurückkehrenden Kosovo-Albanern an ethnischen Minderheiten verübt wurden - in Anwesenheit internationaler Friedenstruppen. Inmitten dieser Ereignisse entsandte die OSZE die größte Menschenrechtsmission, die sie jemals hatte, in das Kosovo. Im vorliegenden Beitrag soll versucht werden, den über 750 Seiten starken Menschenrechtsbericht, den die OSZE bereits im Dezember 1999 veröffentlicht hat, noch einmal zusammenzufassen. Es folgt zunächst eine kurze Beschreibung der verschiedenen Menschenrechtsmissionen, die im Laufe des Jahres 1999 ins Kosovo entsandt wurden, der sich ein Überblick über die von der Menschenrechtsabteilung der Mission vor Ort angewandten Methoden und Praktiken anschließt. Vor diesem Hintergrund soll dann die Menschenrechtssituation im Kosovo zwischen Januar und Dezember 1999 zusammenfassend dargestellt werden.

OSZE-Menschenrechtsmissionen im Kosovo

Zwischen Januar und Dezember 1999 unterhielt die OSZE drei Menschenrechtsmissionen im Kosovo. Die Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE (OSZE-KVM)⁴ überprüfte zwischen November 1998 und März 1999 Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Kosovo. In diesem Zeitraum wuchs die KVM auf über 1.350 internationale Mitarbeiter an, von denen rund 75 der Abteilung für Menschenrechte angehörten. Die KVM agierte im Umfeld eines bewaffneten Konflikts und wurde angesichts der sich rapide verschlechternden Sicherheitslage am 20. März aus dem Kosovo zurückgezogen. Vier Tage später, am 24. März 1999, begannen

³ Vgl. As Seen - As Told Part II, a.a.O. (Anm. 1), S. 47.

⁴ Die Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE (OSZE-KVM) wurde mit dem "Abkommen über die Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE", das am 16. Oktober 1998 zwischen der OSZE und der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) geschlossen worden war, ins Leben gerufen. Gemäß diesem Abkommen hatte die OSZE-KVM die Aufgabe, die Einhaltung der Resolution 1199 des VN-Sicherheitsrates und des Waffenstillstands durch alle Konfliktparteien im Kosovo zu überwachen. Die Menschenrechtsabteilung der OSZE-KVM war von Dezember 1998 bis Juni 1999 im Einsatz.

die Luftangriffe der NATO gegen Serbien. Nach dem Rückzug der KVM wurde die Mission von über 1.350 auf rund 350 internationale Mitarbeiter reduziert. Die verbliebenen 350 internationalen Mitarbeiter wurden in *OSCE Task Forces* in Albanien und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eingesetzt, um dort bei den humanitären Bemühungen zu helfen und die Dokumentation der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen im Kosovo fortzuführen. In dieser Zeit verdoppelte sich die Menschenrechtsabteilung auf mehr als 150 Mitarbeiter. In den beiden Phasen ihres Einsatzes sammelte die Menschenrechtsabteilung der OSZE-KVM Unmengen von Daten zur Menschenrechtslage im Kosovo. Dazu gehörten Hunderte von Einzelfall-, Tages- und Wochenberichten, die von den Mitarbeitern der Abteilung zusammengestellt und alle beim Rückzug der Mission mitgenommen worden waren.

Während der humanitären Krise waren die Mitarbeiter der Menschenrechtsabteilung der OSZE-KVM in den Flüchtlingslagern in Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Einsatz und trugen unter den Flüchtlingen knapp 2.800 Berichte von Opfern und Augenzeugen von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht zusammen. Die Schnelligkeit, mit der die OSZE ihr Menschenrechtspersonal zum Einsatz brachte, gestattete es ihr, umfassende Informationen aus erster Hand über die schweren Menschenrechtsverletzungen zu erhalten, die während der NATO-Luftangriffe von jugoslawischen und serbischen Kräften im Kosovo verübt wurden. Nach Beendigung des Konflikts schickte die OSZE die Mitarbeiter der Abteilung für Menschenrechte umgehend ins Kosovo zurück,⁵ diesmal als die für die Überwachung der Menschenrechte verantwortliche Komponente im Rahmen der Mission der Vereinten Nationen (UNMIK). Als Ende Juni 1999 die Flüchtlinge zurückkehrten, war die neu gebildete OSZE-Mission im Kosovo (OSZE-MIK) flächendeckend vertreten. Nach der von der Menschenrechtsabteilung der OSZE-MIK zusam-

5 Der dritte der den Menschenrechten geltenden Einsätze vor Ort im Kosovo wurde durch Beschluss Nr. 305 des Ständigen Rates der OSZE am 1. Juli 1999 ins Leben gerufen, nachdem die Kosovo-Verifizierungsmission am 9. Juni 1999 aufgelöst worden war. Der Beschluss Nr. 305 des Ständigen Rates legte fest, dass die OSZE als eigene Komponente bzw. eigenständiger Pfeiler innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der VN im Kosovo (UNMIK) ihre Rechtsbefugnisse aus der Resolution 1244 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1999 herleitet. Ungeachtet der Umwandlung der OSZE-KVM in die OSZE-MIK blieb die der OSZE zugeschriebene Menschenrechtskomponente im Verlaufe des Jahres 1999 im Wesentlichen unverändert. OSZE-MIK übernahm die Federführung bei allem, was in die Bereiche Institutionenaufbau, Demokratisierung und Überwachung, Schutz und Förderung der Menschenrechte fällt. Das Mandat der OSZE-MIK im Bereich Menschenrechte schließt "den ungehinderten Zugang zu allen Teilen des Kosovo ein, um Verstöße gegen die Menschenrechte zu untersuchen und um sicherzustellen, dass Anliegen im Zusammenhang mit dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Gesamttätigkeit der Mission behandelt werden können", ein (eigene Übersetzung). Siehe auch den Bericht des VN-Generalsekretärs über die Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/1999/779, 12. Juli 1999.

mengestellten Dokumentation waren die letzten sechs Monate des Jahres 1999 im Kosovo geprägt von Racheakten gegen Minderheiten und mutmaßliche Kollaborateure. Leider wurden solche Racheakte trotz der Anwesenheit der fast 35.000 Mann starken NATO-Friedenstruppen und Tausender internationaler Beamter in einem Klima der Gesetz- und Straflosigkeit verübt.

Die Veröffentlichung der Analyse der Menschenrechtsbefunde der OSZE-Missionen im Kosovo

Am 6. Dezember 1999 veröffentlichte die OSZE einen zweibändigen Menschenrechtsbericht, der die Menschenrechtsverletzungen der vorausgegangenen zwölf Monate im Kosovo ausführlich dokumentierte. Damit publizierte die OSZE die Menschenrechtsbefunde einer ihrer Missionen erstmals in einem solchen Umfang. Der erste Band enthält unter dem Titel "*As Seen, As Told*" eine Analyse der Erkenntnisse der OSZE-KVM und deckt den Zeitraum von Oktober 1998 bis zum 9. Juni 1999 ab, dem Tag, an dem die KVM offiziell aufgelöst wurde. Der zweite Band, "*As Seen, As Told Part II*", dokumentiert den Zeitraum vom 14. Juni bis zum 31. Oktober 1999. Dieser zweite Band entstand unter Vor-Ort-Bedingungen und sollte den Bericht der OSZE-KVM ergänzen, der mit Unterstützung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau vorbereitet worden war. Die beiden Bände haben zusammen einen Umfang von mehr als 750 Seiten und geben einen umfassenden Einblick in die tragischen Geschehnisse, die sich im Laufe des Jahres 1999 im Kosovo ereignet haben. Der Leser sei ermutigt, sich den zweibändigen Bericht im Detail anzusehen, um die furchtbare Menschenrechtssituation, die im Kosovo während des ganzen Jahres 1999 herrschte, und die Herausforderungen, die noch bevorstanden, besser begreifen zu können.⁶

Standards und Methoden der Überwachung der Menschenrechte

Die den Menschenrechten geltenden Vor-Ort-Einsätze der OSZE im Kosovo bedienen sich bei der Beobachtung, Dokumentation und Untersuchung von Anschuldigungen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen internationaler und nationaler Menschenrechtsstandards und Standards des humanitären Völkerrechts.⁷ Das von der Abteilung für Menschenrechte angewandte Ver-

6 Beide Berichte können in vollem Umfang auf der Website der OSZE, <http://www.osce.org>, eingesehen werden.

7 Zu den angewandten Standards und Abkommen gehören: Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; Konvention über die Beseitigung aller Formen von Diskriminierung gegenüber Frauen; Übereinkommen über die Rechte des Kindes; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Gen-

fahren umfasst die vollständige Dokumentation, Sicherheitsprotokolle und ein zentralisiertes Berichtsverfahren bei strengster Vertraulichkeit und Unabhängigkeit in den Ermittlungen. Die schiere Zahl der im Laufe des Jahres 1999 der OSZE angezeigten Menschenrechtsverletzungen belief sich auf nahezu 5.000, so dass gründliche Nachforschungen in jedem einzelnen Fall unmöglich waren. Somit wurde die genaue Dokumentation zu einer der wichtigsten Komponenten der Abteilung. Für die Berichte über die einzelnen Vorfälle, Aussagen von Opfern und Zeugen sowie für Vermisstenmeldungen wurden einheitliche Formulare benutzt und eine einschlägige Datenbank aufgebaut. Zur Klassifizierung wurden rund 30 Kategorien möglicher Menschenrechtsverletzungen gebildet. Diese betrafen sowohl bürgerliche als auch politische Rechte sowie ökonomische, soziale und kulturelle Rechte. Beschwerden und Berichte von Augenzeugen oder Opfern mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen hatten Vorrang. Mitarbeiter der Abteilung für Menschenrechte suchten nach zusätzlichen Belegen aus verschiedenen Quellen, darunter Gesundheitsbehörden, bestätigende Aussagen anderer Zeugen usw. Es wurden Videos von Tatorten, Mordschauplätzen und Massengräbern aufgenommen. Mitarbeiter der Abteilung für Menschenrechte beobachteten (und beobachten weiterhin) offizielle Ermittlungen.

Für die Menschenrechtsabteilung der OSZE-KVM war es extrem schwierig, während des bewaffneten Konflikts und der humanitären Krise eine langfristige Strategie zu entwerfen. Stattdessen ermittelte sie zentrale Aufgaben und Prioritäten im Bereich der Menschenrechte. Dazu gehörte es, das Verhalten von Streitkräften, Polizei und Untersuchungsrichtern zu beobachten und zu dokumentieren, Anschuldigungen hinsichtlich Verletzungen des humanitären Völkerrechts nachzugehen und zu dokumentieren (dies erhielt umso größere Priorität, nachdem Ermittlern des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien die Einreise ins Kosovo verweigert worden war) und bei den jugoslawischen und serbischen Sicherheitskräften sowie der UCK in Einzelfällen zu intervenieren. In der Frage, welchen Anschuldigungen in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen vorrangig nachgegangen werden sollte, konzentrierte sich die Menschenrechtsabteilung in erster Linie auf das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit, Rechte im Zusammenhang mit Haftbedingungen und fairen Gerichtsverfahren sowie auf Vermisstenmeldungen. Bei der Sammlung von Informationen in Flüchtlingslagern konzentrierten sich die für die Menschenrechtsabteilung arbeitenden Missionsmitglieder auf die

fer Abkommen und Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (allesamt Abkommen und Protokolle der VN, die die Bundesrepublik Jugoslawien ratifiziert hat); des Weiteren die Standards und Verpflichtungen der Helsinki-Schlussakte und der Charta von Paris für ein neues Europa sowie anwendbares Recht. Obwohl einige dieser Standards rein technisch betrachtet vielleicht nur für einen Staat verbindlich sind, der das entsprechende Abkommen oder Protokoll ratifiziert hat, werden sie von der Menschenrechtsabteilung der OSZE-Mission zur Überwachung derjenigen herangezogen, die ein gewisses Maß an "effektiver Kontrolle" über irgendeinen Teil des Kosovo ausüben oder sich als staatliche Behörden ausgeben und der Bevölkerung öffentliche Dienste anbieten oder von ihr Fügsamkeit verlangen.

Schilderungen von Opfern und Augenzeugen von Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht. In den Lagern war man darum bemüht, Informationen von Angehörigen beiderlei Geschlechts, aller Altersgruppen (mit Ausnahme von Kindern, da das Personal vor Ort nicht entsprechend ausgebildet war) und verschiedener sozialer Gruppen unterschiedlicher geographischer Herkunft einzuholen.

Die Prioritäten bei den Aufgaben im Menschenrechtsbereich verschoben sich mit Beginn der Wiederaufbauphase nach der Beendigung des Konflikts im Juni 1999. Vorrang hatten nun die Behandlung der Rückkehrer und von Minderheiten, das Verhalten selbst ernannter Behörden, Diskriminierungen beim Zugang zu lebensnotwendigen Dienstleistungen und bei der Arbeitsplatzvergabe sowie die Erfassung von Gräbern, die von zuvor begangenen Menschenrechtsverletzungen zeugen. Was die Minderheiten anbelangte, arbeitete die OSZE eng mit dem Büro des Hohen Kommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR), den NATO-KFOR-Truppen sowie den anderen Teilen der UNMIK zusammen. Informationen über Massengräber und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht wurden an das Staatsanwaltsbüro des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGJ) weitergeleitet. Die Koordination und Zusammenarbeit zwischen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen verliefen im Menschenrechtsbereich im Kosovo 1999 im Vergleich zu früheren Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina erheblich besser.

Nach diesem Abriss über die Verfahren, derer sich die OSZE zur Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen bedient, soll im Folgenden ein grober Überblick über die menschenrechtliche Katastrophe, die das Kosovo im Jahre 1999 heimgesucht hat, gegeben werden.

Januar bis März 1999

Die Bedingungen vor Ort in den ersten drei Monaten des Jahres 1999 spiegelten den Stand des dort herrschenden bewaffneten Konflikts wider. Zur Zeit des Aufenthalts der OSZE-KVM war das Kosovo Schauplatz eines - wenn auch zeitweise unterdrückten - Krieges. Die jugoslawischen Streitkräfte besetzten die Provinz mit Panzern und schwerem Kriegsgerät. Jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte schränkten die Bewegungsfreiheit der Zivilbevölkerung ein und von Zeit zu Zeit brachen Kämpfe mit der UCK aus. Klagen über Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht betrafen in der Mehrzahl: das Töten von Menschen ohne Gerichtsverfahren, Massenhinrichtungen, das Verschwinden von Menschen bzw. Entführungen, das Gefangenhalten von Menschen an geheimen Orten, Verstöße von Polizei und Sicherheitskräften, die unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung, die Zerstörung des Eigentums von Zivilisten, Plünderungen, ungesetzliche Enteignungen sowie Einschrän-

kungen der Bewegungsfreiheit der Kosovo-Albaner. Die OSZE-KVM überprüfte zwar Menschenrechtsverletzungen; ihre Möglichkeiten, darüber Bericht zu erstatten und dagegen einzuschreiten, waren jedoch zunächst aufgrund des Personalmangels und später infolge der Eskalation der Militäraktionen, die letztendlich zum Rückzug der Mission am 20. März 1999 führte, stark eingeschränkt.⁸

Über die willkürliche Tötung unbewaffneter Zivilisten gab es in den ersten drei Monaten des Jahres 1999 viele Berichte. Serbische Sicherheitskräfte töteten Kosovo-Albaner, die UCK tötete Serben sowie Kosovo-Albaner, die sie für "Kollaborateure" oder Sympathisanten der serbischen Führung hielten. Trotz einer Serie schrecklicher Massaker in Račak, Rogovo und Rakovina im Januar und Februar 1999 war das Töten einzelner Menschen die häufigere Erscheinungsform. Im Nachhinein betrachtet waren die Massaker eher erste Anzeichen dessen, was in der Zeit von Ende März bis Anfang Juni folgen sollte. Die OSZE-KVM befasste sich mit zahlreichen Tötungsdelikten an Einzelpersonen, die mit der Sicherheitskrise in Verbindung zu stehen oder einem bestimmten Muster zu folgen schienen, ohne jedoch der einen oder der anderen Partei zugeordnet werden zu können. Diese häufigen Vorfälle erhöhten die Angst und die Spannungen in allen Ortschaften. Von der OSZE-KVM nachgewiesene Ereignisse und Fakten belegten willkürliche Verhaftungen, Hinrichtungen ohne Gerichtsverfahren und die Verstümmelung unbewaffneter Zivilisten durch jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte.⁹

Am 15. Januar 1999 zeigte sich in Račak, einem kleinen Dorf 30 Kilometer von der Provinzhauptstadt Priština entfernt, wie schwerwiegend die Verschlechterung der Menschenrechtssituation im Kosovo war. An jenem Tag wurden 45 Kosovo-albanische Zivilisten getötet, darunter eine 18-jährige Frau und ein zwölf Jahre altes Kind. Das Massaker von Račak führte zu einem internationalen Aufschrei. Es wurde als Wendepunkt in den Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts im Kosovo betrachtet, da die internationale Gemeinschaft erkannte, dass Menschenrechtsverletzungen den Kern des Konflikts ausmachten. Das Büro des Staatsanwalts des IStGJ wurde vom Missionsleiter der OSZE-KVM, Botschafter William Walker, um die Untersuchung des Vorfalls angerufen. Als die Chefanklägerin des Strafgerichtshofes zur Tatortbesichtigung ins Kosovo reisen wollte, wurde ihr von den Belgrader Behörden die Einreise verweigert. In Abwesenheit des IStGJ fertigten Mitarbeiter der Menschenrechtsabteilung der OSZE-KVM eine Dokumentation vom Schauplatz des Verbrechens an, holten Aussagen von Überlebenden und Zeugen ein und bemühten sich um die Aufbewahrung gerichtsmedizinischer Beweise bis zur Anreise eines finnischen Expertenteams.

8 Vgl. ODIHR, Report on Human Rights Tasks of the KVM - The First 60 Days of the Mission (16 Oct.-15 Dec. 1998), Warschau, 7. Januar 1999.

9 Vgl. As Seen, As Told Part I, a.a.O. (Anm. 1), S. 353; OSCE-KVM/HQ, Sonderbericht "Massacre of Civilians in Racak", 17. Januar 1999.

Die Morde von Račak und die Zeit danach hatten insofern erhebliche Auswirkungen auf die OSZE-Mission, als sie Menschenrechtsverletzungen mit Nachdruck ins Rampenlicht rückten und damit eine Verschiebung des Schwerpunkts innerhalb der Mission auf die Abteilung für Menschenrechte notwendig machten. Es ist immer noch nicht möglich, endgültig und definitiv zu sagen, was am 15. Januar 1999 in Račak tatsächlich geschehen ist. Der Fall wird vom Büro des Staatsanwalts des IStGJ untersucht, der höchste Vertreter der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), darunter Slobodan Milošević, der Anweisung, Anstiftung oder Unterstützung der Streitkräfte der BRJ zur Verübung eines Massenmords in Račak angeklagt hat.¹⁰

Im selben Zeitraum wurden willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen sowie die Missachtung des Rechts auf eine faire Gerichtsverhandlung durch die serbisch kontrollierte Justiz in zunehmendem Maße systematisch praktiziert, was häufig zur Unterdrückung der bürgerlichen und politischen Rechte der Kosovo-Albaner führte. Die OSZE-KVM erhielt von Beginn ihres Einsatzes an zahlreiche Klagen über Folter und Misshandlungen. Viele dieser Anschuldigungen wurden durch medizinische Befunde und Beweise aus erster Hand bestätigt. Es existiert umfangreiches Fotomaterial, das in Polizeigewahrsam erlittene Wunden und Prellungen festhält.¹¹ Gewalt war offenbar ein wesentliches Element der Behandlung von Menschen, die sich in Haft oder Untersuchungshaft befanden, und wurde generell als Mittel zur Verdeutlichung der Macht der Polizei über Gefängnisinsassen angewandt. Gewalt wurde auch angewandt, um "Geständnisse" krimineller und "terroristischer" Handlungen, die Unterzeichnung von Schuldanerkennnissen, die Preisgabe der Namen anderer Verdächtiger oder das Versprechen zur künftigen Zusammenarbeit zu erpressen.

Systematische und wiederholte Misshandlungen nahmen nach dem Rückzug der OSZE-KVM und dem Beginn der NATO-Luftangriffe noch zu, die Befugnisse der Polizei wurden durch Änderungen der Gesetzgebung für Kriegszeit durch Belgrad noch ausgeweitet. Während der Luftangriffe benutzten jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte verschiedene Gebäude im gesamten Kosovo als provisorische Gefängnisse. Berichte über Folter und Misshandlungen in solchen Gefängnissen gibt es in großer Zahl. Angeblich haben abrückende serbische Streitkräfte mehr als 1.900 Gefangene mitgenommen und auf Gefängnisse in ganz Serbien verteilt. Nach der Freilassung einiger der Gefangenen enthüllte eine vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz durchgeführte Gefangenenzählung, dass Ende 1999 noch ca. 1.800 Kosovo-Albaner in serbischen Gefängnissen festgehalten wurden. Die Haftbedingungen in Serbien selbst geben Anlass zu größter Sorge; die Berichte über Misshandlungen und unzureichende Versorgung sind zahlreich. Dieses Thema ist noch immer eines der schmerzhaftesten und seelisch belas-

10 Vgl. As Seen, As Told Part I, a.a.O. (Anm. 1), S. 355.

11 Vgl. ebenda, S. 46-47.

tendsten für die Familien der Gefangenen und Vermissten, aber auch für die internationalen Vertreter, die um deren Freilassung kämpften.

Eine weitere vorrangige Aufgabe der OSZE-KVM während ihres Einsatzes im Kosovo war die Beobachtung von Gerichtsverhandlungen. Verfahren gegen Personen, denen die Anklage "terroristische" oder "subversive Handlungen" vorwarf, waren beileibe kein neues Phänomen im Kosovo. Derartige Prozesse gibt es seit über zehn Jahren. Die Anwesenheit der OSZE-KVM und anderer internationaler Beobachter¹² im Gerichtssaal hatte einige positive Auswirkungen. Nach Angaben einiger Gefangener und von deren Familienangehörigen sorgte die Anwesenheit eines internationalen Beobachters dafür, dass sie weniger geschlagen wurden, und ermöglichte dem Gefangenen den Zugang zu - wenn auch begrenztem - Rechtsbeistand. Erkenntnisse der OSZE-KVM weisen jedoch darauf hin, dass eine große Zahl von Angeklagten in Prozessen verurteilt wurde, die den internationalen Standards für faire Gerichtsverhandlungen in keiner Weise entsprachen. Konkrete Beweise waren in Fällen von "Terrorismus" eher die Ausnahme, und wenn es sie gab, waren es meist nur Indizienbeweise. Schuldsprüche beruhten in der Regel auf "Geständnissen", die die Angeklagten auch kaum unter Hinweis darauf, dass sie unter Zwang oder Folter abgegeben worden waren, widerrufen konnten. Die Verhandlungen wurden in serbischer Sprache geführt, häufig ohne für die Angeklagten ins Albanische übersetzt zu werden. Bei den meisten der Prozesse, die von der OSZE-KVM beobachtet wurden, hielten sich auffällig viele bewaffnete Polizisten im Gerichtssaal und im Gerichtsgebäude auf. In dieser Phase und während der Luftangriffe waren vor allem junge männliche Kosovo-Albaner im wehrfähigen Alter der Gefahr ausgesetzt, getötet, willkürlich verhaftet und gefoltert zu werden, da jeder Einzelne von ihnen den serbischen Behörden als potentieller "Terrorist" galt.

Nach den Morden von Račak verschlechterte sich die Sicherheitslage für die OSZE-KVM ebenso wie die im gesamten Kosovo. Jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte erhöhten ihre Präsenz in der gesamten Provinz und begannen unter heftigem Einsatz von Gewalt Schritt für Schritt die Kontrolle an sich zu reißen. Während des gesamten Zeitraums dokumentierte die OSZE-KVM die Taktiken und Strategien gegenüber den Kosovo-Albanern, darunter die Durchführung von "Winterübungen" der jugoslawischen Armee, bei denen Dörfer mit Artillerie beschossen, Dorfbewohner der Gemeinde Vucitran im Februar und März 1999 gewaltsam vertrieben und im Februar Militär- und Polizeioffensiven in Kacanik durchgeführt wurden. Zur Taktik dieser "Übungen" gehörte es, Häuser von Zivilisten niederzubrennen und zu zerstören, um die UCK aus dem Gebiet zu vertreiben. Anfang März kam es nach der Ermordung zweier Polizisten zu gewaltsamen Übergriffen in einem albanischen

12 Prozessbeobachtungen wurden im Kosovo vom Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNHCHR), von Amnesty International, Human Rights Watch, der Kommission für Menschenrechte und Grundfreiheiten und dem Zentrum für Humanitäres Völkerrecht durchgeführt.

Stadtviertel von Priština. Diese Ereignisse zeigen das Muster eines gravierenden menschenrechtsverletzenden Vorgehens gegen die Zivilbevölkerung seitens jugoslawischer und serbischer Kräfte. Derartige Muster von Menschenrechtsverletzungen wiederholten sich in noch weit schlimmerem Ausmaß nach dem Abzug der OSZE-KVM am 20. März 1999.

Die Menschenrechtsmissionen der OSZE von März bis Juni 1999

Nachdem sich die OSZE-KVM aus dem Kosovo zurückgezogen hatte, setzte die Menschenrechtsabteilung ihre Arbeit und die Beobachtung der Menschenrechtslage im Kosovo fort. Ihre Mitarbeiter sammelten Informationen über die Lage im Kosovo aus erster Hand, von Flüchtlingen, die vor und während ihrer Flucht oder Vertreibung nach Albanien oder in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien oftmals zu Opfern oder Augenzeugen gravierender Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts geworden waren. Insgesamt wurden von der OSZE-KVM 1.111 Interviews mit Flüchtlingen in Albanien und 1.653 in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien geführt. Das Ausmaß, in dem Menschenrechtsverletzungen während der elf Wochen dauernden NATO-Luftangriffe aufgetreten sind, schlägt einem die Sprache. Schätzungen zufolge wurden über 1,2 Millionen Kosovo-Albaner während des Konflikts vertrieben. Die Zahl der Todesopfer steht noch nicht einmal fest, Ende 1999 wurden noch Tausende vermisst oder waren verschwunden. Im Verlaufe des Jahres 1999 arbeitete die Menschenrechtsabteilung der OSZE-Mission mit dem IStGJ zusammen und half bei der Erfassung von Gräbern. Im November 1999, als die Exhumierungen von Massengräbern für den Winter eingestellt wurden, erklärte die Chefanklägerin des IStGJ, Gerichtsmediziner hätten bis dahin 2.108 Leichen aus Massengräbern im Kosovo geborgen. Insgesamt sei jedoch im Jahre 1999 erst ein Drittel der 529 angegebenen Gräber exhumiert worden. Dem IStGJ sei von 11.334 Toten berichtet worden.¹³ Einige Gräber wurden noch gar nicht gefunden.

Die Kosovo-Albaner waren während des elfwöchigen Krieges extremer und entsetzlicher Gewalt ausgesetzt. Nach den Erkenntnissen der OSZE-KVM fanden unter eindeutiger Verletzung der Gesetze und Gebräuche des Krieges massive Vertreibungen durch jugoslawische und serbische Kräfte statt, die ganz offensichtlich strategisch geplant waren. Die Vertreibungen waren häufig begleitet von der bewussten Zerstörung von Eigentum, von Plünderungen, Erpressung, von Schlägen und Morden. Solche Menschenrechtsverletzungen wurden aus allen Gebieten berichtet, in denen Kosovo-Albaner lebten. Die menschenrechtsverletzenden Attacken konnten eine Gemeinde mit nur kurz-

13 Vgl. United Nations, Remarks to the Security Council by Madame Carla Del Ponte, Prosecutor International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, New York, 10. November 1999.

fristiger oder ohne jegliche Vorwarnung, sehr schnell und mit großer Heftigkeit treffen. Derartige Erfahrungen wurden mannigfach in ländlichen Gebieten im gesamten Kosovo gemacht und wiederholten sich, wenn Dorfbewohner versuchten, in ihre Häuser zurückzukehren. Anderswo, in den Städten, waren die Gemeinden der Kosovo-Albaner über viele Tage oder Wochen hinweg Angriffen ausgesetzt, bei denen willkürliche Gewalt und Menschenrechtsverletzungen Hand in Hand gingen mit einer Vorgehensweise, die insgesamt höchst organisiert und systematisch zu sein schien. Die Angriffe auf Kosovo-Albaner überall im Land waren offensichtlich auf eine Strategie zurückzuführen und nicht auf einen Zusammenbruch der Kommandostrukturen. Möglichkeiten zur Erpressung von Geld gehörten mit zu den Hauptmotiven jugoslawischer und serbischer Täter, die Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht begingen. Flüchtlinge wurden an Polizei- und Grenzkontrollstationen häufig geschlagen und ihrer Habe, ihres Geldes und ihrer Ausweispapiere beraubt. Tausende von Flüchtlingen wurden Zeuge, wie jugoslawische und serbische Sicherheitskräfte Häuser plünderten und ihre Beute auf Lastwagen verluden. OSZE-Beobachter bestätigten ähnliche Handlungen vor und nach dem Krieg, begangen von denselben Sicherheitskräften. Jugoslawische und serbische Kräfte zerstörten offenbar bevorzugt solche Gebäude, die von kommunaler Bedeutung waren (Krankenhäuser, Druckereien, Cafés, Schulen), sowie religiöse und kulturelle Stätten. Des Weiteren wurden in den ländlichen Gebieten systematisch Brunnen verseucht und Vieh getötet.

Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt wurden manchmal als Kriegswaffe eingesetzt. Frauen waren in einer äußerst wehrlosen Lage und in besonderem Maße geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt. Es gibt grauenhafte Beweise für Morde an Kindern, mit denen Erwachsene und Gemeinden terrorisiert und abgestraft werden sollten. Prominente, gebildete, reiche und politisch oder sozial engagierte Kosovo-Albaner waren vorrangiges Ziel von Mordanschlägen. Lokale Mitarbeiter der OSZE-KVM und andere mit der Mission in Verbindung stehende Personen wurden schikaniert oder mit Gewalt vertrieben, einige wurden getötet. Zahlreiche Flüchtlinge berichteten, sie seien als menschliche Schilde zum Schutz jugoslawischer und serbischer Truppen vor NATO-Angriffen benutzt worden. Dazu gehörte auch, dass sie dazu gezwungen wurden, Militärtransporte zu begleiten oder bei der Vertreibung von Dorfbewohnern Deckung zu geben.

Die Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen der OSZE-KVM im Bereich der Menschenrechte lauten, dass den Menschenrechtsverletzungen, die von jugoslawischen und serbischen Kräften begangen worden, eine klare Strategie zugrunde lag, dass paramilitärische Verbände und in einigen Fällen auch bewaffnete Zivilisten mit Duldung von und in Absprache mit Militärs und Sicherheitskräften, die ihrerseits im Allgemeinen hochgradig organisiert und systematisch vorgingen, schwere Verbrechen verübten und dass die massiven Menschenrechtsverletzungen, denen die Kosovo-albanische Bevölkerung

nach dem 20. März ausgesetzt war, die Fortsetzung von insofern gut vorbereiteten Handlungen serbischer Kräfte waren, als sie schon vor diesem Tag an zahlreichen Schauplätzen stattgefunden hatten. Auch wenn beide Konfliktparteien Menschenrechtsverletzungen begingen, waren diese in Art und Umfang keineswegs ausgewogen oder vergleichbar - es war in überwältigendem Maße die Kosovo-albanische Bevölkerung, die darunter zu leiden hatte.

Juni bis Dezember 1999

Als im Juni der Krieg beendet war, richtete die OSZE in aller Schnelle ihre Mechanismen zur Beobachtung der Menschenrechte wieder ein und begann erneut, die Ereignisse im Kosovo selbst zu dokumentieren. Innerhalb weniger Wochen kehrten über 800.000 Kosovo-Albaner ins Kosovo zurück, wo viele von ihnen Zerstörung, Arbeitslosigkeit und einen allgemeinen Zustand der Gesetzlosigkeit vorfanden. Es gab weder eine effektive Polizei noch ein funktionierendes Justizwesen. Während des ganzen Jahres 1999 fehlten auf nationaler Ebene Mittel zur Verfolgung mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen. In Verbindung mit der weit verbreiteten Einstellung, dass die im Lande verbliebenen Minderheiten, Kosovo-Serben und insbesondere auch Roma, sich kollektiv der Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit schuldig gemacht hatten, trug dies zu einer anhaltend schlechten Lage der Menschenrechte bei.

Die Monate Juni, Juli, August und September 1999 waren im Kosovo geprägt von Racheakten, die in einem Klima der Gesetzlosigkeit und der Straflosigkeit verübt wurden. Kosovo-Serben, Roma, muslimische Slawen und Angehörige anderer Gruppen, die der Kollaboration mit jugoslawischen und serbischen Sicherheitskräften verdächtigt wurden, wurden zur Zielscheibe von Mord und Vertreibung, Schikanen, Einschüchterungen, dem Niederbrennen von Häusern und von Entführungen, was den Exodus dieser Gemeinschaften aus dem Kosovo zur Folge hatte. Vor dem Krieg lebten in Priština und in den umliegenden Dörfern rund 51.000 Serben, Ende 1999 war ihre Zahl auf unter 600 gesunken; die Mehrzahl verließ ihre Heimat nach dem Einrücken der NATO-geführten KFOR-Truppen.¹⁴ Als die OSZE am 20. Juni 1999 in die Region von Gnjilane im Osten des Kosovo zurückkehrte, war nur ein einziges Haus in der Stadt zerstört. Ende Oktober waren 280 Häuser niedergebrannt oder zerstört; 150 davon hatten Kosovo-Serben gehört, 130 von ihnen Roma.¹⁵ Im Süden der Stadt Prizren wurden im selben Zeitraum über 250 Häuser zerstört; sie alle hatten Angehörigen von Minderheiten gehört. Die Zerstörung des von Roma bewohnten Viertels, die rasche Entstehung bewaffneter serbischer Nachbarschafts-"Wachen" und die große Gemeinde vertriebener Kosovo-Albaner machten aus der Stadt Mitrovica ein geteiltes

14 Vgl. *As Seen - As Told Part II*, a.a.O. (Anm. 1), S. 68.

15 Vgl. ebenda, S. 23.

und nach Volksgruppen getrenntes Pulverfass, in dem gewaltsame Ausschreitungen auf den Straßen an der Tagesordnung sind.

Am 23. Juli wurden in Gračko, einem kleinen Dorf südlich von Priština 14 männliche Kosovo-Serben im Alter zwischen 15 und 60 Jahren auf den Feldern, die sie gerade abgeerntet hatten, erschossen. Das Massaker erschütterte das Kosovo. KFOR-Soldaten erreichten den Tatort nur wenige Augenblicke, nachdem die Schüsse abgegeben worden waren, und fanden 13 dicht beieinander liegende Leichen. Die Gruppe war offensichtlich mit Kopfschüssen hingerichtet worden. Ein weitere Leiche wurde in 150 Metern Entfernung gefunden. Sechs landwirtschaftliche Fahrzeuge, die den Opfern gehört hatten, fand man mit noch laufenden Motoren am Tatort.

Granatangriffe auf Häuser und Eigentum von Kosovo-Serben und Roma waren im Juni, Juli und August 1999 im gesamten Kosovo ebenfalls alltäglich. Tödliche Vorfälle und damit einhergehende Zerstörungen führten häufig zur Flucht einer gesamten Minderheitengemeinde aus dem Gebiet. Neben der Flucht aus dem Kosovo reagierten die Opfer solcher Angriffe und ihre Gemeinde mit Straßenblockaden und Barrikaden. KFOR-Truppen und VN-Personal konnten solche Barrikaden zwar zumeist passieren; jeglichen anderen "Außenstehenden" wurde jedoch die Durchfahrt verweigert oder sie reisten auf eigene Gefahr. In dieser Zeit entstanden rasch Kosovo-serbische Enklaven; in den Städten suchten Roma, Kosovo-Serben und andere Minderheiten Schutz in ihren jeweils eigenen ethnischen Ghettos. Die Festnahmen mutmaßlicher Kriegsverbrecher und das Verschwinden von 15 Kosovo-Serben und sechs Roma aus Orahovac im Zentralkosovo schufen in der gesamten Gemeinde die Atmosphäre eines Belagerungszustands. Die geplante Stationierung russischer KFOR-Truppen erhöhte die Spannungen in dem Gebiet zusätzlich und Kosovo-Albaner errichteten aus Protest eine mehr als 75 Tage andauernde Blockade.¹⁶ Hunderte von Kosovo-Serben, Roma und Angehörigen anderer Minderheiten wurden Berichten zufolge in den drei Monaten nach dem Krieg im Kosovo getötet oder werden vermisst.

Der Wunsch nach Rache ist nur allzu menschlich; der Racheakt selbst aber darf nicht hingenommen werden; er muss zu Protokoll gebracht und untersucht werden. Die Auswirkungen häufiger Diskriminierung und Erniedrigung auf die Kosovo-albanische Bevölkerung in den vergangenen zehn Jahren sind dokumentiert und werden von niemandem bezweifelt. Ebenso wenig ist zu bezweifeln, dass die "ethnischen Säuberungen" während des Krieges, von denen praktisch keine Familie verschont blieb, die Kosovo-Albaner zutiefst traumatisiert haben. Vor diesem düsteren Hintergrund der Nachkriegssituation hätten nur ein starkes System der Rechtsdurchsetzung und ein starkes Justizsystem das Klima von Rache und Vergeltung, das wieder nur den

16 Die Kosovo-Albaner in Orahovac sind der Überzeugung, dass russische Söldner während des Krieges bei Angriffen auf die Stadt an der Seite der jugoslawischen und serbischen Sicherheitskräfte gekämpft haben, und lehnten daher jegliche russische Präsenz in der Stadt ab.

Kreislauf der Gewalt in Gang setzt, verhindern können. Das Ausbleiben einer nachdrücklichen internationalen Reaktion auf die Gesetzlosigkeit begünstigte die Welle von Rache und Straflosigkeit, die das Kosovo nach dem Krieg erfasste. Die Anwesenheit internationaler Polizei, Ermittlungs- und Strafvollzugsbeamter sowie internationaler Richter hätten in dieser Zeit sehr zur Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit beigetragen.

Neben den Kosovo-Serben gehörten insbesondere Roma und muslimische Slawen zu den Opfern von in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 von der OSZE-MIK dokumentierten Gewalttaten. Viele Kosovo-Albaner stempelten die Roma zu Kollaborateuren: Sie wurden beschuldigt die "Drecksarbeit" gemacht zu haben, wie z.B. die Beseitigung von Leichen; sie trugen den Makel, mit dem Regime in Belgrad im Bunde zu sein. Mitarbeiter der Menschenrechtsabteilung registrierten die Dezimierung der Roma-Gemeinschaft in weiten Teilen des Kosovo, deren Mitglieder aus Angst um ihr Leben ihre Häuser verlassen haben. Die Gemeinschaft der muslimischen Slawen, die sich weitgehend auf den Westen des Kosovo konzentriert, teilt mit den Kosovo-Albanern zwar den Glauben, unterscheidet sich aber durch ihre Sprache. Im Kosovo Serbokroatisch zu sprechen, heißt sich verdächtig zu machen und kann schon ausreichen, um Gewalt zu provozieren. Andere Nicht-Albaner, die Berichten zufolge zu den Opfern von Menschenrechtsverletzungen zählen, sind Türken und Kroaten. Einer der alarmierendsten Trends, den die Mitarbeiter der Menschenrechtsabteilung dokumentierten, war die Beteiligung Jugendlicher an Menschenrechtsverletzungen. Kleine Kinder, einige erst zehn oder zwölf Jahre alt, bedrängten, schlugen und bedrohten Menschen, zumeist wehrlose ältere Kosovo-Serben, einzig und allein aufgrund ihrer Volkszugehörigkeit. Da ein Jugendstrafsystem fehlt, genießen solche Kinder für ihre Verbrechen *de facto* Straffreiheit.

Ein beunruhigendes Thema, das seit etwa Ende 1999 belegt ist, war die - zuvor nicht gekannte - Intoleranz, die innerhalb der Gemeinschaft der Kosovo-Albaner aufkam. Die Rechte der Kosovo-Albaner auf Vereinigungsfreiheit, freie Meinungsäußerung, Gedanken- und Religionsfreiheit werden von wiederum anderen Kosovo-Albanern in Frage gestellt. Opposition gegen die neue Ordnung, insbesondere gegen die Dominanz der (ehemaligen) UCK in den selbst ernannten Gemeindeverwaltungen, oder auch nur das vermeintlich fehlende Engagement für die Sache der UCK hat Einschüchterungen und Schikanen zur Folge. Ein weiterer Aspekt von Intoleranz der Kosovo-Albaner untereinander war der Versuch, die Rechte der katholischen Albaner auf Ausübung ihrer Religion im Gebiet Peć einzuschränken.

Ethnisch motivierte Gewalt, die in den Monaten Juni, Juli und August steil anzusteigen schien, begann im September und für den Rest des Jahres 1999 abzuflauen. Die zunehmende Präsenz und Stationierung internationaler Polizei und der KFOR-Truppen trugen zu einer sichtbaren Verbesserung der Sicherheitslage bei. Bis Ende September hatten jedoch viele Angehörige von Minderheiten, die nach dem Krieg zunächst noch im Kosovo geblieben wa-

ren, die Provinz verlassen oder waren in Enklaven und Ghettos gezogen. Seit August bearbeitete eine von der UNMIK eingerichtete Notstandsgerichtsbarkeit die Fälle und brachte sie voran. Der Wiederaufbau des Justizwesens im Kosovo ist jedoch noch immer eine der größten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft. Die grundlegenden materiellen Voraussetzungen für den Betrieb eines Gerichtshofes fehlten nach dem Krieg weitgehend, viele Gebäude waren zerstört, Ausstattung und notwendige Utensilien waren knapp. Es ist nur eine unzureichende Anzahl von Richtern und Staatsanwälten geblieben und Minderheiten verweigern aufgrund von Sicherheitsbedenken ihre Beteiligung. Die Bezahlung der Richter und anderer im Justizwesen Beschäftigter wurde von den Betroffenen als viel zu niedrig angesehen, das monatliche Gehalt eines Richters betrug beispielsweise lediglich 300 bis 500 DM. Die Menschenrechtsbeobachter der OSZE-MIK berichteten, dass Kosovo-albanische Richter und Staatsanwälte der Diskriminierung und Befangenheit in Fällen, in die Angehörige ethnischer Minderheiten verwickelt waren, bezichtigt wurden. Fragen hinsichtlich der Qualität der rechtlichen Vertretung für ethnische Minderheiten stellten sich regelmäßig. Verwirrung über das anzuwendende Recht behinderte ebenfalls die Aufnahme der Arbeit durch die Notstandsgerichtsbarkeit. Noch Ende 1999 stellte das Fehlen effektiver Mittel auf nationaler Ebene eine systematische Menschenrechtsverletzung dar, die alle im Kosovo betraf.

Andere Menschenrechtsverletzungen wie z.B. die Verwehrung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen, zur Gesundheitsfürsorge, zu Bildung und Arbeitsplätzen wurden sowohl von Kosovo-Albanern als auch von Kosovo-Serben dazu benutzt, die Integration traditionell gemischter Institutionen zu verhindern. Die Beschränkung des Zugangs zu Bildungseinrichtungen mit all ihren langfristigen Folgen für die Lebenschancen der Betroffenen, schlechte Gesundheitsfürsorge, begrenzte Beschäftigungsmöglichkeiten - das sind die Elemente, die Teile der Bevölkerung in einem Teufelskreis aus Armut gefangen halten und Gemeinden nicht nur ethnisch, sondern auch wirtschaftlich teilen. Sie schaffen die Bedingungen für die anhaltende Verletzung bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

Am 19. September 1999 löste sich die UCK offiziell auf und wurde entmilitarisiert.¹⁷ Zahlreiche Mitglieder der UCK bewarben sich um eine Stelle im Kosovo-Schutzkorps (*Trupat e Mbrojtes se Kosoves*, TMK). Gemäß UNMIK-Verordnung 8 ist das TMK eine zivile Einheit mit einem Mandat für Katastrophenschutz und kommunale Dienste.¹⁸ Das TMK hat weder irgendwelche Befugnisse zur Rechtsdurchsetzung oder ein Mandat zur Übernahme

17 Vgl. Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats sowie Undertaking of Demilitarisation and Transformation.

18 "Das Kosovo-Schutzkorps wird als ziviles Katastrophenschutzorgan eingerichtet, dessen Aufgaben (a) die Katastrophenhilfe, (b) Rettungseinsätze, (c) die Bereitstellung von Kapazitäten für humanitäre Hilfe in einzelnen Gebieten, (d) Hilfe bei Minenräumarbeiten und (e) die Mitarbeit beim Wiederaufbau von Infrastruktur und Gemeinden sein werden." Regulation No. 1999/8 On the Establishment of the Kosovo Protection Corps, UNMIK/REG/1999/8 vom 20. September 1999, Absatz 1.1 (eigene Übersetzung).

von Verteidigungsaufgaben,¹⁹ noch ist es eine "Armee" oder eine "transformierte UCK". Eines der heikleren Gebiete der Berichterstattung der OSZE-MIK über Menschenrechte betraf das Ausmaß, in dem UCK und TMK an Menschenrechtsverletzungen in der Zeit von Juni bis Dezember 1999 beteiligt waren. Obwohl es sich bei vielen Vorfällen in diesem Zeitraum um voneinander unabhängige einzelne Racheakte handelte, deuteten andere auf ein systematischeres Vorgehen nach einem bestimmten Muster hin und schienen organisiert zu sein. Die Belege weisen z.T. auf eine sorgfältige Auswahl der Opfer und eine dieser zugrunde liegende Vertreibungsabsicht hin. Ein Thema, das regelmäßig in den Berichten auftauchte, war die Präsenz der UCK und deren Kontrolle über die meisten der selbst ernannten Behörden, die nach dem Krieg das Vakuum an Recht und Ordnung ausfüllten. Über 900 angebliche Menschenrechtsverletzungen wurden der OSZE-MIK in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 geschildert. Die Berichte enthielten Zeugenaussagen, die eine Beteiligung der UCK sowohl vor als auch nach der Demilitarisierungsfrist vom 19. September bestätigten und von Berichten über eine UCK-"Polizei" bis zur Klage über Einschüchterungsversuche von Seiten selbst ernannter TMK-Mitglieder reichten. Es ist klar, dass die UCK nun angetreten war, das Vakuum von Recht und Ordnung zu füllen; diese "Polizei"-Funktion unterlag jedoch keiner gesetzlichen Kontrolle und war in keiner Weise legitimiert. In Peć und Prizren gibt es z.B. zwingende Belege dafür, dass die UCK "Polizeireviere" betrieb und Menschen zu von ihnen so genannten "Informationsgesprächen" vorlud. Abgesehen davon, dass sie sich damit über ihr eigenes Mandat hinwegsetzte, erweckte ein solches Vorgehen den Eindruck, als habe die UCK bzw. das TMK die Befugnis zur Rechtsdurchsetzung. Das galt vor allem für das Jahr 1999, als UNMIK und die lokale Polizei noch nicht in vollem Umfang einsatzbereit waren. In diesem Zeitraum bestritten die Spitzen der ehemaligen UCK-Führung und jetzigen TMK-Hierarchie öffentlich jegliche Beteiligung ihrer Mitglieder an Gewaltakten.

Diskriminierungen in der Wirtschaft und bei der Beschäftigung von Arbeitskräften gingen 1999 kaum zurück. Personal- und Geldmangel verzögerten den Aufbau der zivilen Verwaltung der UNMIK, die gemäß der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats vorgesehen war. Bei ihrer Rückkehr ins Kosovo setzten lokale Kosovo-albanische Führungsspitzen, die häufig unter dem Einfluss der UCK standen, "selbst ernannte" Behörden ein, die "Direktoren" von Gesellschaften, öffentlichen Versorgungsbetrieben, Krankenhäusern und Schulen beriefen. Vielerorts standen diese Ernennungen mit Korruption und Vetternwirtschaft in Zusammenhang. Die Angestellten, die unter diesen Direktoren arbeiten, sind häufig sehr unzufrieden, haben in der Regel aber Angst, darüber zu sprechen. Beschäftigungsmöglichkeiten in solchen öffentlichen Einrichtungen gab es für Angehörige von Minderheiten Ende 1999

19 "Das Kosovo-Schutzkorps wird keinerlei Funktion bei der Rechtsdurchsetzung oder der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung übernehmen." Ebenda, Absatz 1.2.

praktisch nicht. Aufgrund der Ernennungspraktiken sind viele der Kosovo-Serben gar nicht an ihren Arbeitsplatz zurückgekehrt. Ohne Einkommen und ohne die Chance, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, wird sich der Auswanderungsdruck, der auf ihnen und ihren Familien lastet, nur noch verstärken. Erst als die zivile Verwaltung der UNMIK Fuß zu fassen begann, konnten die Ernennungen überprüft und einige revidiert werden. Dennoch gab es vielfach Klagen darüber, dass überforderte UNMIK-Verwalter die Entscheidungen der selbst ernannten Behörden in einigen Gemeinden lediglich abnickten.

In den letzten Monaten des Jahres 1999 nahm auch das Problem der organisierten Kriminalität an Umfang zu. Mitarbeiter der Menschenrechtsabteilung der OSZE-MIK verfassten Berichte über Frauenhandel, die Internationale Polizei der VN und KFOR verstärkten ihre Bemühungen im Kampf gegen den Schmuggel, gegen Schutzgelderpressung und die "Gangstermanieren" einiger Gruppen. Das Jahr endete damit, dass KFOR und UNMIK den Rückgang ethnisch motivierter Gewalt und die Zunahme der organisierten Kriminalität meldeten. Es sollte jedoch angemerkt werden, dass organisierte Kriminalität zum Zwecke wirtschaftlicher Bereicherung zwar normalerweise keinen Unterschied zwischen Volksgruppen macht und Kosovo-Albaner gleichermaßen in Gefahr bringt; dennoch ist diese Entwicklung insbesondere für ethnische Minderheiten bedrohlich, da häufig die Wehrlosen zu Opfern von Verbrechen werden, und es besteht kein Zweifel daran, dass ethnische Minderheiten in erhöhtem Maße wehrlos sind.²⁰

Das Jahr 1999 endete mit dem Abschluss eines Abkommens zwischen UNMIK und den drei führenden Kosovo-albanischen Parteien über die gemeinsame Verwaltung des Kosovo. Das Abkommen sah die Einrichtung eines Übergangsverwaltungsrates (*Interim Administration Council*, IAC) unter Kosovo-albanischer und VN-Leitung vor. Der IAC sieht zwar auch einen Vertreter der Kosovo-Serben vor; der Sitz blieb 1999 jedoch aufgrund serbischer Proteste gegen diese Einrichtung leer. Gemäß dem Abkommen sollen außerdem 14 Verwaltungsabteilungen dafür Sorge tragen, dass die öffentliche Verwaltung die politischen Richtlinien, die im IAC formuliert werden, in die Praxis umsetzt. Die Verwaltungsabteilungen werden gemeinsam von einem kosovarischen Direktor und einem UNMIK-Ko-Direktor geleitet. Im Zuge der Bemühungen, die Beteiligung von Minderheiten an der Verwaltung des Kosovo zu fördern, wurde der Kosovo-Übergangsrat (ein beratendes Gremium, das nach dem Krieg eingerichtet worden war) erweitert, um die ethnische Zusammensetzung des Kosovo besser widerzuspiegeln. Außerdem sollten ihm mehr Frauen angehören. Eine wichtige Vorbedingung für die Errichtung der gemeinsamen Verwaltung war die Auflösung aller selbst ernannten Behörden und parallelen Strukturen, insbesondere der "Provisorischen Regierung" Hashim Thaqis und der "Präsidentschaft der Republik Kosovo". Diese Strukturen sollten so weit wie möglich in die gemeinsame Ver-

20 Vgl. UNHCR/OSCE, Third Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo, Februar 2000, S. 3.

waltung integriert werden. Man hofft, dadurch der illegalen Polizei Herr zu werden und Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten.

Schlussfolgerungen

Schlussfolgerungen hinsichtlich der Menschenrechtslage im Kosovo nach dem Krieg kommen um die Erkenntnis nicht herum, dass Defizite in den von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Kapazitäten zur Rechtsdurchsetzung und die unzureichende Hilfestellung bei der Rechtspflege das Klima gefördert haben, in dem die Menschenrechtsverletzungen in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 auftraten: Die Straflosigkeit bei Verbrechen resultierte aus dem Versäumnis, ernsthafte Ermittlungen durchzuführen, und diese Straflosigkeit begünstigte umgekehrt die Fortsetzung der Gewalt. Zusätzliche Ressourcen für Untersuchungen müssen gewährleistet sein, dazu gehören Ermittlungsbeamte und Gerichtsmediziner ebenso wie die notwendigen Einrichtungen, damit sie arbeiten können. Der rechtliche und gerichtliche Rahmen muss gestärkt werden, damit sich die Dauer der Untersuchungshaft verkürzt und Gerichtsverhandlungen zügig durchgeführt werden können. Der Einsatz von noch mehr internationaler Polizei und internationalen Rechtsexperten wäre eine große Hilfe dabei, den Teufelskreis der Straflosigkeit zu durchbrechen. Die fortgesetzte Überwachung der Menschenrechte durch die OSZE und andere Organisationen wird dazu beitragen anhaltende Verstöße aufzudecken und kann Anleitung zur Förderung des Menschenrechtsschutzes im Kosovo geben. Indem wir die bis zum heutigen Tage begangenen Menschenrechtsverletzungen aufdecken und die Schuldigen benennen, haben wir eine bessere Ausgangsposition zum Aufbau eines Kosovo, dessen Grundlagen die Prinzipien der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sind.

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

Die "Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben" wurden im September 1999 von der "Stiftung für interethnische Beziehungen" veröffentlicht.¹ Es handelt sich dabei um eine Ausarbeitung von 19 Experten des Völkerrechts, der Politologie und der Soziologie, die Wege für eine bessere Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben - und damit für die Festigung sowohl der inneren Stabilität von Staaten mit Minderheitenbevölkerungen als auch der internationalen Sicherheit - aufzeigen.² Die Aufmerksamkeit der Fachwelt ist den Empfehlungen deshalb sicher, weil sich unter den Autoren führende Kenner der Minderheitenproblematik befinden, die Erfahrungen aus den verschiedenen Teilen der Welt in das Dokument einbringen konnten. Insofern repräsentieren sie den gegenwärtigen Kenntnisstand über das "Machbare" in der modernen Minderheitenpolitik. Gleichwohl würde es dieser Umstand allein nicht rechtfertigen, im OSZE-Jahrbuch über die Empfehlungen einer nichtstaatlichen Organisation (NGO) zu berichten. Es sind vielmehr weitere Aspekte, die dies sinnvoll erscheinen lassen: Zum einen war die "Stiftung für interethnische Beziehungen" eine im Jahre 1993 geschaffene NGO, deren ausschließliche Aufgabe die Unterstützung des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) war.³ Dies bedingte eine enge Bindung an dessen Arbeit und damit an ein OSZE-Organ. Zum anderen beauftragte der HKNM selbst die Experten mit der Ausarbeitung der Lund-Empfehlungen. Er folgte damit einer Praxis, die er 1996 mit den "Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten" begonnen und 1998 mit den "Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten" fortgesetzt hatte.⁴

1 Der Originaltitel lautet: The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. Die deutsche Übersetzung der Empfehlungen ist im Dokumententeil des vorliegenden Bandes (S. 477-505) abgedruckt. Wird in diesem Artikel auf bestimmte Passagen der Lund-Empfehlungen ausdrücklich Bezug genommen, so ist die Fundstelle mit römischen und arabischen Ziffern sowie Buchstaben im Text in Klammern angegeben.

2 Die abschließende Konferenz, auf der es zur Einigung über den Text der Empfehlungen kam, fand unter der Leitung von Prof. Gudmundur Alfredsson am Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law in Lund statt. Deshalb trägt das Dokument den Namen dieser schwedischen Universitätsstadt. Der Autor des vorliegenden Artikels gehörte der Expertengruppe an.

3 Die Stiftung hat Ende 1999 ihre Tätigkeit eingestellt, da das Büro des HKNM vergrößert wurde.

4 Die Empfehlungen sind auf der Website des HKNM nachlesbar: www.osce.org/instit/hcnm/index.html. Vgl. dazu auch Fernand de Varennne, Sprachminderheiten, Völkerrecht

Das grundsätzlich Bemerkenswerte an dieser Vorgehensweise des HKNM ist die damit vollzogene Hinwendung zu den generellen Problemen des Minderheitenschutzes. Er geht damit zumindest teilweise von der bisherigen Schwerpunktsetzung seiner Tätigkeit ab, die sich seit seiner Einsetzung am 1. Januar 1993 fast ausschließlich auf die Lage nationaler Minderheiten in einzelnen Staaten bezogen hatte. Da sich deren Situationen praktisch jeweils erheblich voneinander unterschieden, waren Generalisierungen kaum möglich. Eine grundsätzliche Gemeinsamkeit bestand lediglich darin, dass solche Staaten betroffen waren, in denen Minderheiten leben, die in einem anderen Staat die Mehrheit stellen. In oft mühevoller Überzeugungsarbeit unterbreitete der HKNM für solche Minderheitenprobleme Lösungsvorschläge, auf deren Grundlage mittlerweile Fortschritte erreicht werden konnten. Diese Tätigkeit hat in einigen Staaten zu praktischen, in anderen zumindest zu psychologischen Verbesserungen der Situation geführt.⁵

Freilich ist aber festzustellen, dass sich die Aktivitäten ganz überwiegend auf die "neuen" (oder wiederentstandenen) Staaten des früheren sowjetischen Einflussbereiches bezogen. Damit entstand der Eindruck, die Minderheitenprobleme im Westen würden übersehen. Diese Impression entbehrt nicht einer gewissen Grundlage, da das von westlichen Staaten mit gewaltsam ausgetragenen Minderheitenproblemen (z.B. Großbritannien, Spanien und die Türkei) maßgeblich mitgestaltete Mandat des Hohen Kommissars die Befassung mit Konflikten verbietet, die mit organisierten terroristischen Handlungen einhergehen.⁶ Die somit von der Zuständigkeitsregelung vorgegebene Ungleichbehandlung von tatsächlichen und potentiellen Spannungsherden durch den HKNM wurde in der Literatur - auch im OSZE-Jahrbuch - mehrfach kritisiert.⁷ Auf Dauer ist diese Vorgehensweise sicher nicht zu rechtfertigen. Nicht zuletzt deshalb ist zu begrüßen, dass mit der Veröffentlichung von allgemeinen Empfehlungen zu Grundfragen der Minderheitenpolitik nun auch Querschnittsfragen des Minderheitenschutzes in *allen* OSZE-Staaten Berücksichtigung finden. Hinzu kommt, dass solche Empfehlungen in besonderer Weise der präventiven und auf Kooperation zwischen Mehrheit und Minderheit abstellenden Zielsetzung des HKNM entsprechen. Die Vorschläge sollen nämlich Wege zur Vermeidung und Beilegung von Minder-

und Nichtdiskriminierung, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 4/1999, S. 241-245.

5 Da es sich um präventive Maßnahmen handelt, lassen sich diese Erfolge freilich nicht exakt messen. Darauf weist zutreffend hin: Rob Zaagman, Conflict Prevention in the Baltic States, ECMI Monograph 1, Flensburg 1999, S. 51.

6 Vgl. Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprevention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240.

7 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minderheiten in Westeuropa - (K)ein Thema für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 219-231, und noch schärfer Bernhard Meyer, Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektions"zwängen" und Selbstüberschätzung, in: Friedensbericht 1999, Chur 1999, S. 255.

heitenkonflikten aufzeigen. Gerade auch für die Involvierung des HKNM in Situationen nach einem Konflikt zur Wiederherstellung eines erträglichen Zusammenlebens verschiedener ethnischer Gruppen⁸ enthalten die Lund-Empfehlungen wichtige Anregungen, da die umfassende Beteiligung der Minderheiten am öffentlichen Leben eine der erfolgversprechendsten Methoden zum Abbau von Benachteiligungen und Spannungen sein dürfte. Schließlich ist noch darauf zu verweisen, dass die Aufstellung von Katalogen möglicher auf Minderheitensituationen anzuwendender Maßnahmen keine neue Methode der Bewältigung der damit zusammenhängenden Probleme ist. Vielmehr entschloss sich auch der Europarat mit dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten⁹ und der Europäischen Sprachencharta¹⁰ letztlich zu *À-la-carte*-Abkommen,¹¹ die es den Mitgliedstaaten grundsätzlich überlassen, welche Artikel der Vertragswerke sie entsprechend den regionalen Gegebenheiten umsetzen. Obwohl man sicher den grundsätzlichen Unterschied - es handelt sich bei beiden Europarats-Instrumenten um völkerrechtliche Verträge mit (schwachen) Durchsetzungsverfahren - nicht gering schätzen darf, ist die Herangehensweise bei einem Rahmenübereinkommen und einem Set von Empfehlungen wie dem Lund-Dokument dennoch durchaus ähnlich.

Wertigkeit der Lund-Empfehlungen

Bei den Lund-Empfehlungen handelt es sich nicht um ein zwischenstaatliches OSZE-Dokument, sondern um eine Stellungnahme unabhängiger Experten, die für die OSZE-Staaten keine Verpflichtungen begründet. Dennoch gibt es insofern einen staatlichen Bezug, als der HKNM 1998 auf der OSZE-Konferenz "Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt" in Locarno durch die Teilnehmerstaaten ausdrücklich dazu aufgefordert worden war, Aktivitäten zu entfalten, um die Konzepte der Mitwirkung von Minderheiten an der verantwortungsvollen Regierungsführung weiterzuentwickeln. Damit handelt es sich bei den Lund-Empfehlungen um ein "Auftragswerk" und nicht lediglich um einen "bloßen" Expertenkommentar.

Auch die angestrebte Nutzung des Lund-Dokuments durch den HKNM dürfte diesen speziellen Charakter unterstreichen. Es ist zu erwarten, dass damit ähnlich umgegangen wird wie mit den Haager und Oslo-Empfehlungen. Der HKNM hat gegenüber Staaten immer wieder Bezug darauf genommen und die Anwendung der darin enthaltenen Vorschläge angeregt. Auf

8 Zu nennen sind in dieser Hinsicht die Aktivitäten des HKNM in Griechenland, vgl. sein Statement in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 78-79.

9 BGBl. 1997 II, S. 31.

10 BGBl. 1998 II, S. 25.

11 Vgl. Heinrich Klebes, Minderheitenschutz durch den Europarat: Richtungswechsel durch "Entrechtlichung" von Verträgen?, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz, Bonn 1998, S. 156.

Grund der Vertraulichkeit der Gespräche zwischen dem Hohen Kommissar und den Regierungen lässt sich dies freilich nicht immer eindeutig nachweisen. Einen deutlichen Beleg gibt es aber hinsichtlich der sprachlichen Rechte von Minderheiten. In einem vom HKNM verfassten Bericht über die Gewährleistung dieser Rechte im OSZE-Gebiet wird zur Darstellung des bestehenden internationalen Standards neben den völkerrechtlichen Verträgen und dem Völkergewohnheitsrecht auch auf "sonstige Dokumente" eingegangen, worunter sowohl die viel zitierte Minderheitendeklaration der UN-Generalversammlung (Res. 47/135)¹² als auch die Haager und Oslo-Empfehlungen genannt werden. Ausdrücklich heißt es dort: "Obwohl diese Empfehlungen formal nichtstaatlichen Ursprungs sind und von den Staaten nicht durch die OSZE-Mechanismen angenommen wurden, sind sie gleichwohl den Teilnehmerstaaten vom Hohen Kommissar als Bezugspunkt präsentiert und von ihnen im Allgemeinen positiv aufgenommen worden."¹³ Diese Vorgehensweise des HKNM ist zweifellos durch das sehr weit gefasste Mandat seines Amtes gedeckt. Letztlich wird es in sein Ermessen gestellt, mit welchen Fragestellungen er sich beschäftigt und auf welche Dokumente er sich dabei bezieht.¹⁴

Es gibt noch einen weiteren Grund dafür, den Lund-Empfehlungen nicht lediglich den Wert einer Expertenstellungnahme unter vielen beizumessen. Dieser resultiert aus ihrem Gegenstand, der von zahlreichen Staaten als "heißes Eisen" angesehen wird. Immerhin betrifft die Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten ein Grundproblem jeder demokratischen Ordnung und wirft eine Reihe diffiziler Fragen auf. Diese beziehen sich beispielsweise auf die Ausgestaltung der Partizipation als Gruppenrecht, die positive Diskriminierung sowie die Selbstverwaltung in Form von territorialer und personaler Autonomie. All diese Fragen werden seit langem in der Literatur diskutiert, ohne dass sich dies bislang in der Völkerrechtsentwicklung niederschlagen hätte.¹⁵ Dass nunmehr der HKNM Expertenvorschläge zur "Mitwirkung" angefordert hat, zeugt davon, dass die Praxis auf Dauer konzeptionelle Grundfragen des Minderheitenschutzes nicht umgehen kann.¹⁶ Bedeutung kommt dem Lund-Dokument zudem auch deshalb zu, weil es in den Erläuterungen zu den eigentlichen Empfehlungen deutlich macht, in welchem erheblichem Umfang bereits staatliche Verpflichtungen hinsichtlich eines effektiven

12 Vgl. Allan Phillips/Alan Rosas (Hrsg.), *The UN Minority Rights Declaration*, Åbo 1993, S. 11ff.

13 OSCE (Hrsg.), *Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area*, Den Haag 1999, S. 7 (eigene Übersetzung).

14 Vgl. Jakob Haselhuber, *Der Hochkommissar für nationale Minderheiten der OSZE*, in: Erich Reiter (Hrsg.), *Grenzen des Selbstbestimmungsrechts*, Graz 1996, S. 109ff.

15 Einer der führenden Experten auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes brachte die Entwicklung der letzten Zeit treffend auf den Punkt: "Es ist schwer zu sagen, wo Minderheitenrechte beginnen und wo sie enden." Patrick Thornberry, *Introduction: In the Strong-room of Vocabulary*, in: Peter Cumper/Steven Wheatley (Hrsg.), *Minority Rights in the 'New' Europe*, Den Haag 1999, S. 3f. (eigene Übersetzung).

16 Solche praktischen Fragen sind eindrucksvoll bei Javard Rehmman, *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*, Den Haag 2000, S. 4ff., dargestellt.

Minderheitenschutz - der zwangsläufig auch die politische Beteiligung der Angehörigen von Minderheiten einschließen muss - bestehen. Insbesondere in OSZE-Dokumenten sind in einem erheblichen Umfang einschlägige Bestimmungen enthalten. Allein die vorgelegte sorgfältige Auflistung der nach der OSZE-Praxis "politisch verbindlichen" Pflichten der Staaten¹⁷ hätte es gerechtfertigt, das Lund-Dokument zu veröffentlichen. Umso mehr gilt diese Einschätzung für die darüber hinausgehenden Expertenvorschläge, die eine Fortentwicklung und Präzisierung der OSZE-Standards anstreben.

Grundsätzliche menschenrechtliche Aspekte

Die Lund-Empfehlungen gehen in ihrer Präambel davon aus, dass die Minderheitenrechte Teil der Menschenrechte sind. Dies impliziert, dass diese Rechte damit nicht als Gruppenrechte, sondern als Individualrechte - als Rechte des einzelnen Angehörigen einer Minderheit - betrachtet werden. Damit folgen die Experten dem traditionellen Ansatz des Völkerrechts, der sich 1966 mit Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte¹⁸ durchsetzte. Auch der Europarat beschritt 1995 mit seinem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten¹⁹ diesen individualrechtlichen Weg. Schließlich waren den Experten auch deshalb Grenzen hinsichtlich einer innovativen gruppenrechtlich orientierten Herangehensweise gesetzt, weil die KSZE/OSZE selbst in ihrem grundlegenden Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990 in § 30 die "Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten als Teil der international anerkannten Menschenrechte" bezeichnete.²⁰

Mit der menschenrechtlichen Einbindung bewegen sich die Lund-Empfehlungen somit in juristisch sicherem Fahrwasser. Dennoch überrascht dieser Ansatz insofern, als das Mandat des HKNM gerade nicht auf die Individualrechte des einzelnen Angehörigen einer Minderheit abstellt. So ist es ihm gar untersagt, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Stattdessen verhandelt der HKNM in der Regel mit den Vertretern von Minderheitenparteien und -organisationen, so dass sich in seiner praktischen Tätigkeit eher ein gruppenrechtlicher Ansatz nachweisen lässt. Trotz dieser systematischen Widersprüchlichkeiten, die eher rechtstheoretische Fragen aufwerfen, bietet die etablierte menschenrechtliche Herangehensweise des Lund-Dokuments den

17 Zumal einige dieser nach OSZE-Standard politisch verbindlichen Bestimmungen in bilateralen Verträgen nunmehr bereits völkerrechtlichen Charakter haben. Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, *The International Law Dimension of the German Minorities Policy*, in: *Nordic Journal of Int'l Law* 2/1999, S. 117ff.

18 BGBl. 1973 II, S. 1553.

19 BGBl. 1997 II, S. 31.

20 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, S. 19.

Vorteil, dass damit ein Grundelement des modernen Minderheitenschutzes gleich an den Anfang gestellt werden kann: das Entscheidungsrecht des Einzelnen, ob er sich als Minderheitenangehöriger versteht oder nicht (I 4). Damit wird der Verpflichtung entsprochen, dass jeder Mensch seine Identität selbst definieren kann und niemandem aus dieser Entscheidung ein Nachteil erwachsen darf.

Bedeutung des aktiven und passiven Wahlrechts

Der individualrechtliche Ansatz ermöglicht es auch, alle anderen Menschenrechte für Angehörige von Minderheiten einzufordern, wobei die Empfehlungen insbesondere die Verpflichtungen zur Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung unterstreichen. Von gleicher Wichtigkeit ist, dass damit alle Normen des UN-Menschenrechtspaktes automatisch auf Angehörige von Minderheiten anwendbar sind. Für das Recht auf wirksame Beteiligung am öffentlichen Leben ist insbesondere Art. 25 einschlägig, der ausdrücklich die Möglichkeit der Mitgestaltung der öffentlichen Angelegenheiten vor allem durch freie Wahlen vorschreibt. Die primäre Verantwortung des Staates liegt darin, überhaupt ein Wahlverfahren durchzuführen und es den Bürgern zu ermöglichen, von ihrem gleichen, geheimen und freien Wahlrecht Gebrauch zu machen. Es handelt sich dabei geradezu um eine öffentlich-rechtliche Verfahrensgarantie zur Durchsetzung politischer Rechte.²¹ Zweifellos ist Art. 25 die entscheidende völkerrechtliche Norm zum Gegenstand der Lund-Empfehlungen.

Doch der UN-Menschenrechtspakt ist nicht das einzige internationale Instrument, das die Bedeutung von Wahlen unterstreicht. So heißt es bereits in Art. 21 Ziff. 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948: "Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt."²² Auch Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention²³ geht von diesem Gedanken aus. Insgesamt ist zu erkennen, dass Wahlen hinsichtlich der Mitwirkungsrechte in den einschlägigen Dokumenten eine zentrale Rolle zukommt. Folglich bildet das Thema Wahlen in den Lund-Empfehlungen im Teil II (Teilnahme am Entscheidungsprozess) einen Schwerpunkt. Aufschlussreich ist hier die Herangehensweise, zunächst auf die Möglichkeiten der Selbstorganisation von Minderheiten einzugehen. Gefordert wird die Berücksichtigung des "Völkerrechtsprinzips" der Vereinigungsfreiheit. Obwohl hier der Begriff des "Prinzips" etwas überrascht (eher sollte von einer "Völkerrechtsnorm" gesprochen werden), so ist im Kern darunter zu verstehen, dass Minderheiten zur Grün-

21 Vgl. Manfred Nowak, CCPR Kommentar, Kehl 1989, S. 467, Rnr. 1.

22 Abgedruckt in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte, DGVN-Texte 42, Bonn 1992, S. 26ff.

23 BGBl. 1956 II, S. 1880.

dung eigener Parteien berechtigt sind. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass dieses Recht in den Katalog der anderen Menschenrechte eingebettet ist. Daher sind auch die Rechte anderer, die Gewaltlosigkeit und die Nichtdiskriminierung zu achten. Dies bedeutet letztlich auch, dass eine rein ethnische Ausrichtung unter Umständen mit dem Diskriminierungsverbot in Konflikt geraten könnte. Da aber einige Staaten die Bildung von Minderheitenparteien generell verbieten, erscheint die Betonung der Vereinigungsfreiheit notwendig, selbst wenn diese nicht verabsolutiert werden darf.

Die Experten waren sich in Lund zudem darüber einig, dass kein Wahlsystem neutral ist. Deshalb wird es kein System geben, das allen Interessengruppen gleichermaßen genügt. Eben weil dies so ist, werden die Staaten aufgefordert, die für ihre konkrete Situation repräsentativste Regierungsform zu finden.²⁴

Dies kann in vielen Fällen bedeuten, Minderheiten zu privilegieren, beispielsweise in Form niedrigerer Sperrklauseln, um ihre angemessene Mitwirkung im Staat sicherzustellen (II B 9). Vielfach wurde in der Vergangenheit ein effektiver Minderheitenschutz durch eine minderheitenfeindliche Ausgestaltung der Wahlkreise unterlaufen. Im Lichte dieser Erfahrungen wird empfohlen, eine solche geographische Abgrenzung von Wahlkreisen vorzunehmen, die eine angemessene Vertretung möglich macht (II B 10).

Allerdings bleiben die Lund-Empfehlungen hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts (II B) insgesamt vage, und das, obwohl es sich dabei um die Grundfrage der politischen Mitwirkungsrechte handelt. Die Ursache dafür ist leicht gefunden: Es ist die Staatsangehörigkeitsfrage. Die Experten umgingen dieses Problem, weil umstritten ist, ob die Rechtsfigur des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes nur auf eigene Staatsangehörige oder auch auf Ausländer anzuwenden ist. Der UN-Menschenrechtspakt geht eindeutig davon aus, dass *alle* Angehörigen von sprachlichen, religiösen und ethnischen Minderheiten durch Art. 27 geschützt werden. Die Staatsangehörigkeit ist keine Voraussetzung dafür, in den Geltungsbereich dieser Bestimmung zu fallen. Dies wurde vom Menschenrechtsausschuss wiederholt bekräftigt²⁵ und mündete schließlich in die Allgemeinen Bemerkung 23 (50) von 1994, in der es heißt: "Ein Unterzeichnerstaat darf (...) die Rechte nach Artikel 27 nicht nur auf seine Staatsangehörigen beschränken."²⁶ Auch in der Literatur wird diese Pflichtenlage unterstrichen und ausdrücklich für die Einbeziehung der so genannten neuen Minderheiten in den Geltungsbereich von Art. 27 plädiert.²⁷

24 Vgl. Dieter Blumenwitz, *Volksgruppen und Minderheiten - Politische Vertretung und Kulturautonomie*, Berlin 1995, S. 129ff.

25 UN-Doc. CCPR/C/23/CPR.1. Diese Auslegung wurde von Deschenes insofern zutreffend kritisiert, als "der Gebrauch des Wortes 'Personen' (...) gleichermaßen natürlich (erscheint), selbst angesichts des zugrundeliegenden Konzepts der Staatsangehörigkeit" (eigene Übersetzung), UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, S. 8.

26 In: *Human Rights Law Journal* 15/1994, S. 235 (eigene Übersetzung).

27 Vgl. Rüdiger Wolfrum, in: Catherine Brölmann et al. (Hrsg.), *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht 1993, S. 153ff.

Obwohl diese Auslegung aus rechtstheoretischer Sicht sicher unangreifbar ist, steht sie in einem auffälligen Widerspruch zur Staatenpraxis. Nach der Rechtsauffassung der Staatenmehrheit besitzen die Angehörigen völkerrechtlich geschützter Minderheiten die Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates. Dies unterstrich beispielsweise wiederholt die deutsche Regierung. Sowohl bei der Verabschiedung der UN-Minderheitendeklaration als auch beim Beitritt zum Rahmenübereinkommen des Europarates wurde ausdrücklich erklärt, dass die Angehörigen einer Minderheit Staatsbürger sein müssen.²⁸ Angesichts dieses offensichtlichen Widerspruchs zwischen Theorie und Praxis erscheint es verständlich, dass die Lund-Empfehlungen das Thema der Staatsangehörigkeit von Minderheitenangehörigen umgehen.

Neben dem ungelösten Streit ist in diesem Zusammenhang aber auch zu berücksichtigen, dass der Schutz von staatenlosen Minderheitenangehörigen in der Tätigkeit des HKNM - so in Estland - eine herausragende Rolle gespielt hat.²⁹ Jede Stellungnahme im Lund-Dokument zum Verhältnis von Staatsangehörigkeit und Minderheitenrechten hätte dies berücksichtigen müssen. Damit wäre das ohnehin brisante Thema der Mitwirkungsrechte von Minderheiten überfrachtet worden. Gleichwohl ist zu fragen, ob das Staatsangehörigkeitsproblem im Zusammenhang mit den Minderheitenrechten nicht künftig auch einmal durch Experten analysiert werden sollte. Vielleicht deutet sich hier ein Thema für einen weiteren Gegenstand von Empfehlungen an, die der HKNM in Auftrag gibt.

Ein Vorteil der Herangehensweise der Lund-Empfehlungen ist die Berücksichtigung aller einschlägigen Dokumente zur politischen Mitwirkung von Minderheiten. Ihre unterschiedliche rechtliche oder politische Qualität spielte dabei keine Rolle. Vielmehr ging es darum, Entwicklungstendenzen in den Staaten und den internationalen Beziehungen aufzuzeigen. So wurden neben völkerrechtlichen Verträgen und politischen Vereinbarungen auch andere Dokumente wie die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses - eines Vertragsdurchsetzungsorgans also - herangezogen. Obwohl diese Instrumente juristisch fraglos von unterschiedlicher Wertigkeit und Akzeptanz sind, gestattet nur eine solche Herangehensweise eine umfassende Analyse der komplexen Fragestellungen.

28 Vgl. BT Drs.12/6330, S. 8, und BGBl. 1997 II, S. 1418. Vgl. dazu auch Peter von Jagow, Minderheitenschutz in der außenpolitischen Praxis, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Moderner Minderheitenschutz*, Bonn 1998, S. 76f.

29 Vgl. Timo Lahelma, The OSCE and conflict prevention: The case of Estonia, in: *Helsinki Monitor* 2/1999, S. 27-28.

Anders als die UNO ist die OSZE eine "Wertegemeinschaft". Seit der Charta von Paris vom 21. November 1990³⁰ basiert sie u.a. auf den Werten Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechte. Bei der Ausarbeitung dieser Charta konnten die Staaten auf das bahnbrechende Kopenhagener Dokument (1990) zurückgreifen, das in einem Katalog die Grundelemente der demokratischen Gesellschaft auflistet und diesen mit der Notwendigkeit eines effektiven Minderheitenschutzes verknüpft. Dies verdiente deshalb seinerzeit eine solche Beachtung, weil das Thema Minderheitenschutz bis zum Ende des Ost-West-Gegensatzes tabuisiert worden war. Die andere auf der demokratischen Staatsordnung basierende europäische Wertegemeinschaft - der Europarat - hatte den Minderheitenschutz bis in die neunziger Jahre hinein als "anrüchiges Gewerbe" betrachtet³¹ und wandte sich dem Thema erst zu, nachdem die OSZE den Stein ins Rollen gebracht hatte.

Angesichts der Verpflichtung der OSZE auf Demokratie und Minderheitenschutz versteht es sich von selbst, dass die Lund-Empfehlungen von dem Demokratieerfordernis ausgehen (I 1). Nur in einer demokratischen Gesellschaft ist die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben möglich, ja sogar notwendig. Demokratie lebt von der Mitwirkung aller Menschen, setzt aber zugleich auch eine gute Regierungsführung, Toleranz und Rechtsstaatlichkeit voraus (I 1; I 2). Eng damit hängt zusammen, dass Minderheiten auch das Recht haben müssen, sich zu organisieren. Das Lund-Dokument äußert sich allerdings nicht dazu, inwieweit Minderheiten Institutionen bilden sollen oder können. Dies mag eine Konsequenz des individualrechtlichen Ansatzes sein. Stattdessen gehen die Experten von der Pflichtensituation des Staates aus, der eigene Institutionen schaffen kann, um die Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben "sicherzustellen". Damit wird diese Art der "*affirmative action*" befürwortet. Freilich sind sich die Autoren der Gefahren von Fördermaßnahmen durchaus bewusst, so dass in der gleichen Empfehlung ausdrücklich die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte auch der nichtgeförderten Gruppen unterstrichen wird (I 3). Dieser Vorschlag steht zudem in Verbindung mit der Verpflichtung zur Schaffung eines Vertrauensklimas durch die Regierungen und die Minderheiten. Eine Voraussetzung dafür ist in erster Linie Transparenz, die für eine demokratische Gesellschaft unerlässlich ist. Verwiesen wird hierbei auch auf die wichtige Rolle der Massenmedien.

Gerade in Staaten mit Minderheiten spielt das Subsidiaritätsprinzip eine besondere Rolle. Durch seine Beachtung soll sichergestellt werden, dass die Menschen betreffenden Entscheidungen nicht durch anonyme und ferne zent-

30 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 20), Kap. A.2.

31 So der österreichische Völkerrechtler Felix Ermacora, Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat, Wien 1972, S. 75.

rale Verwaltungen getroffen werden, sondern auf möglichst niedriger Verwaltungsebene vor Ort. Dies kann beispielsweise bei regional konzentrierten sprachlichen Minderheiten von entscheidender Bedeutung sein.³² Das Subsidiaritätsprinzip wirft die praktische Fragestellung auf, mit welchen Formen der Selbstverwaltung die umfassende Mitwirkung der Minderheiten am öffentlichen Leben erreicht werden kann.

Selbstverwaltung

Im dritten Teil der Lund-Empfehlungen mit der Überschrift "Selbstverwaltung" - die auch mit dem Begriff der Autonomie umschrieben werden kann - finden sich die zentralen Aussagen des Dokuments. Zu dieser Einschätzung muss man deshalb kommen, weil das Thema lange Zeit tabuisiert wurde. Folglich gibt es kein internationales Dokument, das sich eingehend mit der völkerrechtlichen Pflichtenlage in diesem Bereich befasst.³³ Trotz der weithin akzeptierten positiven Momente für den Minderheitenschutz, die durch Autonomieregelungen erzielt werden können, besteht in der Staatenpraxis keine Bereitschaft, diese als allgemeine Lösungsmodelle für Minderheitenkonflikte zu betrachten. Deutlich wurde dies hinsichtlich verschiedener Initiativen, die auf eine Aufwertung von Autonomiemodellen abzielten. So passierte die Empfehlung 1201 im Jahre 1993 lediglich die Parlamentarische Versammlung des Europarates, fand aber keine Zustimmung im Ministerkomitee. Ein Grund dafür war sicher, dass in Art. 11 ein "Recht auf kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder auf einen besonderen Status" festgelegt worden war.³⁴ Dieses Beispiel belegt, dass "die Empfindlichkeit in Sachen Autonomie, egal in welcher Form, in einigen Mitgliedsstaaten noch immer sehr stark (ist)".³⁵ Wie stark die staatlichen Vorbehalte weiterhin waren, zeigte 1995 die Weigerung der Slowakei, den Nachbarschaftsvertrag mit Ungarn zu ratifizieren, weil darin ein Verweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Empfehlung 1201 enthalten war.

Der Hintergrund für die weitverbreitete Zurückhaltung der Staaten gegenüber einer Autonomie liegt darin, dass die Delegation staatlicher Befugnisse an Selbstverwaltungseinheiten der Minderheiten vielfach als Schritt in Richtung auf die Sezession angesehen wird.³⁶ Daher kennt das Völkerrecht trotz ver-

32 Vgl. Michael Brems, *die politische Integration ethnischer Minderheiten*, Frankfurt/M. 1995, S. 46ff.

33 Es gibt allerdings eine ganze Reihe von Einzelfallregelungen. Vgl. die Übersicht bei Hurst Hannum (Hrsg.), *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Dordrecht 1993. In den letzten Jahren kamen viele neue Bestimmungen hinzu wie Markku Suksi in "On the Entrenchment of Autonomy", in: ders. (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, Den Haag 1998, S. 151ff., nachweist.

34 Vgl. *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 20 (1993), S. 151.

35 Heinrich Klebes, *Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 10-12/1995, S. 266.

36 Stefan Oeter, *Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau*, in: Jochen A. Frowein et al. (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Teil 2, Berlin 1994, S. 494.

schiedener anderslautender Behauptungen in der Literatur³⁷ keinen Rechtsanspruch auf Gewährung von Autonomie. Besonders deutlich wird dies an dem ansonsten in Bezug auf Minderheitenfragen ausgesprochen weitgehenden und deshalb auch in diesem Artikel wiederholt genannten Kopenhagener KSZE-Dokument. Obwohl kühne und weitreichende Feststellungen über die Rolle der Minderheiten in demokratischen Gesellschaften getroffen werden, wird die Autonomie in § 35 lediglich sehr vorsichtig als eine "*Möglichkeit*" für die Ausgestaltung einer Minderheitenregelung angesprochen: "Die Teilnehmerstaaten nehmen die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen."³⁸

Positiv ist gleichwohl zu vermerken, dass die Autonomie im Kopenhagener Dokument überhaupt genannt wurde. Dies ermöglichte es den Lund-Empfehlungen, diesen Faden wieder aufzunehmen. Analog zur allgemeinen völkerrechtlichen Umschreibung der Autonomie legten die Experten in Lund ein Autonomieverständnis zugrunde, wonach Teilgebiete eines Staates die Befugnis haben können, bestimmte Angelegenheiten im Wege der Selbstverwaltung, insbesondere durch den Erlass von Rechtsnormen, selbst zu regeln, ohne dass dieses Gebiet dadurch Staatsqualität erlangt. Wenn Minderheiten in einem umgrenzten Territorium leben, bieten sich gebietsbezogene Autonomieregelungen an. Ist dies nicht der Fall, werden die Angehörigen der verstreut lebenden Minderheit Träger der autonomen Rechte. Im Lichte dieser beiden Möglichkeiten sprechen die Experten von territorialen und nichtterritorialen Maßnahmen, die für die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben erforderlich sein können. Dafür sollten die Staaten entsprechende Mittel bereitstellen (III 14).

Besonderer Wert wird darauf gelegt, dass es kein einheitliches Modell für alle Minderheitensituationen gibt, sondern Einzelfallregelungen nötig sind, die auch asymmetrische Aufteilungen von Funktionen einschließen können. Ausdrücklich wird in der Kommentierung dieser Empfehlung darauf hingewiesen, dass die Experten gegen ethnische Kriterien für territoriale Maßnahmen sind. Der Hintergrund für diese Haltung liegt in der Ablehnung jedes Missbrauchs von Autonomieregelungen für "ethnische Säuberungen".

Hinsichtlich der nichtterritorialen Formen, der Personalautonomie, wird vor allem auf das traditionelle Feld der Kultur und deren Potential zur Förderung der Identität der Minderheit verwiesen. Begrüßenswert ist das Bekenntnis dazu, dass Minderheiten ihre eigenen Symbole und Ausdrucksformen bestimm-

37 Vgl. Douglas Sanders, Is Autonomy a Principle of International Law?, in: Nordic Journal of Int'l Law 1/1986, S. 17.

38 Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 20), S. 20.

men und gebrauchen können müssen (III 18). Bis in die jüngste Gegenwart hinein hat gerade die Wahrnehmung dieser kulturellen Rechte in einigen Staaten erhebliche Probleme bereitet.³⁹ Diese Einschätzung trifft noch stärker auf territoriale Maßnahmen zu, die von Staaten zumeist sehr argwöhnisch betrachtet werden. Entsprechend vorsichtig sind die Lund-Empfehlungen. Bereits einleitend (III 15) werden die Staaten insofern besänftigt, als die Zugehörigkeit von Verteidigung, Außenpolitik, Einwanderung, Zoll, Wirtschaftspolitik und Währung zu den Funktionen, die im Allgemeinen von der Zentralregierung wahrgenommen werden, bekräftigt wird, um so allen separatistischen Bestrebungen einen Riegel vorzuschieben. Demgegenüber werden die Gebiete Bildung, Kultur, Sprache, Umwelt, lokale Planung, natürliche Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, lokale Polizei, Wohnungswesen, Gesundheit und Soziales als Gegenstände territorialer Selbstverwaltung angesehen. Die Experten bleiben hier bewusst hinter dem juristisch "Machbaren" zurück. Immerhin gibt es mittlerweile einige Autonomieregelungen, die weit durchgreifende Kompetenzen von der Zentralmacht auf die lokale autonome Verwaltung übertragen haben.⁴⁰ Gleichwohl sind die Lund-Empfehlungen hier wohl nur als ein erster Anstoß zu verstehen, indem Felder der territorialen Selbstverwaltung aufgezeigt werden, die relativ unproblematisch sind. Hier sollen auch zögerliche Staaten erste Erfahrungen mit dem Prinzip der Subsidiarität sammeln, bevor dann auch weitere Bereiche in Autonomieregime einbezogen werden. Das Lund-Papier nennt unter III B 20 als solche, die unter die gemeinsame Verwaltung von zentralen und regionalen Behörden fallen können, Steuern, Justiz, Fremdenverkehr und Verkehr.

Die Entwicklung im Kosovo nach der NATO-Intervention mit der nunmehr deutlichen Dominanz der albanischstämmigen Mehrheit hat einmal mehr gezeigt, dass ausschließlich auf ethnischen Kriterien basierenden faktische Selbstverwaltungsregelungen immer mit der Gefahr des Machtmissbrauchs verbunden sind. Racheaktionen gegenüber den Angehörigen der vormals herrschenden Gruppe der Serben⁴¹ sind stets zu befürchten und werden dadurch begünstigt, dass die Machtverhältnisse im autonomen Territorium praktisch umgekehrt werden: Die - auf den Gesamtstaat bezogen - vormalige (unterdrückte) Minderheit übernimmt die Macht und damit wird das Verhält-

39 Vgl. Dieter W. Bricke, Slowakisch-Ungarische Minderheitenprobleme, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker - Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 274ff.

40 Als bestes Beispiel ist auf die Åland-Inseln zu verweisen. Vgl. Sten Palmgren, The Autonomy of the Åland Islands in the Constitutional Law of Finland, in: Lauri Hannikainen/Frank Horn (Hrsg.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe, Den Haag 1997, S. 85ff.

41 Die Übergriffe auf die serbische Bevölkerung nach der Kosovo-Intervention der NATO gehören wohl zu den traurigsten Beispielen in dieser Hinsicht, da sie noch nach der "humanitären Intervention" in Anwesenheit der "menschenrechtsschützenden" Truppen geschahen. Vgl. Peter Glotz, Gewaltiger Hass, in: Die Woche vom 18. Juni 1999, S. 8f., und Matthias Z. Karádi/Dieter S. Lutz, Der Preis des Krieges ist seine Legitimität. Zu den Kosten und Folgekosten des Kosovokrieges, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 3/1999, S. 159.

nis Mehrheit - Minderheit praktisch umgekehrt. Im Lichte einschlägiger Erfahrungen unterstreichen die Lund-Empfehlungen in diesem Zusammenhang besonders eindringlich die Verpflichtung der Behörden des Autonomiegebietes zur Achtung der Menschenrechte insbesondere der "neuen" Minderheit (III B 21). Dies muss als eine Grundregel jeder wie auch immer gearteten Autonomieregelung angesehen werden.

Durchsetzung von Minderheitenrechten

Es ist eine Alltagserfahrung, dass die Proklamation von Rechten durch Staaten nicht ausreicht, sondern auch Durchsetzungsmechanismen notwendig sind. Als bedeutsamstes Instrument dafür ist das Recht anzusehen. Folglich lenken auch die Lund-Empfehlungen in ihrem Schlussteil das Augenmerk auf die verfassungsrechtlichen und sonstigen Absicherungen von Mitwirkungsrechten von Minderheiten. Die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung insbesondere dieses Teils lagen in der großen Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme der OSZE-Staaten. Gleichwohl kristallisierte sich in der Diskussion heraus, dass besonderes Augenmerk auf die Maßnahmen zur Änderung von Mitwirkungsrechten von Minderheiten gelegt werden sollte. In der Praxis zeigte sich nämlich die Neigung von Regierungen, solche Mitwirkungsrechte dann einzuschränken, wenn "unliebsame" Ergebnisse zustande kamen. Deshalb hängt das Lund-Dokument die Latte für Änderungen in diesem Bereich hoch, indem in der Regel eine qualifizierte Mehrheit im Parlament, dem Gesetzgebungsorgan, oder aber die Durchführung von Volksabstimmungen empfohlen wird (IV A 22). Des Weiteren werden regelmäßige Überprüfungen der Mitbestimmungsmaßnahmen angeraten.

Als staatsfreundlich darf angesehen werden, dass auch vorläufige Maßnahmen "erwogen" oder zur Anwendung gebracht werden können, um deren Nutzen zu erproben. Gerade die letztere Empfehlung zeigt anschaulich die Zurückhaltung der Experten, die auf jeden "konfrontativen" Unterton verzichteten und stattdessen Vorschläge unterbreiteten, die völlig auf die Kooperation zwischen Staaten und Minderheiten abzielen. Ausdruck dessen ist auch, dass sie im letzten Paragraphen hinsichtlich der Durchsetzungsmechanismen explizit nicht nur auf Rechtsmittel abstellen, sondern Konsultationsmechanismen in den Vordergrund gerückt werden. Hier stand der Präventionsgedanke Pate, was einerseits der Erkenntnis entspringt, dass nach dem Ausbruch (insbesondere gewaltsamer) Konflikte eine kooperative Streitbeilegung kaum noch möglich ist.⁴² Andererseits resultiert diese Empfehlung natürlich aus dem Auftrag des HKNM, der gerade präventiv handeln soll.⁴³

42 Vgl. dazu P. Terrence Hopmann, *The OSCE Role in Conflict Prevention before and after Violent Conflict: The Cases of Ukraine and Moldova*, in: *Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik* 1/2000, S. 25ff.

43 Vgl. dazu Daniela Späth, *Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den OSZE-Hochkommissar für nationale Minderheiten*, in: *Die Friedens-Warte* 1/2000, S. 81ff.

Allerdings - und das musste bei einem vorrangig von Juristen besetzten Expertengremium wohl erwartet werden - plädieren die Lund-Empfehlungen auch für die Möglichkeit der gerichtlichen Konfliktregelung. Insbesondere sprechen sie sich für Prozeduren zur Überprüfung von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsakten aus (IV B 24). Voraussetzung ist allerdings die Existenz einer unabhängigen Gerichtsbarkeit. Hier schließt sich der Kreis: Gehen die Lund-Empfehlungen einleitend von dem Erfordernis demokratischer Ordnungen in den OSZE-Staaten aus, so beziehen sie sich abschließend nochmals auf unerlässliche Kriterien für jede echte Mitwirkung von Minderheiten im öffentlichen Leben: Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung.

Schlussbemerkungen

Beim Lund-Dokument handelt es sich um Empfehlungen. Es wird nicht erwartet, dass sie in ihrer Gesamtheit durch alle Staaten umgesetzt werden. Vielmehr sollen sie als Anregungen aufgefasst werden, von denen die eine oder andere im konkreten Fall für einen Staat eine sinnvolle Möglichkeit bieten kann, eine wirksamere Mitwirkung von Minderheiten zu erreichen. Diese kann nötig sein, um den internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden oder aber Defizite zu beseitigen, die die innere Stabilität einer Gesellschaft beeinträchtigen. Es besteht kein Zweifel darüber, dass jede Minderheitensituation anders ist und folglich immer Einzelfalllösungen anzustreben sind. Daher gibt es kein allgemeingültiges Rezept. Auch die Lund-Empfehlungen lassen den Staaten den nötigen Freiraum, einen eigenen Weg zu beschreiten, der für die jeweiligen Minderheiten in dem konkreten Staat optimal ist. Ihr Ziel ist eindeutig die Prävention von Konflikten, denn gerade bei ethnopolitischen Konflikten ist nach dem Ausbruch blutiger Feindseligkeiten auf lange Zeit das friedliche Nebeneinander von Mehrheit und Minderheit erheblich gestört oder ohne fremde Intervention gar unmöglich. Darauf wies der HKNM wiederholt eindringlich hin:

"Die Erfahrungen in Bosnien, Tschetschenien, Berg-Karabach, Georgien und anderswo zeigen, dass es extrem schwierig ist, einen Konflikt zu beenden, wenn er erst einmal ausgebrochen ist. In der Zwischenzeit gehen kostbare Menschenleben verloren, neue Wellen von Hass entstehen und es wird enormer Schaden angerichtet. Es ist meine feste Überzeugung, dass Geld, das für Konfliktverhütung aufgewendet wird, gut angelegtes Geld ist: Nicht nur, weil so Kosten gespart werden, sondern insbesondere, weil es so viele Leben rettet."⁴⁴

Das Lund-Dokument ist das Werk unabhängiger Experten, die in keiner Weise für Staaten, Politiker oder den HKNM sprechen. Sie wurden auf Grund persönlicher Kenntnisse und ihrer langjährigen Tätigkeit auf dem Gebiet des

44 Max van der Stoep, Minorities in Transition, in: War Report No. 48, Januar/Februar 1997, S. 16 (eigene Übersetzung).

Minderheitenschutz gebeten, an der Ausarbeitung der Empfehlungen mitzuwirken. Letztlich dienen die Vorschläge der Ausfüllung der rechtlichen und politischen Grauzonen, die allgemeine internationale Instrumente zum Minderheitenschutz zwangsläufig aufweisen müssen, um der Verschiedenheit der Situation in den einzelnen Staaten gerecht zu werden. Über die eine oder andere Empfehlung mag man unterschiedlicher Ansicht sein; nicht mehr bestritten werden kann aber die rechtliche und politische Verpflichtung *aller* OSZE-Teilnehmerstaaten, eine effektive Mitwirkung von Minderheiten am öffentlichen Leben zu gewährleisten. Abschließend ist daher der historische Fortschritt zu würdigen, dass heute nicht mehr über die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes diskutiert wird, sondern über das "Wie" dieses Schutzes und die Möglichkeiten einer immer umfassenderen Sicherstellung einer Förderung der Identität von Minderheiten, die eben auch die Mitwirkung im öffentlichen Leben einschließen muss. Dies setzt vor allem den fortdauernden und ernsthaften Dialog zwischen den Staaten und ihren Minderheiten voraus. Diesen zu fördern ist das hinter den Lund-Empfehlungen stehende Ziel. Dialog setzt voraus, dass keine unüberwindlichen Hürden aufgebaut werden. An diese simple Erkenntnis haben sich die beteiligten Experten zweifellos gehalten, so dass verschiedentlich der Eindruck entstehen könnte, die Empfehlungen seien zu "staatsorientiert" formuliert. Freilich kann es sich dabei nur um eine oberflächliche Einschätzung handeln. Immerhin werden mit der Selbstverwaltung Probleme angesprochen, die vor Jahren noch tabuisiert wurden. Die schrittweise und freiwillige Umsetzung der für den einzelnen Staat einschlägigen Vorschläge wird ein Lernprozess für Staaten und Minderheiten sein. Der weltweit zu beobachtende zunehmende Einfluss der Zivilgesellschaft wird aber viele der auf beiden Seiten noch bestehenden Vorbehalte relativieren. Die neuen Erfahrungen werden eine Fortschreibung der Lund-Empfehlungen durch die Praxis ermöglichen.

Die Roma in der Slowakei - Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft

Die Beschleunigung der Globalisierungstendenzen in der Welt dynamisiert auch die einzelnen Gemeinschaften, die so in erhöhtem Maße gezwungen sind, sich mit den Auswirkungen solcher Trends auf ihre eigene Entwicklung zu befassen. Diese Tatsache macht es für Bürger, soziale Gruppen, Nationen und Staaten unumgänglich, über die "normalen" politischen, ökonomischen und sozialen Probleme hinaus auch eine eigene Strategie zu formulieren und - was am wichtigsten ist - rechtzeitig im Rahmen dieser Entwicklung zu reagieren und zu handeln.

Es handelt sich um ein weltumfassendes Problem, das den Übergang der Menschheit in das dritte Jahrtausend charakterisiert. Wie die bisherige Entwicklung der menschlichen Gesellschaft wird auch dieser Prozess zweifellos mit den typischen Zeichen erhöhter Entropie, eines höheren Grades an Unordnung des Systems einhergehen. Mit dieser Tatsache sollten alle Gemeinschaften rechnen, die sich mit der Realität erfolgreich auseinandersetzen wollen.

Besonders heikel ist dieses Problem für Volksgruppen, die nicht die gleichen Existenzbedingungen wie die übrigen vorfinden. Als Beispiel seien hier die Kurden und die Roma angeführt, die gegenwärtig kein eigenes Territorium haben. Welche Existenzmöglichkeiten werden sie in der kommenden Zeit haben? Wird sich ihr Status als Nationalitäten festigen? Werden sie mit den übrigen Nationen zu einer globalen Gesellschaft verschmelzen, ohne ihre Identität zu bewahren? Oder wird ihre Identität als Nation deutlicher werden? Die Geschichte der Roma auf dem Gebiet der heutigen Slowakischen Republik war bis zur Wende im Jahre 1989 jahrzehntelang von ständigen Schwankungen in der politischen Haltung gegenüber dieser Ethnie gekennzeichnet - von offener Feindseligkeit bis zur Bevormundung, die eher degradiert als hilft. Um das gegenwärtige Leben der Roma-Volksgruppe beschreiben und die Kompliziertheit der Lösung ihrer Probleme erklären zu können, sollen zunächst die Entwicklungen der letzten acht Jahrzehnte in groben Zügen dargestellt werden.

Im Jahr 1927 verabschiedete die erste Tschechoslowakische Republik¹ das Gesetz Nr. 117/27 Sb. "Über die nomadisierenden Zigeuner", das nach französischem und bayrischem Vorbild ausgearbeitet worden war und als eines der härtesten im damaligen Europa galt. Unter die Jurisdiktion des Gesetzes fielen "die von Ort zu Ort ziehenden Zigeuner und anderen arbeitsscheuen Vagabunden".² Diese Personen mussten sich registrieren lassen und statt üblicher Personalausweise wurden ihnen so genannte "Zigeunerlegitimationen" erteilt, die jeder Roma über 14 Jahren mit sich führen musste. Das Gesetz gestattete der staatlichen Verwaltung eine breite Skala von repressiven Verfahren und Verboten gegen die Roma-Gemeinschaften (z.B. konnte man ihnen die Kinder unter 18 Jahren wegnehmen und sie in besonderen Instituten unterbringen. In der Regel galten Roma-Kinder im Alter von sechs bis acht Jahren als nicht für die Erziehung in Familien geeignet, da sie angeblich ein strengeres institutionelles Regime benötigten...).³ Das Gesetz geriet hierdurch in Konflikt mit der verfassungsmäßig gewährleisteten Gleichberechtigung der Bürger in der ersten Republik.

Charakteristisch für diese Epoche war das Anwachsen der alten und die Entstehung neuer Roma-Dörfer und -Stadtteile, in denen hundert und mehr Roma auf engstem Raum zusammenlebten. Ihr Leben war durch die Isolation von der Umwelt und von der Gesellschaft sowie vom wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben gekennzeichnet. In einem unhygienischen Milieu wuchsen unterernährte Kinder und Analphabeten heran.

Die Zeit des Zweiten Weltkriegs stellt das tragischste Kapitel in der Geschichte der Roma dar. Zusammen mit den Juden waren es nämlich gerade die Roma, die von der rassistischen Ideologie des Faschismus als "körperlich, seelisch und moralisch degenerierte Rasse" bezeichnet wurden.⁴

Das Verfassungsgesetz über die Staatsbürgerschaft aus dem Jahre 1939 brachte den Teil der Roma, der keinen festen Wohnsitz und weder Beruf noch dauerhafte Beschäftigung hatte, um die Staatsbürgerschaft. Vollständige öffentliche und politische Rechte genossen jedoch nur Staatsbürger. Die Staatsbürgerschaft wurde insbesondere auch Juden und Halbjuden entzogen.⁵ Obwohl der Holocaust an den Roma in der Slowakei nicht so exzessiv ausfiel wie in Böhmen, wo fast die ganze dort lebende tschechische Roma-Bevölkerung durch das Nazi-Regime ausgelöscht wurde (die Tragödie wird durch die Tatsache um ein Vielfaches verschlimmert, dass die tschechischen Behörden

1 Die erste ČSR entstand im Jahr 1918. Sie zerfiel 21 Jahre später durch die Ausrufung des Slowakischen Staates.

2 P. Lhotka, *Stručný přehled dějin Romů v českých zemích do roku 1945*, In: *Rómové národ bez budoucnosti?*, Brno 1999, S. 11.

3 Vgl. V. Gecelovský, *Právne normy týkajúce sa Rómov a ich aplikácia v Gemeri (1918-38)*, in: *Neznámi Rómovia*, S. 82.

4 Zit. Nach H.S. Chamberlain, *Grundlagen des Neunzehnten Jahrhunderts*, München 1940.

5 Vgl. Anna Jurová, *Vývoj rómskej problematiky na Slovensku po roku 1945*, Bratislava 1993, S. 14.

daran mitwirkten), sind die Erinnerungen der slowakischen Roma an diese Zeit noch heute recht lebendig. Die meisten männlichen Roma leisteten Zwangsarbeit in so genannten Arbeitsbrigaden, die eingerichtet worden waren, um den "sich keinen Regeln unterwerfenden" Roma Disziplin beizubringen. Viele Roma wurden ihrer Wohnungen und Häuser verwiesen. Die slowakischen Faschisten und die deutschen Nazis ermordeten Dutzende Roma bei Pogromen in den Dörfern. Die unter der Nicht-Roma-Bevölkerung lebenden Roma wurden häufig gezwungen, ihre Häuser zu verlassen und in außerhalb gelegene gesonderte Roma-Siedlungen umzuziehen. Eine direkte Folge dieser Politik waren isolierte Ghettos für Roma. Viele von ihnen existieren auch heute noch. Den Roma war es nur an bestimmten Tagen erlaubt, die Stadt zu besuchen, und der Zutritt zu Restaurants, Theatern, Parks und zu den öffentlichen Verkehrsmitteln war ihnen untersagt. Nach der Okkupation der Slowakei durch die deutsche Wehrmacht im Jahre 1944 wurden viele Roma ermordet, mehrere Roma-Dörfer wurden liquidiert. Nach Schätzungen kamen während des Zweiten Weltkriegs 300.000 europäische Roma ums Leben.⁶

Die Herausbildung der Assimilationspolitik des totalitären Staates

Laut der ersten Erfassung der Roma-Bevölkerung nach dem Krieg im Jahre 1947 lebten auf dem Gebiet der Tschechoslowakei mehr als hunderttausend Roma, davon in Böhmen fast 17.000 (15.000 davon waren nach dem Krieg aus der Slowakei dorthin umgesiedelt worden) und in der Slowakei mehr als 84.000.⁷

Der tschechoslowakische Staat nahm zwar gegenüber den Roma eine andere Position ein als der slowakische Staat während des Krieges oder das Protektorat Böhmen und Mähren. Gleichwohl erreichten die Eingriffe in das Leben der Roma aufgrund vervollkommneter bürokratischer Mechanismen einen Höhepunkt. Die neuen autoritären Maßnahmen bestanden in Programmen zur Zwangsumsiedlung mit dem Ziel, die Roma zu "zivilisieren". Die erste kommunistische Regierung der Tschechoslowakei erkannte die Roma nicht als ethnische Gruppe an, sondern betrachtete sie als zurückgebliebene soziale Klasse, die zivilisiert werden müsse.

Auch nach den Ereignissen im Februar des Jahres 1948⁸ wurde das Problem der Roma-Minderheit aus ideologischer Perspektive gesehen. Der real von den meisten Roma erreichte Lebensstandard stand im Widerspruch zu dem proklamierten Ziel, dem Aufbau des Sozialismus. Die Roma-Frage wurde zu einem Mittel der politischen Manipulation: Es sollte sich im Zuge der Indust-

6 Vgl. Arne B. Mann, *Rómsky dejepis*, in: *Rómové, národ bez budúcnosti?*, a.a.O. (Anm. 2), S. 7.

7 Vgl. Anna Jurová, *Rómska problématique 1945-1967, Dokumenty I. časť*, Prag 1996, S. 10.

8 Im Februar 1948 kam die Kommunistische Partei in der Tschechoslowakei an die Macht.

realisierung und des Aufbaus der sozialistischen Ordnung von selbst lösen. Allein eine solche Ordnung sollte den Roma das erlittene Unrecht der Vergangenheit vergelten und sie nach den Vorstellungen und Forderungen der kommunistischen Ideologie auf ein höheres Niveau heben.

In der Folgezeit begann man also den Roma die ethnische Identität abzusprechen und betrieb eine Politik der sozialen Assimilation. Das Problem der Bezeichnung der Roma, das sich gerade durch die Aberkennung ihrer ethnischen Identität ergab, wurde mit dem Begriff "Personen zigeunerischer Herkunft, Zigeuner" gelöst.⁹

Am Anfang der Etappe der gewaltsamen Assimilierung der Roma, die bis zum Jahr 1970 praktiziert wurde, stand der Beschluss des ZK der KPČ vom 8. April 1958 "Über die Arbeit unter der Zigeunerbevölkerung". Das oberste Parteiorgan bestätigte mit seinem Beschluss die Richtigkeit des damaligen Lösungsverfahrens und definierte die Roma als eine sozial und kulturell zurückgebliebene Bevölkerungsgruppe, die sich durch charakteristische Merkmale der Lebensweise von der übrigen Bevölkerung unterscheide.

Das nomadisierende Leben wurde erneut durch das Gesetz Nr. 74 aus dem Jahre 1958 "Über die dauerhafte Ansiedlung von nomadisierenden Personen" verboten, dessen Vorbild ein ähnlicher Erlass aus dem Jahre 1956 in der UdSSR über das Verbot des Vagabundierens war.¹⁰ Gemessen an seinen repressiven Folgen war dieses Gesetz dem Gesetz Nr. 117/1927 Sb. "Über die nomadisierenden Zigeuner" vergleichbar. Es ist jedoch anzumerken, dass es paradoxerweise die Voraussetzungen für das allmähliche Sesshaftwerden der Roma und ihre Stabilisierung in einzelnen Orten schuf - genau das, was heute die Roma in den westeuropäischen Ländern fordern, die ihrerseits mit diskriminierenden Maßnahmen konfrontiert sind, die es ihnen unmöglich machen, in einer Gemeinde das Heimatrecht zu erhalten oder sich in ihr niederzulassen bzw. die Staatsbürgerschaft zu erlangen.¹¹

Durch dieses einmalige repressive Vorgehen gegen einen Teil der Roma-Bevölkerung war das Nomadisieren bis 1959 in der Tschechoslowakei *de facto* abgeschafft worden, da Pferde und Wagen nichtsesshafter und halbnomadisch lebender Personen bei der Registrierung von der Verwaltung konfisziert wurden.

Alle Konzeptionen scheiterten. Bis zum Jahr 1965 gelang es in der Slowakei lediglich 45 der schlimmsten (von mehr als tausend) Roma-Siedlungen aufzulösen. Die Zahl der durchschnittlich in einer Hütte lebenden Personen erhöhte sich sogar von 6,1 im Jahr 1958 auf 7,4 im Jahr 1965. Der Anteil der berufstätigen Roma blieb weiter gering (57 Prozent) und auch das Analphabetentum verringerte sich nur geringfügig.¹²

9 Jurov, Rmska problematika 1945-1967, a.a.O (Anm. 7), S. 13.

10 Vgl. ebenda, S. 16.

11 Vgl. Jurov, Vvoj rmskej problematiky na Slovensku po roku 1945, a.a.O (Anm. 5), S. 59.

12 Vgl. ebenda, S. 75.

Es ist paradox: Sieben Jahre nach der Verabschiedung des Gesetzes über die Sesshaftmachung nomadisierender Personen fasste die Regierung einen Beschluss, der die Zerstreuung und systematische Abschiebung der Roma-Bevölkerung in andere Teile der Republik vorsah.

Die Konzeption der Zerstreuung stellte den Beginn einer neuen Etappe ihrer Zwangsassimilation dar. Sie ermöglichte ein mechanisches Vorgehen und die Manipulation der Roma, was dem Wesen nach eine Verletzung der grundlegenden Menschen- und Bürgerrechte war. Die diskriminierende Zielrichtung dieser Konzeption gegenüber den Roma wurde durch die großzügige Bereitstellung von Mitteln überdeckt. So stellte die Regierung im Jahr 1966 75 Mio. Kronen aus ihrer Haushaltsreserve zur Verfügung.¹³

Die Assimilation nach vorausgehender Zerstreuung und Abschiebung war von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Die Prämisse, von der ausgegangen wurde, hatte die wesentlichen Merkmale der "Roma-Frage" nicht berücksichtigt: die spezifische Identität, den starken inneren Zusammenhalt dieser ethnischen Gruppe und ihre deutlich abweichenden kulturellen Eigenheiten. Ebenfalls unberücksichtigt blieb die Tatsache, dass es sich in erster Linie um ein interethnisches Problem, um die Koexistenz zweier unterschiedlicher Kulturen, und erst in zweiter Linie um ein soziales Problem handelte. Durch die Einführung dieser Politik verschlechterte sich das Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit erheblich.

Bereits seit Beginn der sechziger Jahre war der Staat dafür zuständig, die Roma mit Wohnraum zu versorgen. Es wurde jedoch in dieser Hinsicht nie eine konzeptionell durchdachte und konsequente Politik betrieben. Häufig wurden lediglich *ad hoc* akute Fälle gelöst und so verschlimmerte sich mit der Zeit die Gesamtsituation. Infolge des Zuteilungsprinzips oder aufgrund der Möglichkeit, ältere Wohnungen zu erwerben, konzentrierten sich die Roma vorwiegend in den historischen Stadtzentren, wodurch diese erheblich verslumten. Nach mehrjähriger Suche nach Auswegen aus dem Problem der Konzentration der Roma in einigen Städten verfiel man auf die Errichtung besonderer Neubausiedlungen. Das Resultat sind völlig heruntergekommene Satellitenstädte wie Lunik IX in Kosice.¹⁴ So wuchsen die interethnische Distanz und die hiermit verbundenen Vorurteile, und auch die praktizierte Politik der positiven sozialen Diskriminierung konnte diese Entwicklung nicht verhindern.

Mit diesem Ansatz zur Lösung der Roma-Frage konnten die Roma ihre gesellschaftliche und kulturelle Integration nicht selbst aktiv betreiben, sie blieben vielmehr in der Mehrzahl passives Objekt unter der schützenden Hand des sozialistischen Staates.

13 Vgl. Anna Jurová, Riešenie rómskej problematiky na Slovensku po druhej svetovej vojne, S. 97.

14 Vgl. Jurová, Vývoj rómskej problematiky na Slovensku po roku 1945, a.a.O (Anm. 5), S. 102.

Das totalitäre Regime erreichte zwar einerseits mehrere Teilziele, andererseits jedoch trat durch die Umsetzung der Konzeption das dogmatische Streben nach Leugnung der Roma-Identität in vollem Umfang zutage. Die Nichtachtung der kulturellen Besonderheit der Roma hatte dann natürlich unabsehbare Folgen.

Nach dem Sturz der eindimensionalen Gesellschaft

Nach der Wende im Jahr 1989 wurde den Roma der Status einer Volksgruppe zuerkannt; damit erhielten sie das Recht auf Schutz, und zwar auch auf internationalen Schutz.

Bei der Volkszählung im Jahre 1991 konnten die Roma erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg als Nationalität Roma und als Muttersprache Romani angeben. Die Slowakische Republik bekennt sich seit ihrer Entstehung am 1. Januar 1993 zu allen bedeutenden internationalen politischen und rechtlichen Dokumenten bezüglich Einhaltung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechte nationaler Minderheiten. Die unabhängige Slowakische Republik beteiligte sich seit 1993 auch aktiv an der Vorbereitung weiterer relevanter Normen im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarates, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und anderer internationaler Organisationen und Institutionen. Die Regierung der Slowakischen Republik organisierte mehr als zehn Besuche des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE in der Slowakei. Im Jahre 1998 fanden aufgrund einer Initiative der Regierung der Slowakischen Republik Konsultationen mit Experten des Europarates, der Europäischen Union und der OSZE bezüglich der Beurteilung der bestehenden Gesetzgebung in der Slowakischen Republik hinsichtlich der Verwendung der Sprachen nationaler Minderheiten statt. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, nahm an einem der Expertentreffen zur Lösung der Probleme der Roma-Minderheit teil, das im März 1999 im slowakischen Ort Čilistovo abgehalten wurde. Als Ergebnis seiner Besuche in der Slowakei sprach der HKNM aufgrund seiner Beobachtungen Empfehlungen aus, die sich auf die Verbesserung der Gesetzgebung bei der Umsetzung internationaler Verpflichtungen der Slowakischen Republik in Bezug auf Minderheiten sowie der Beziehungen zwischen der Regierung und Minderheiten-Organisationen, auf die Subventionierung der Kultur nationaler Minderheiten und auf die Gewährleistung von Bildung und Unterricht in den Minderheitensprachen beziehen.

In den derzeitigen Gesetzen der Slowakischen Republik gibt es ebenso wenig wie anderswo auf der Welt eine rechtliche Definition des Begriffs "nationale Minderheit". Auch gibt es kein formales Verfahren zur offiziellen Anerkennung nationaler Minderheiten. Die Rechte nationaler Minderheiten leiten sich aus den grundlegenden individuellen Rechten von Angehörigen nationaler

Minderheiten ab, wie sie in der Verfassung der Slowakischen Republik, den übrigen einschlägigen nationalen Gesetzen und den internationalen Rechtsnormen verankert sind. Die Angehörigen nationaler Minderheiten haben das Recht auf Erlernen der Staatssprache, auf Gründung und Unterhaltung von Bildungs- und Kulturinstitutionen, auf Information in der Muttersprache, auf den Gebrauch der Muttersprache im Amtsverkehr sowie auf die Beteiligung an der Lösung von Angelegenheiten der nationalen und ethnischen Minderheiten (Art. 34 und 35 der Verfassung der Slowakischen Republik). Internationale Organisationen, wie z.B. der Europarat, äußerten keine Kritik an der rechtlichen Regelung der Stellung nationaler Minderheiten in der Slowakei. Vielmehr zielte auch die Empfehlung Nr. 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aus dem Jahre 1993 lediglich auf die Ergänzung der bestehenden rechtlichen Regelung ab, nicht aber auf deren Änderung. Nach der letzten Volkszählung im Jahr 1991 (die nächste wird 2001 stattfinden) leben in der Slowakischen Republik insgesamt elf nationale Minderheiten. 80.627 Bürger bekannten sich zur Roma-Volksgruppe, das sind 1,5 Prozent der Gesamtbevölkerung. Nach Schätzungen von Experten leben aber 480.000 bis 520.000 Roma in der Slowakei. Bezogen auf die Gesamtbevölkerungszahl weist die Slowakische Republik somit prozentual den weltweit größten Roma-Anteil auf (acht bis neun Prozent der Bevölkerung).¹⁵ Die Tatsache, dass sich bei der Volkszählung nur ungefähr ein Fünftel aller Roma zu seiner Volksgruppe bekannt hat, erklärt sich vor allem aus den schlechten Erfahrungen in der Vergangenheit, in der auf die Registrierung Sanktionen folgten. Außerdem verstehen einige Roma den Begriff Nationalität nicht genau und identifizieren ihn mit Staatsangehörigkeit. Darüber hinaus wollen einige von ihnen nicht als Roma betrachtet werden und geben eine andere Nationalität an. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Stellung der Roma in der Gesellschaft, der Grad ihrer Akzeptanz seitens der Mehrheit.¹⁶

Aktivitäten der Regierung nach den Wahlen 1998

Mit dem Amtsantritt der neuen slowakischen Regierung nach den Parlamentswahlen im Jahre 1998 trat durch die direkte und umfangreiche Beteiligung der Vertreter nationaler Minderheiten an der Staatsführung in höchsten Verwaltungsämtern, durch die Schaffung des Postens eines Stellvertretenden Ministerpräsidenten der Slowakischen Republik für Menschenrechte, nationale Minderheiten und Regionalentwicklung sowie aufgrund der gewandelten Einstellung der neuen Führungskräfte in den relevanten Ministerien ein Fortschritt in einigen bislang nicht gelösten oder wenig behandelten Fragen ein.

15 Vgl. M. Vašečka, *Rómovia*, in: Slovensko 1998-1999 Súhrnná správa o stave spoločnosti, Bratislava 1999, S. 758.

16 Vgl. K. Kalibová, *Romové z pohľadu štatistiky a demografie*, in: *Romové v Českej republike*, Prag 1999, S. 94.

Dies betrifft insbesondere die Verbesserung der nationalen Gesetzgebung, so dass sie sich in vollem Umfang mit den internationalen Verpflichtungen der Slowakischen Republik im Einklang befindet, die Erfüllung der berechtigten Forderungen der jeweiligen nationalen Minderheiten vor allem in den Bereichen Kultur, Schulwesen und Mitwirkung an den sie betreffenden Angelegenheiten sowie - nicht zuletzt - die Schaffung von Bedingungen für die volle Integration und Beteiligung aller Bürger am öffentlichen Leben.

Die neue demokratische Regierung der Slowakischen Republik erklärte bereits am 3. November 1998, kurz nach der Kabinettsbildung und noch vor der Veröffentlichung ihres Regierungsprogramms, dass zu ihren vorrangigen Zielen die "Wiederherstellung einer Atmosphäre der Toleranz, der gegenseitigen Verständigung und des guten Zusammenlebens aller Bürger der Slowakischen Republik gehört (...). Die Regierung der Slowakischen Republik will für alle Bürger ein Umfeld und Bedingungen schaffen, in denen sie sich sicher fühlen und in denen sie keinen Grund zum Verlassen ihrer Heimat haben. In diesem Zusammenhang bestätigt die Regierung der Slowakischen Republik ihre Entschlossenheit, konkrete Maßnahmen zur Lösung der komplizierten Probleme der Roma-Mitbürger in allen Bereichen des sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens zu verwirklichen. In dieser Hinsicht ist sie bereit, mit den Vertretern der Roma-Kommune einen offenen und sachlichen Dialog zu führen."¹⁷

Im Februar 1999 berief die Regierung Vincent Daníhel zum Regierungsbevollmächtigten für die Lösung der Probleme der Roma-Minderheit, billigte gleichzeitig das Statut zur Regelung der Tätigkeit des Bevollmächtigten und stellte darüber hinaus Mittel zum Ausbau seines Amtes zur Verfügung. Die schlechte soziale Situation eines großen Teils der Roma-Minderheit, die real existierenden Probleme in den Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit sowie die offen erklärte Bereitschaft und das Bestreben der Regierung, die Situation schnellstmöglich und sachlich zu lösen, führten im April 1999 zu einer Initiative, die in die Vorlage eines Strategiepapiers zur Erörterung im Kabinett mündete. An der Vorbereitung dieses Papiers unter der Bezeichnung "Strategie der Regierung der Slowakischen Republik zur Lösung der Probleme der Roma-Volksgruppe und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung in einer ersten Etappe", das im Sekretariat des Regierungsbevollmächtigten ausgearbeitet worden war, nahmen auch Roma- und Nicht-Roma-Vereinigungen teil, wobei besonderer Nachdruck auf die Mitwirkung von Roma-Verbänden und bedeutenden Persönlichkeiten aus den Reihen der Roma gelegt wurde. In die Strategie fanden auch Ergebnisse der Rundtischgespräche mit Vertretern der Botschaften der EU-Mitgliedsländer und der Visegráder Vier, von Roma-Repräsentanten, Roma-Experten, von nichtstaatlichen Organisationen und von Vertretern der Kreisämter Eingang. Auch mit OSZE-Experten hatten Konsultationen über die Strategie stattgefunden. Das Programm der Regierung der Slowakischen Republik ist auf ein langfristiges systemati-

17 Regierungserklärung, in: www.government.gov.sk (eigene Übersetzung).

schon Herangehen an die Lösung der Minderheitenprobleme ausgerichtet. Es umfasst in Bezug auf die Roma-Minderheit Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Erziehung, Entfaltung der Sprache Romani und der Kultur, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Verbesserung der Wohnsituation sowie des Sozial- und Gesundheitswesens.

Ziel der Regierung der Slowakischen Republik ist also nicht die Assimilation der Roma-Bevölkerung, so wie sie sich die Staatsmacht während der letzten Jahrzehnte zum Ziel gesetzt hatte, sondern die Integration der Minderheiten, worunter wir das allmähliche funktionierende Zusammenleben der Mehrheit und der Minderheit verstehen sowie den kulturellen Austausch zwischen Mehrheit und allen Minderheiten, der zu einer multikulturellen Gesellschaft führt. Nur eine emanzipierte Minderheit kann sich in die Gesellschaft integrieren, anderenfalls käme es nicht zu einer Integration, sondern zu ihrer Auflösung in der Mehrheit. Der Emanzipationsweg mit dem Ziel einer multikulturellen Gesellschaft ist in Westeuropa nicht üblich. Er wird eher in Mittel- und Osteuropa (einschließlich Österreichs und Deutschlands) und teilweise in Großbritannien eingeschlagen. Die meisten Staaten in Westeuropa verstehen unter dem Begriff Integration vor allem die Assimilierung oder erkennen, wie das französische Beispiel zeigt, die Existenz ethnischer Minderheiten in unserem Sinne überhaupt nicht an. Nicht ganz zwei Millionen Roma leben in Westeuropa (einschließlich Griechenlands und der Türkei), davon über 600.000 in Spanien, gegenüber geschätzten fünf bis sechs Millionen in den postkommunistischen Ländern. Im Gegensatz zu Mittel- und Osteuropa gibt es in Westeuropa keine niedergelassenen Roma nichtassimilierten Typs; die nomadisierenden Roma werden zu den so genannten Reisenden zusammengefasst. Da in den EU-Staaten die Lage der Minderheiten unterschiedlich ist, wird die rechtliche Regelung dieser Verhältnisse den einzelnen Staaten überlassen. Das Ergebnis der Bemühungen der Europäischen Kommission, nicht in diese rechtlichen Regelungen einzugreifen, ist eine ungenügende, fragmentarische Hilfe für die Roma-Minderheiten in den EU-Beitrittskandidatenländern und anderen Ländern Mittel- und Osteuropas. Angesichts der traditionell vernachlässigten sozialen Lage der Roma-Volksgruppe ist die Hilfe durch das Phare-Programm wenig wirksam.

In Anbetracht der unterschiedlichen Art und Weise, in der die ethnischen Minderheiten in den einzelnen EU-Staaten gesehen werden, ja in der sogar die Existenz von Minderheiten beurteilt wird, wird auf internationalen Foren in der letzten Zeit oft angeführt, dass die Europäische Kommission und die EU-Staaten den assoziierten Ländern und den Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa sowie auf dem Balkan eine gemeinsame und von der Europäischen Kommission koordinierte Hilfe im Hinblick auf die soziale Lage der Roma gewähren sollten. Die Verbesserung der sozialen Lage der Roma könnte unter Mithilfe der EU relativ konfliktfrei erfolgen. Die Regierungen dieser Länder, die Bevölkerung und die Roma selbst würden meiner Meinung nach solche Schritte begrüßen, die zu einer Annäherung von Mehrheit und

Minderheit führen sollen. Diese Schritte würden zur umfassenden Absicherung der ethnischen Dimension bei der Entfaltung der Roma-Minderheit beitragen. Sie würden zur Förderung und Pflege der Roma-Sprache, der Roma-Kultur und des Schulwesens, zur Bewahrung der Roma-Traditionen, zur Unterstützung ihrer Selbstorganisation in Verbänden und Vereinen und zur Absicherung ihrer Mitwirkung an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten mittels demokratisch gewählter Minderheitenorgane führen. Es ist zu erwarten, dass infolge eines solchen sozialen Aufschwungs und der Herausbildung einer emanzipierten Roma-Minderheit auch die Emigration der Roma in die EU-Länder sinken würde. Trotz der Spezifika, die die Roma-Probleme in den einzelnen europäischen Ländern aufweisen, und trotz der unterschiedlichen Haltung zu ihrer Lösung ist es offensichtlich, dass die Probleme des Zusammenlebens der Mehrheitsgesellschaft mit den Roma in jedem Land Gemeinsamkeiten haben. Deswegen ist es unumgänglich, zu einer gemeinsamen Denkweise zu gelangen, zu einer grundsätzlichen Haltung zu diesem Zusammenleben, die zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation führen würde.

Das so genannte Roma-Problem ist - und zwar nicht nur in der Slowakischen Republik - in erster Linie ein Problem des Zusammenlebens einer Nicht-Roma-Mehrheitsbevölkerung und der Roma-Minderheit. In den letzten Jahrzehnten (hauptsächlich während der kommunistischen Diktatur) hat die Assimilationspolitik des Staates das Misstrauen unter den beiden Gruppen nur vertieft; die Distanz der Mehrheit gegenüber den Roma wuchs. Das Prinzip der Assimilierung unterdrückt die Identität, die Kultur, die Traditionen, Bräuche, jedwedes Anderssein einer Gruppe im Vergleich zur Mehrheitsgesellschaft. Assimilierung wurde schon häufig erprobt, und die Geschichte bezeugt ihren Misserfolg. Integration erfordert Partnerschaft, d.h. eine veränderte Haltung auf beiden Seiten. Während des Aufbaus der eindimensionalen, totalitären Gesellschaft wurde jedwede Vielfalt unterdrückt. Das Ergebnis ist eine zum großen Teil intolerante Gesellschaft, die nicht imstande ist, Menschen mit abweichender Kultur, anderen Meinungen und Einstellungen zu akzeptieren. Die schlechte soziale und wirtschaftliche Situation der Roma erfordert - ebenso wie die der Nicht-Roma - wirtschaftliche und soziale Reformen und das Engagement ausländischer Investoren. Die Haltung der Mehrheit gegenüber den Minderheiten zu ändern - in diesem Fall gegenüber den Roma - erfordert Zeit, Geduld und in einigen Fällen auch Mut. Und vielleicht auch eine aufrichtige und kritische Betrachtung der eigenen Geschichte.

Roma-Angelegenheiten in Rumänien - im Jahr 2000 und in der Zukunft

Die letzte offizielle nationale Volkszählung im Januar 1992 registrierte in Rumänien 409.111 Roma. Dabei muss weitgehend berücksichtigt werden, dass nur ein Bruchteil der Roma den Mut hat, sich als solche zu bekennen. Die Schwierigkeit, überhaupt genaue Zahlen zu erhalten, ist auf eine grundsätzliche Mehrdeutigkeit von Identität, ethnischer Zugehörigkeit und Vorurteilen zurückzuführen. Konservativste Schätzungen der Roma-Bevölkerung in Rumänien setzen die Zahl irgendwo zwischen einer und zwei Millionen an. Einige Roma-Aktivisten gehen von deutlich höheren Zahlen aus, nämlich von über drei Millionen. Zusätzliche Probleme bei der Erfassung der Roma resultieren aus der geographischen Streuung, kulturellen Unterschieden und einer erheblichen sozialen Differenzierung, die ihrerseits den Entwurf besonderer Strategien für Roma-Fragen gänzlich unvorstellbar machen. Darüber hinaus sehen sich die Roma in Rumänien einem hohen Grad an Assimilierung an die Mehrheitsbevölkerung ausgesetzt (gleichgültig, ob diese rumänisch oder - wie in Transsilvanien - ungarisch ist), so dass einige wichtige Elemente der ethnischen Identität der Roma im Laufe der Jahrhunderte einfach verschwunden sind. Dies gilt z.B. für Romani als Muttersprache (in Rumänien sprechen lediglich 40 Prozent derjenigen, die sich als Roma bekennen, Romani als Muttersprache - in Bulgarien liegt der Prozentsatz bei 98 bis 99, in Ungarn sind es nur 20 Prozent und in Spanien null Prozent), trifft aber auch auf viele andere traditionelle Charakteristika wie Beruf, Erziehung, Wohnen und Familienstruktur zu.

Der allgemeine Rahmen zum Schutz nationaler Minderheiten in Rumänien wurde in den Jahren 1990 bis 1995 von verschiedenen aufeinander folgenden Iliescu-Regierungen errichtet und hat sich bis heute praktisch nicht verändert, obwohl er sich als Reaktion auf bestimmte "politische Vorgaben" der damaligen amtierenden Regierungskoalition herausbildete (die als kleinere Koalitionspartner so nationalistische, fremdenfeindliche und isolationistische Parteien wie die Großrumänien-Partei und die Partei der Nationalen Einheit der Rumänen umfasste). Das derzeitige System des Schutzes nationaler Minderheiten in Rumänien hat seine rechtliche Grundlage in Artikel 4 des Wahlgesetzes,¹ der besagt, dass nichtstaatliche Organisationen nationaler Minderheiten an Wahlen teilnehmen können und in der unteren Kammer des Parlaments (dem Abgeordnetenhaus) vertreten sind, wenn einer ihrer Kandidaten wenigstens fünf Prozent der Anzahl der Stimmen auf sich vereinigen kann, die ein Vertreter der politischen Parteien durchschnittlich benötigt, um ge-

1 Gesetz Nr. 65 vom 15. Juni 1992.

wählt zu werden. Ursprünglich war dieses System ausgearbeitet worden, um den Einfluss des Demokratischen Verbands der Ungarn Rumäniens (*Uniunea Democrata Maghiara din România*, UDMR) auf Gesetzgebung und Wahlen "auszubalancieren", aber auch als Ergebnis interner und externer Propaganda. Nach den Wahlen im November 1996, als die UDMR in die neue Regierungskoalition eintrat, erkannten die ungarischen Führer in Rumänien, dass es *erstens* sehr schwierig sein würde, das Iliescu-System zu reformieren, dass *zweitens* die notwendigen Maßnahmen, die eine echte Reform des Systems zum Schutz nationaler Minderheiten in Rumänien erfordern würde, wahrscheinlich einen Aufschub der "gemeinsamen" Ziele erfordert hätte, deren Verwirklichung die UDMR ihren Wählern versprochen hatte; folgerichtig war das Iliescu-System *drittens* keine Bedrohung der Ziele der UDMR und hatte *viertens* den Vorteil nur wenig zu kosten (z.B. im Jahre 1999 insgesamt 40 Milliarden Rumänische Lei - ca. 2,5 Mio. US-Dollar -, ein kleiner Tropfen im Ozean des Staatshaushalts. Es bleibt abzuwarten, ob dieses System die nächste Zukunft überstehen wird - und ich glaube schon, denn es ist "billig", macht aber einen "guten Eindruck"). Dennoch kann man aus der Ferne - sozusagen aus einer "Satellitenperspektive" - die Politik gegenüber nationalen Minderheiten in Rumänien als bedeutende Errungenschaft ansehen, insbesondere im südosteuropäischen Kontext² und ganz besonders angesichts des Jugoslawienkonflikts und der NATO-Intervention im Kosovo.

Im Hinblick auf die Politik gegenüber nationalen Minderheiten könnte das Jahr 1999 als von Stagnation geprägt bezeichnet werden, mit Ausnahme der Entwicklungen, die die Roma-Minderheit betreffen. Insbesondere im Vergleich zu dem Zeitraum vor November 1996 lässt sich feststellen, dass bedeutende Fortschritte in Bezug auf diese ganz besondere nationale Minderheit gemacht wurden. Meiner Meinung nach gibt es in Rumänien nur zwei nationale Minderheiten mit spezifischen und größeren Problemen: Ungarn und Roma. Alle anderen Minderheiten (Armenier, Juden, Deutsche, Griechen, Italiener, Bulgaren, Türken etc.), haben "nur" das Problem, ihr kulturelles Erbe, ihre Muttersprache etc. zu bewahren. Grundsätzlich verfügen diese anderen Minderheiten über die notwendigen Ressourcen zur Sicherung ihrer Interessen (sie haben beispielweise Zugang zu den nötigen Finanzierungsquellen). Ich würde sogar sagen, dass die Ungarn recht gut wissen, wie sie auf ihre gemeinsamen Interessen Acht geben können, und das politische Umfeld seit 1996 ist für sie von Vorteil - natürlich will ich damit nicht sagen, dass sie es sehr leicht haben. Doch die Erfahrungen der Jahre seit 1989 haben gezeigt, dass die Ungarn in Rumänien ziemlich einfallsreich sind (in erster Linie in politischer und menschlicher Hinsicht), sich Gehör zu verschaffen wissen und auch Resonanz auf die Anliegen der ungarischen Gemeinden in Rumänien erhalten.

2 Vgl. hierzu auch den Artikel von James Rosapepe, Botschafter der USA in Bukarest, in der Washington Post vom 1. Juni 1999.

Demgegenüber ist die Situation der Roma weitaus ernster. Die Probleme, denen sich die Roma-Gemeinden gegenübersehen (organisatorisch, sozial, kulturell sowie in Bezug auf Bildung, Hygiene und Gesundheit, Beschäftigungsmöglichkeiten, Wohnungssituation und in Form von Diskriminierung), erfordern schnelle und entschiedene Maßnahmen, um die Lebensbedingungen des größten Teils unserer Roma-Mitbürger deutlich zu verbessern. Das Thema Roma in Rumänien ist keineswegs nur eine Frage der "sozialen Integration", sondern außerordentlich komplex, so komplex, wie auch die Situation in den meisten Roma-Gemeinden. Das Hauptcharakteristikum der Roma-Bevölkerung Rumäniens ist die extreme soziale Differenzierung bei einem gleichzeitig hohen Grad an Assimilation an die Mehrheitsbevölkerung (Rumänen oder Ungarn, in der Gegend um Doubrodja aber auch Türken). Dies hängt organisatorisch mit einer Vielfalt von Formen zusammen, von denen einige traditionell, andere wiederum von jüngsten Entwicklungen beeinflusst sind. Daher hat es die staatliche Politik gegenüber den Roma sowohl mit Menschen zu tun, die sich in modernen nichtstaatlichen Organisationen engagieren, als auch mit solchen, deren Führer der "König aller Roma" oder der "Kaiser aller Roma" ist (tatsächlich sind die beiden Cousins und ihre "königlichen" bzw. "kaiserlichen" Paläste stehen in derselben Straße in Sibiu, einer Stadt im Zentrum des Landes).

Viele wichtige Aspekte der Probleme der Roma sind identisch mit denen der Mehrheit der Bevölkerung, ungeachtet der ethnischen Zugehörigkeit. Darüber hinaus sieht sich die Roma-Bevölkerung jedoch - zusätzlich zu den "normalen" Problemen einer Übergangsgesellschaft - mit einigen weiteren Schwierigkeiten konfrontiert, deren gravierendste die Diskriminierung ist. Solange die gängigen Zeitungen immer noch Anzeigen veröffentlichen wie z.B. "Sicherheitspersonal gesucht, Roma brauchen sich nicht zu bewerben" oder "Verkaufe Einzimmerwohnung in zigeunerfreiem Wohnblock", ist offensichtlich, dass mit einer Menge Leute in Rumänien etwas nicht stimmt. Schlimmer noch: Die Europäische Union musste uns erst darauf hinweisen, dass wir uns um unsere Bürger ethnischer Roma-Herkunft kümmern müssen. Die deutliche Verbesserung der Lage der Roma in Rumänien ist eines der wenigen politischen Kriterien, die erfüllt werden müssen, wenn Rumänien einmal Teil der westeuropäischen Strukturen werden will (merkwürdigerweise scheinen uns internationale Gremien allzu oft daran "erinnern" zu müssen, uns um unsere Mitbürger, unsere Kinder etc. zu kümmern).

Seit 1999 gibt es eine Art politischen Konsens zwischen den wichtigsten rumänischen Parteien darüber, dass die Roma ein heikles und wichtiges Thema für das Land sind. Denn in Rumänien - wie auch im übrigen Europa - tendieren Roma dazu, Links- oder Mitte-links-Parteien zu wählen, möglicherweise weil die Rhetorik solcher Parteien Begriffen wie "sozialer Schutz", "Chancengleichheit" usw. ausreichend Aufmerksamkeit schenkt. Verschiedene Roma-Organisationen in Rumänien sind bereit, diese Parteien zu unterstützen. Andererseits hat die derzeitige (Mitte-rechts orientierte) Regierungsko-

lition aufgrund der strategischen Bedeutung, die die Koalitionsparteien der Aufnahme Rumäniens in europäische und euroatlantische Strukturen beimessen, ein Interesse an der Roma-Frage. Jede Regierung wird sich weiterhin für die Verbesserung der Lage der Roma in Rumänien einsetzen, gleichgültig, welche Parteien nach den Wahlen im Spätherbst 2000 die Regierungskoalition bilden werden, und das aus ganz unterschiedlichen Gründen. Alles in allem bilden die Roma in Rumänien als Gruppe nur ein begrenztes Wählerpotential. Sie wählen mehrheitlich nach politischen Gesichtspunkten, und zwar in erster Linie Links- oder Mitte-links-Parteien. Aber auch wenn es nur minimal ist, darf das Wählerpotential der Roma nicht außer Acht gelassen werden: Im Falle eines engen Wahlausgangs, insbesondere bei den Präsidentschaftswahlen, könnten die Stimmen der Roma das Zünglein an der Waage zwischen Gewinnern und Verlierern sein.

Um politische Verzerrungen in einem Wahljahr wie 2000 zu vermeiden, befand die Regierung, dass eine der angemessensten Formen, eine "nationale Strategie für Roma" zu erarbeiten, die eines PHARE-Projektes ist. Dieses würde von jeder (gegenwärtigen oder zukünftigen) Regierung Fortschritte bei der Verbesserung der Lage der Roma in Rumänien verlangen, einschließlich der Abschaffung jeglicher Art von Diskriminierung.

Über die Abteilung für den Schutz nationaler Minderheiten erhält die rumänische Regierung zwei Millionen Euro im Rahmen des PHARE-Projekts RO 9803.01. Sie soll mit diesen Mitteln eine nationale Strategie für Roma entwickeln und anhand von Pilotprojekten testen. Derzeit ist das PHARE-Projekt RO 9803.01 bereits gut angelaufen, nachdem es Ende März 2000 gestartet wurde. Ende 2000 soll ein Weißbuch veröffentlicht werden, in dem die inzwischen bereits berühmte "nationale Strategie für Roma" als gemeinsamer Vorschlag der Regierung und der Arbeitsgruppe der Roma-Vereinigungen enthalten sein soll. Das Weißbuch soll dann öffentlich diskutiert werden.

Obwohl es zutrifft, dass sich das PHARE-Projekt RO 9803.01 gegenüber seinem ursprünglich geplanten Beginn um mehrere Monate verzögert hat, ist es bemerkenswert, dass das Projekt angelaufen ist und eine fortgeschrittene Entwicklungsstufe erreicht hat - sogar ohne Subventionen von PHARE. Der Grund dafür ist die aktive Partnerschaft zwischen Regierung und Zivilgesellschaft, insbesondere Organisationen und Vereinigungen der Roma. Im Jahre 1999 gab es eine Reihe von Treffen von Roma-Vereinigungen (in Mangalia, Predeal, Sibiu, Bukarest etc.), auf denen die Partnerschaft mit der Regierung durch das am 3. Mai 1999 unterzeichnete Protokoll zwischen der Abteilung für den Schutz nationaler Minderheiten und der Arbeitsgruppe der Roma-Vereinigungen ins Leben gerufen wurde. Gemäß diesem Protokoll entsendet die Arbeitsgruppe Experten, die als Mitglieder des Interministeriellen Unterausschusses für Roma fungieren. Der Unterausschuss ist paritätisch mit Vertretern der Arbeitsgruppe und Vertretern der verschiedenen Ministerien besetzt und alle Mitglieder des Unterausschusses genießen die gleichen Rechte. Die Interministerielle Unterausschuss hat zwei Ko-Vorsitzende, von denen

einer durch die Regierung und der andere durch die Arbeitsgruppe der Roma-Vereinigungen benannt wird. Der Ausschuss tritt einmal im Monat zusammen, um die Entwürfe der "Teilstrategien" (in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Kultur, Wohnungssituation etc.) zu beraten und um die allgemeinen Prinzipien der geplanten nationalen Strategie für Roma zu diskutieren. Fast noch wichtiger als die Diskussionen im Unterausschuss ist die Atmosphäre innerhalb des Ausschusses, die von gegenseitigem Vertrauen und gegenseitiger Verlässlichkeit geprägt ist. Die Regierungsvertreter hatten die Gelegenheit echte Roma-Experten aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen kennen zu lernen, und die Vertreter der Arbeitsgruppe der ROMA-Vereinigungen erkannten, dass nicht alle staatlichen Beamten entweder korrupt und rassistisch oder böswillig und inkompetent sind.

Anders als andere mittel- und osteuropäische Staaten profitiert Rumänien aus historischen Gründen von der Existenz einer bedeutenden Roma-Elite. Dieser Umstand fand im Frühjahr 1999 internationale Anerkennung, als der rumänische Roma-Aktivist und Soziologe Nicolae Gheorghe zum Berater für Fragen der Roma und Sinti im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE berufen wurde. Es ist jedoch weithin unbestritten, dass Nicolae Gheorghe ein unersetzlicher Aktivist und Führer der Roma ist, ungeachtet der Bemühungen anderer Roma-Führer, diese "Lücke" zu schließen. Es ist aber immerhin bemerkenswert, dass führende Roma an der Partnerschaft mit der rumänischen Regierung festhalten, denn sie haben erkannt, wie wichtig eine umfassende nationale Strategie für Roma ist. Dies ist natürlich nur ein weiterer Beleg für die außerordentliche "politische Reife", die unsere Roma-Elite an den Tag legt.

Einige weitere mittel- und osteuropäische Staaten haben nationale - d.h. staatliche - Strategien für Roma entwickelt (oder bereiten sie gerade vor). Ich glaube aber, dass Rumänien das erste Land ist, dass ein solch wichtiges Programm mit direkter Beteiligung der Roma selbst hervorbringt: durch die Tätigkeit der von den rumänischen Roma-Vereinigungen (derzeit sind etwa 150 solcher Vereinigungen und Organisationen registriert) demokratisch gewählten Roma-Vertreter der Arbeitsgruppe der Roma-Vereinigungen.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Der Beitrag des Istanbulers Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit

Das vierte Gipfeltreffen der OSZE nach dem Kalten Krieg, das vom 18.-19. November 1999 in Istanbul stattfand, war sicherlich konstruktiver und produktiver als diejenigen von Budapest (1994) oder Lissabon (1996). In der Tat enthält das "Istanbulers Dokument 1999" neben der üblichen Gipfelerklärung eine Europäische Sicherheitscharta, eine aktualisierte Version des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie einen (auf das Forum für Sicherheitskooperation zurückgehenden) Beschluss über Kleinwaffen und leichte Waffen. Es umfasst darüber hinaus zwei außerhalb der OSZE angesiedelte, den KSE-Vertrag betreffende Dokumente.¹ Die vorliegende Analyse setzt sich vornehmlich mit der Sicherheitscharta und der Gipfelerklärung auseinander. Nach einem kurzen Überblick über den Verhandlungsprozess, der von den Arbeiten am Sicherheitsmodell zur Ausarbeitung der Europäischen Sicherheitscharta geführt hat, widmet sie sich den sieben Hauptthemen, die in den sich im Großen und Ganzen ergänzenden Bestimmungen der Charta und der Gipfelerklärung behandelt werden: neue Sicherheitsrisiken und Herausforderungen, institutionelle Strukturen, die politisch-militärische Dimension, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, die wirtschaftliche Dimension, die menschliche Dimension und die Außenbeziehungen der OSZE.

Von den Arbeiten am Sicherheitsmodell zur Europäischen Sicherheitscharta

Im Jahre 1994 setzte sich Russland - als Gegenbewegung zu den Osterweiterungsabsichten der NATO - für die Umwandlung der noch immer als *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Erscheinung tretenden KSZE in eine internationale Organisation auf der Grundlage einer rechtlich bindenden Charta ein. Sie sollte von einem beschlussfassenden Gremium ähnlich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geleitet werden und als alle anderen Sicherheitsinstitutionen der Region (von der NATO bis zur GUS) übergreifendes Koordinierungsinstrument auf der Basis besonderer Vereinbarungen über eine angemessene Arbeitsteilung fungieren.² Die Forde-

1 Es handelt sich dabei um das Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa sowie die Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa.

2 Der Wortlaut des russischen Vorschlags findet sich in: DOC.433 vom 30. Juni 1994; DOC.621 vom 30. August 1994; DOC.645 vom 2. September 1994; siehe auch CSCE/FSC/SC.23 vom 28. Oktober 1993.

rungen erwiesen sich als völlig inakzeptabel für den Rest der Teilnehmerstaaten und riefen eher gedämpfte Reaktionen hervor. Das Budapester Dokument verkündete neben der *formalen* Umbenennung der gesamteuropäischen Einrichtung in "*Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit*" (OSZE) den Beschluss der Teilnehmerstaaten, "eine Diskussion über ein auf den KSZE-Prinzipien (...) beruhendes Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen".³

Die Arbeiten am Sicherheitsmodell wurden offiziell im März 1995 unter dem Amtierenden Vorsitz Ungarns aufgenommen. Kurze Zeit später richtete der Ständige Rat eine unbefristete Arbeitsgruppe ein und legte die Modalitäten für ein besonderes Seminar fest, das im September 1995 in Wien stattfinden sollte.⁴ Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten beschloss das Budapester Ministerratstreffen im Dezember desselben Jahres, dass das Thema gleichzeitig vom Hohen Rat (in permanenter Folge bis zum Lissabonner Gipfeltreffen des Jahres 1996), einem Sicherheitsmodellausschuss unter der Ägide des Ständigen Rats und im Rahmen neuer Seminare in Angriff genommen werden sollte.⁵ Das einzige handfeste Resultat, das 1995 erzielt werden konnte, war eigentlich nur die Zusammenstellung einer informellen Liste von Risiken und Herausforderungen bezüglich der Sicherheit im OSZE-Gebiet.⁶

Im Jahre 1996 wurden die Arbeiten unter dem Schweizer Amtierenden Vorsitz im Sicherheitsmodellausschuss, im Wirtschaftsforum (März 1996), in der Parlamentarischen Versammlung (Juli 1996) und in der Mittelmeer-Kontaktgruppe fortgesetzt.⁷ Dennoch stagnierten die Verhandlungen. Nach reichlich konfusen Debatten auf dem Gipfeltreffen von Lissabon (2.-3. Dezember 1996) erklärten die Teilnehmerstaaten ihre Bereitschaft, "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung zu ziehen".⁸

In vorsichtigen und zurückhaltenden Formulierungen deuteten sie an, letztere könne Bestimmungen zur Stärkung der OSZE sowie Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den anderen europäischen Sicherheitsorganisationen enthalten.

3 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 467.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse in: REF.PC.568/95 vom 5. Oktober 1995.

5 Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 527-539, hier: S. 537.

6 Vgl. REF.PC/418/95 vom 24. August 1995 (sowie Rev.1 und Rev.2).

7 Vgl. 4-EF(SC) Journal Nr. 3 vom 29. März 1996; REF.SEC/365/96 vom 27. Juni 1996; REF.PC/432/96/Rev.1 vom 13. September 1996.

8 Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 461-465, S. 465.

Bei der Übernahme des Amtierenden Vorsitzes durch Dänemark im Jahre 1997 schienen die Aussichten recht ungünstig: Die Amerikaner lehnten es nach wie vor grundsätzlich ab, mit der Erarbeitung eines Entwurfs zu beginnen; die Russen, die sich seinerzeit in Verhandlungen mit der NATO über eine bilaterale Charta befanden, schienen das Interesse zu verlieren. Unter diesen Umständen konnte der dänische Amtierende Vorsitz lediglich zwei Seminare über "Spezifische Risiken und Herausforderungen" (5.-7. Mai 1997) bzw. über "Regionale Sicherheit und Zusammenarbeit" (2.-4. Juni 1997) organisieren.⁹ Ein politischer Durchbruch gelang jedoch im Dezember 1997 auf dem Kopenhagener Ministerratstreffen, als die Teilnehmerstaaten sich fest entschlossen zeigten, "ein ausführliches und substantielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auszuarbeiten", das als politisch bindender Text auf der Ebene eines OSZE-Gipfeltreffens verabschiedet werden sollte.¹⁰

Im März 1998 wandelte der Ständige Rat unter dem Amtierenden Vorsitz Polens den Sicherheitsmodellausschuss in ein Arbeitsgremium um und richtete zwei Arbeitsgruppen ein, von denen sich jede auf ganz bestimmte möglicherweise in das Charta-Dokument aufzunehmende inhaltliche Elemente konzentrierte.¹¹ Auf Initiative der Vereinigten Staaten beschloss der Ständige Rat darüber hinaus, den 1998er OSZE-Gipfel auf die zweite Hälfte des Jahres 1999 zu verschieben, damit genügend Zeit für den Abschluss der Arbeiten am Charta-Dokument zur Verfügung stünde. Die konzeptionelle Phase zog sich aus zwei Gründen, die beide mit Russland zu tun hatten, wesentlich länger hin als vorhergesehen: Erstens brachte Moskau eine beträchtliche Anzahl formaler und detaillierter Vorschläge ein, deren Inhalte oder Modalitäten die überwältigende Mehrheit der übrigen Teilnehmerstaaten oftmals für unrealistisch oder nicht wünschenswert hielt, und zweitens wies Russland angesichts der politischen Rahmenbedingungen des Jahres 1999 (die militärische Intervention der NATO im Kosovo und die Wiederaufnahme des Krieges in Tschetschenien) jegliche Vorschläge zurück, die darauf abzielten, die Möglichkeiten der OSZE, sich in innerstaatliche Konflikte einzumischen, zu erhöhen. Die jeweils aufeinander folgenden (und ziemlich unterschiedlichen) Entwürfe und Versionen legen Zeugnis davon ab, wie schwierig die Verhandlungen waren.¹²

9 Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in: REF.PC/362/97 vom 22. Mai 1997 und REF.PC/498/97 vom 6. Juni 1997.

10 Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, Beschluss Nr. 5 des 6. OSZE-Ministerrates am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, in: Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, S. 473-478, hier: S. 474, 478.

11 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 162, Beschluss Nr. 221, PC.DEC/221 vom 27. März 1998.

12 Vgl. PC.SMC/48/99 vom 11. Mai 1999 (Chairman's Perception); PC.SMC/132/99 vom 20. Juli 1999 (Chairman's Perception II); PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999 (Consolidated Text). Zu den letzten Versionen der Charta-Entwürfe siehe: PC.SMC/1145/99 vom 21.

Die Europäische Sicherheitscharta wurde schließlich am 19. November 1999 auf dem Istanbul Gipfel verabschiedet und unterzeichnet.¹³ Beginnend mit einer Analyse der Risiken und Herausforderungen für die Sicherheit des post-kommunistischen Europa ("Unsere gemeinsamen Herausforderungen", Absätze 2 bis 6) und einer Bekräftigung der gesamteuropäischen Prinzipien ("Unser gemeinsames Fundament", Absätze 7-11) sieht sie die Stärkung der Strukturen der OSZE ("Unsere gemeinsame Reaktion", Absätze 12-33) und insbesondere ihrer operativen Fähigkeiten ("Unsere gemeinsamen Instrumente", Absätze 34-47) vor, bevor sie schließlich in einer als Anhang hinzugefügten "Plattform für kooperative Sicherheit" Leitlinien für eine neue partnerschaftliche Kooperation mit anderen Sicherheitsorganisationen anbietet.

Neue Sicherheitsrisiken und Herausforderungen

Vom Beginn der Arbeiten am Sicherheitsmodell an waren sich die Teilnehmerstaaten darüber im Klaren, dass sie sich nicht auf die Modalitäten einer angemessenen Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE würden einigen können, ohne zuvor die das OSZE-Gebiet betreffenden Risiken und Herausforderungen zu ermitteln. Auf der Grundlage der von den Regierungen 1995 abgegebenen Stellungnahmen stellte der ungarische Vorsitz eine vorläufige Liste zusammen, die sich mehr oder weniger an den drei Dimensionen der OSZE orientierte.¹⁴ 1996 aktualisierte der Schweizer Vorsitz die ungarische Bestandsaufnahme und präsentierte eine weiter ausgearbeitete Fassung, die außerdem Risiken, die von militärischen Fähigkeiten ausgehen, enthielt.¹⁵ Weder der dänische (1997) noch der polnische Vorsitz (1998) legten weitere systematische Auflistungen vor. Die Überlegungen des Amtierenden Vorsitzenden, die 1999 von Norwegen vorgelegt wurden, bekräftigten - wie von der EU vorgeschlagen -, dass die Veränderungen in der Sicherheitslage eine statische, allumfassende Auflistung der Risiken und Herausforderungen ausschlossen, da diese transnationaler und gemischter (sowohl

September 1999 sowie Rev.1 vom 8. Oktober 1999, Rev.1/Corr.1 vom 11. Oktober 1999, Rev.1/Corr.2 vom 18. Oktober 1999, Rev.2 vom 28. Oktober 1999, Rev.3 vom 11. November 1999, Rev.4 vom 14. November 1999, Rev.5 vom 16. November 1999, Rev.6 vom 16. November 1999 und Rev.7 vom 18. November 1999. Dem Sicherheitsmodellauschuss wurden nicht weniger als 178 förmliche Vorschläge oder Kommentare (PC.SMC/1 bis PC.SMC.178) unterbreitet. Siehe Liste der Dokumentation von 1998: SEC.GAL/8/99 vom 20. Januar 1999.

13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476.

14 Vgl. Anm. 6. Es sollte erwähnt werden, dass "ökonomische" und "soziale" Risiken in der ungarischen Aufstellung in gesonderten Rubriken aufgelistet waren.

15 REF.PC/637/96 vom 9. Oktober 1996, dem Lissabonner Gipfel auch als Anhang zu REF.S/82/96 vom 29. November 1996 vorgelegt. Siehe auch Absatz 2 der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert und die Absätze 7, 9 und 12 der Gipfelerklärung von Lissabon, a.a.O. (Anm. 6), sowie Abschnitt G des Beschlusses Nr. 5 des 6. Ministerratstreffens in Kopenhagen, a.a.O. (Anm. 10).

innerstaatlicher wie internationaler) Natur seien und sich zudem gegenseitig beeinflussten.¹⁶ Den besonders kurzen Listen, die der norwegische Vorsitz später zögernd präsentierte, war kein Erfolg beschieden.¹⁷ Die Teilnehmerstaaten konnten sich weder auf die Themen, die in die Liste aufgenommen (oder aus ihr gestrichen) werden sollten, noch auf die Identifizierung praktischer Maßnahmen zur Bewältigung der jeweiligen Problemkreise einigen.¹⁸ Infolgedessen enthält der endgültige Text der Istanbul Charta keinerlei systematische Liste. In der Erkenntnis, dass Bedrohungen der gesamteuropäischen Sicherheit heutzutage sowohl von Konflikten innerhalb von Staaten als auch von Konflikten zwischen Staaten ausgehen können (Absatz 2), wird die Notwendigkeit betont, sowohl Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten zu schaffen als auch die Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu vertiefen (Absatz 3). Im Wesentlichen hebt die Charta *internationalen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel* als zunehmende Sicherheitsrisiken im OSZE-Gebiet hervor und weist auf die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von *Kleinwaffen und leichten Waffen* hin: Der Schutz vor all diesen Geißeln verlange die Förderung starker demokratischer Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit (Absatz 4).¹⁹ Die Charta erkennt ebenso, dass *akute Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt* schwerwiegende Folgen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet haben können und kündigt an, dass darauf "sowohl in Form fortgesetzter Reformen im Wirtschafts- und Umweltbereich (...) als auch durch die Förderung der Marktwirtschaft unter gebührender Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Rechte" sowie mit verstärkten Anstrengungen im Kampf gegen die Korruption und (noch einmal) zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit reagiert werde (Absatz 5).²⁰ Schließlich räumt die Charta ein, dass Instabilität im Mittelmeerraum und in Zentralasien Probleme hervorrufe, "die unmittelbare Folgen für die Sicherheit und den Wohlstand der OSZE-Staaten haben" (Absatz 6). Dies muss vor dem Hintergrund sich ausweitender Aktivitäten der OSZE in Zentralasien gesehen

-
- 16 Vgl. PC.SMC/48/99 vom 11. Mai 1999 (Absätze 5 und 6); zum Vorschlag der EU siehe: PC.SMC/31/99/Corr.1 vom 19. Februar 1999.
- 17 Anhang 2 des Abschnitts III.B in PC.SMC/132/99 vom 20. Juli 1999 und PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 93.
- 18 Vgl. zu den jeweiligen Verhandlungspositionen zu diesem Punkt PC/SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 92-97.
- 19 Das Istanbul Dokument von 1999 verweist auf einen Beschluss des Forums für Sicherheitskooperation (FSK), in dem angekündigt wird, dass das FSK sich vorrangig mit dem Problem der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen beschäftigen und eine umfassende Erörterung auf breiter Basis über alle Aspekte dieses Problems aufnehmen wird. Vgl. FSC/DEC/6/99 sowie Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S.452.
- 20 Der Kampf gegen Korruption hat an verschiedenen Stellen Eingang in die Charta gefunden: Absatz 33 hält fest, dass Korruption "eine große Bedrohung für die Werte der OSZE darstellt", da sie Instabilität schaffe und "viele Aspekte der Sicherheitsdimension sowie der wirtschaftlichen und der menschlichen Dimension" betreffe. Siehe auch Absatz 37 der Gipfelerklärung von Istanbul.

werden, einer Entwicklung, die in der Istanbuler Gipfelerklärung (Absätze 13-14) besonders hervorgehoben wird.²¹

Institutionelle Strukturen

In diesem Bereich wartete Russland mit weitreichenden Forderungen auf, die auf eine komplette institutionelle Reform der OSZE abzielten.²² Beginnend mit einer kompletten Rationalisierung der OSZE-Strukturen auf der Grundlage einer formalen Unterscheidung zwischen "Hauptorganen" und "Sondereinrichtungen" hätte eine derartige Reform nicht nur die Stärkung bestehender Institutionen (des Sekretariats oder des Forums für Sicherheitskooperation) bedeutet, sondern auch die Schaffung neuer Organe; ein "Rat der Staats- und Regierungschefs" sollte die gegenwärtigen Funktionen der OSZE-Gipfel- und Überprüfungstreffen miteinander kombinieren, ein "Ausschuss für politische Sicherheit" sollte dem Ständigen Rat angegliedert werden. Russland zog in Erwägung, dem Generalsekretär die Befugnis zu erteilen, die Aufmerksamkeit des Ständigen Rats auf jede Angelegenheiten zu lenken, die nach seinem Dafürhalten für die Aktivitäten der OSZE von Belang sind - ein Vorschlag, der offensichtlich von Artikel 99 der Charta der Vereinten Nationen inspiriert war. Es schlug darüber hinaus vor, den Direktor des Konfliktverhütungszentrums zum Stellvertreter des Generalsekretärs zu machen. Des Weiteren verlangte Russland, die Beschlüsse der OSZE sollten "verbindlich" sein. Dies war als erster Schritt in Richtung auf eine rechtsverbindliche Grundlage für die OSZE gedacht und schloss gleichzeitig das "Konsens-minus-eins"-Prinzip, nach dem die Teilnahme Jugoslawiens im Jahre 1992 suspendiert worden war, aus. Schließlich forderte Russland unter Hinweis darauf, dass die Charta fortlaufend überarbeitet werden müsse, um den sich verändernden Realitäten angepasst werden zu können, die Institutionalisierung des Sicherheitsmodellausschusses.

Die Istanbuler Charta entsprach Moskaus Erwartungen kaum. Aus aufrichtiger Sorge, die einzigartige Flexibilität der OSZE aufs Spiel zu setzen, lehnten alle anderen Teilnehmerstaaten (mit Ausnahme Belarus') die Aussicht auf eine institutionelle Generalüberholung ab.²³ Dennoch sieht die Charta immerhin ein reguläres, allen Teilnehmerstaaten offen stehendes Gremium vor (den Vorbereitungsausschuss), das die Aufgabe hat, dem Ständigen Rat der OSZE dabei Hilfestellung zu leisten, seine Beschlüsse mit erhöhter Transparenz und im Zuge eines erweiterten politischen Konsultationsprozesses zu fassen (Absatz 35). Aus Gründen der Dringlichkeit oder des politischen Opportunismus

21 Zur Strategie der OSZE in Zentralasien vgl. den Beitrag des Verfassers in *Défense Nationale* (Paris), November 1998, S. 101-111.

22 Vgl. hierzu: PC.SMC/33/98 vom 28. Mai 1998, PC.SMC/75/98 vom 3. September 1998 sowie PC.SMC/78/98 vom 4. September 1998. Siehe ebenso: PC.SMC/38/98 vom 29. Mai 1998, S. 5.

23 Zu den Verhandlungspositionen siehe PC.SMS/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 45-53.

werden die kleineren Delegationen im Rahmen der im Ständigen Rat üblichen Praxis normalerweise erst in die letzte Phase der Konsultationen einbezogen. Die Einrichtung eines Vorbereitungsausschusses ist gerade dazu gedacht, eine derart unbefriedigende Situation zu beheben. Was die Konsensregel anbelangt, so bekräftigt Absatz 10 der Charta die Beibehaltung des Konsensprinzips "als Grundlage der Beschlussfassung in der OSZE", ohne jedoch das "Konsens-minus-eins"-Verfahren *ausdrücklich* auszuschließen. Die Charta dankt darüber hinaus "dem Sicherheitsmodellausschuss für die Vollendung seiner Arbeit" - und schließt damit dessen Institutionalisierung aus. Zwei weitere institutionelle Bestimmungen der Charta sind erwähnenswert. In Absatz 17 hält die Charta fest, dass sich die Parlamentarische Versammlung "zu einer der wichtigsten OSZE-Institutionen (...) insbesondere im Bereich der demokratischen Entwicklung und der Wahlüberwachung" entwickelt habe. Über das Offensichtliche hinaus deutet dieser unübliche Tribut eines intergouvernementalen Gremiums an ein interparlamentarisches darauf hin, dass die Konkurrenz zwischen dem Warschauer Büro und der Parlamentarischen Versammlung bei der Wahlüberwachung kein Problem mehr darstellt.²⁴ In einem ganz anderen Kontext stellt Absatz 18 der Charta fest, "dass die fehlende Rechtsfähigkeit der Organisation zu Schwierigkeiten führen kann", und kündigt daher an, dass die Teilnehmerstaaten sich bemühen werden, "diesbezüglich Abhilfe zu schaffen". Auf Insistieren Frankreichs aufgenommen signalisiert diese Bestimmung, dass ein altes Problem im Zusammenhang mit der Gewährung von Rechtsfähigkeit an die OSZE, über das bislang kein Konsens herrscht, nun wieder aufgegriffen wird.²⁵ Auch die Gipfelerklärung von Istanbul widmet sich diesem Thema: Mit der Feststellung, dass eine große Anzahl von Teilnehmerstaaten nicht in der Lage war, den Beschluss des Ratstreffens von Rom 1993 über die Rechtsfähigkeit der OSZE-Institutionen und über die Vorrechte und Immunitäten umzusetzen, wird der Ständige Rat in Absatz 34 damit beauftragt, eine allen Teilnehmerstaaten offen stehende Arbeitsgruppe einzurichten, die einen Bericht an das nächste Ministerratstreffen ausarbeiten soll, der die Situation überprüfen und Empfehlungen zu ihrer Verbesserung enthalten soll.²⁶

24 In der Gipfelerklärung von Istanbul würdigen die Teilnehmerstaaten die Arbeit *sowohl* des BDIMR *als auch* der Parlamentarischen Versammlung der OSZE "vor, während und nach Wahlen" (Absatz 26).

25 Zum ursprünglichen französischen Vorschlag siehe: PC.SMC/168/99 vom 20. Oktober 1999.

26 Zu den darauf folgenden Entwicklungen in dieser Hinsicht im Jahr 2000 siehe: SEC.GAL/20/00 vom 6. März 2000 (sowie Add.1 vom 22. März), P.C.DEL/242/00 vom 17. April 2000, CIO.GAL/42/00 vom 23. Juni 2000, P.C.DEL/371/00 vom 3. Juli 2000, SEC.GAL/71/00 vom 13. Juli 2000 sowie SEC.GAL/76/00 vom 14. Juli 2000.

Der Abschnitt der Charta, der sich der politisch-militärischen Dimension widmet, enthält praktisch gar nichts. Er besteht aus drei Bestimmungen, die sehr allgemein gehalten sind. Die erste erklärt: "Die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit sind und bleiben lebenswichtig für die Interessen der Teilnehmerstaaten" (Absatz 28). Die zweite, die sich auf den angepassten KSE-Vertrag bezieht, kündigt an, dass letzterer "nach Inkrafttreten für den freiwilligen Beitritt anderer OSZE-Teilnehmerstaaten im Gebiet zwischen dem Atlantischen Ozean und dem Uralgebirge offen stehen" wird (Absatz 29). Die dritte Bestimmung begrüßt schließlich die 1999 aktualisierte Fassung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, das (mit Ausnahme von Kapitel X, das freiwillige, auf regionale Zwecke zugeschnittene Maßnahmen vorschlägt) keinerlei nennenswerte Innovationen oder Verbesserungen bietet (Absatz 30).²⁷ Die Gipfelerklärung von Istanbul spricht den KSE-Vertrag (Absatz 39) und das Wiener Dokument (Absatz 40) in derselben allgemeinen und förmlichen Art und Weise an. Sie empfiehlt den an den Verhandlungen nach Artikel V der Anlage 1-B des Dayton-Abkommens beteiligten Staaten mit Blick auf die Abrüstungsmaßnahmen in und um Jugoslawien ihre Arbeit möglichst bis Ende 2000 abzuschließen (Absatz 41), mahnt den möglichst raschen Abschluss des Ratifizierungsprozesses des Vertrags über den Offenen Himmel an (Absatz 42)²⁸ und bekräftigt die Unterstützung für internationale humanitäre Aktionen gegen Antipersonenminen (Absatz 43).

Es sei daran erinnert, dass Russland im Bereich der politisch-militärischen Dimension mehrere Anliegen in unmittelbarem Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung und - zu einem späteren Zeitpunkt - mit der militärischen Intervention der NATO im Kosovo zum Ausdruck gebracht hat, namentlich die Sicherheitsinteressen derjenigen Staaten, die keinem Militärbündnis angehören, und den Verzicht auf die Stationierung von Nuklearwaffen in Ländern, die nicht über sie verfügen.²⁹ Diese Anliegen teilten auch andere Länder in der GUS, deren gemeinsam abgegebene Vorschläge, zu denen auch das Konzept nuklearwaffenfreier Zonen zählte, in dieselbe Richtung zielten.³⁰ Einige Teilnehmerstaaten (Rumänien, Polen und die Türkei) lehnten solche Vorstellungen jedoch formal ab. Außerdem machten sich die Mitgliedstaaten der EU für andere Ideen stark: die Bekräftigung des Rechts der Teilnehmerstaaten, ihre Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen oder diese zu verändern, die Zurückweisung des Anspruchs irgendeines Staates, einer

27 Dies erklärt auch die Bezeichnung des Dokuments als "Wiener Dokument 1999" und nicht 2000. Der Mangel an Fortschritten ist die direkte Folge der Ereignisse im Kosovo und in Tschetschenien.

28 Der Vertrag über den Offenen Himmel aus dem Jahre 1992 ist aufgrund zweier noch ausstehender Ratifikationen noch nicht in Kraft getreten: derjenigen Russlands und Belarus'.

29 Vgl. PC.SMC/98/98 vom 25. September 1998 sowie PC.SMC/39/99 vom 10. März 1999.

30 Siehe PC.SMC/111/99 vom 15. Oktober 1999.

Organisation oder einer Gruppierung auf mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region als andere und schließlich das Verbot der Stationierung ausländischer Truppen ohne die frei zum Ausdruck gebrachte Zustimmung des aufnehmenden Staates oder eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen.³¹

Letztendlich fand die Stationierung ausländischer Truppen weder in die Charta noch in die Gipfelerklärung Eingang.³² Ebenso finden sich in keinem der beiden Texte Bestimmungen hinsichtlich der Sicherheitsinteressen von Staaten, die keinem Militärbündnis angehören, oder des Verzichts auf die Stationierung von Nuklearwaffen in Ländern, die nicht über sie verfügen. Die Charta erkennt jedoch an, dass jeder Teilnehmerstaat "dasselbe Recht auf Sicherheit" hat und dass die Teilnehmerstaaten "ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen" werden (Absatz 8). Sie greift die Grundposition der EU auf, indem sie "das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern", hervorhebt und einräumt, dass innerhalb der OSZE "keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet (...) als anderen" zukomme und keinem bzw. keiner von ihnen "irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten" dürfe (Absatz 8). Diese Formulierungen erlauben es Russland sicherlich, sie als gegen die NATO gerichtet zu interpretieren. Umgekehrt erteilen sie aber implizit dem russischen Konzept des "nahen Auslands" eine klare Absage.³³

Erwähnenswert ist ebenfalls, dass die Charta als Reaktion auf das Anliegen kleiner Staaten (wie beispielsweise Malta) eine aufkeimende "sanfte" Sicherheitsgarantie anbietet. In Weiterentwicklung eines im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit vage formulierten Gedankens verpflichtet Absatz 16 die Regierungen der OSZE-Staaten, "mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche auf(zu)nehmen, wenn dessen Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit bedroht sind", um "gemeinsam die Art der Bedrohung (zu) erörtern und Aktionen (zu) erwägen", die zur Verteidigung der gemeinsamen Werte der OSZE erforderlich sein können.³⁴

31 Vgl. PC.SMC/41/99 vom 12. März 1999.

32 In Absatz 19 der Istanbulen Gipfelerklärung wird allerdings Russlands einseitige Verpflichtung begrüßt, seine Streitkräfte bis Ende 2002 aus Moldau abzuziehen.

33 Zu den Verhandlungspositionen in Bezug auf die politisch-militärische Dimension siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 111-116.

34 Russland hatte ursprünglich vorgeschlagen, dass Teilnehmerstaaten, deren Sicherheit bedroht würde, oder denjenigen, die sich einem Akt der Aggression, der als solcher vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erkannt wird, ausgesetzt sehen, alle erdenkliche Hilfe zuteil werden solle. Vgl. PC.SMC/39/99 vom 10. März 1999, Absätze 7 und 8, sowie PC.SMC/42/99 vom 12. März 1999, S. 3.

Im Zusammenhang mit Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gibt die Gipfelerklärung einen Überblick über die OSZE-Missionen vor Ort und ihre Rolle auf dem Balkan (Absätze 3 bis 12), im Kaukasus (Absätze 15, 16, 17, 20, 21 und 23) sowie in Ost- und Mitteleuropa (Absätze 18, 19, 22, 24 und 25). Ihre politisch wichtigste Bestimmung betrifft Tschetschenien, da es deren vorsichtig formulierter Wortlaut Präsident Jelzin erlaubte, der Charta zuzustimmen und sie zu unterzeichnen: In Absatz 23 bekräftigen die Teilnehmerstaaten nachdrücklich die territoriale Integrität Russlands und verurteilen jede Form von Terrorismus, während sie gleichzeitig lediglich der Ansicht sind, dass es angesichts der "humanitären Situation" in der Region wichtig sei, das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern. Im Gegenzug zu dieser Gefälligkeit seitens der OSZE stimmte Moskau widerwillig der Bestätigung des bestehenden Mandats der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien zu. Moskau akzeptierte ebenfalls, "dass eine politische Lösung unerlässlich ist und dass die Hilfe der OSZE zur Erreichung dieses Ziels beitragen würde", und stimmte einem Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in der Region zu. Es sind jedoch die konkreten Bestimmungen im Zusammenhang mit der Stärkung der operativen Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, die den wahren "Mehrwert" der Istanbuler Charta ausmachen. Diese Bestimmungen betreffen friedenserhaltende Operationen (einschließlich polizeilicher Unterstützungsaktivitäten und des REACT-Konzepts) sowie in etwas geringerem Maße Langzeitmissionen und "gemeinsame kooperative Aktionen".

Friedenserhaltende Operationen

Obwohl bereits Kapitel III des Helsinki-Dokuments von 1992 zahlreiche Sonderbestimmungen zur Friedenserhaltung enthält, ist das Thema "friedenserhaltende Operationen" in der OSZE noch immer heikel. Als die Istanbuler Charta ausgearbeitet wurde, traten drei miteinander konkurrierende Ansätze in Erscheinung. Der erste, von den Vereinigten Staaten vertretene ging davon aus, dass die OSZE weder über die Erfahrung noch über die praktischen Fähigkeiten zur Durchführung eigener friedenserhaltender Operationen verfüge. Sie solle sich daher darauf beschränken, ausschließlich nichtmilitärische Beiträge zu friedenserhaltenden Operationen zu leisten, die von *anderen* internationalen Organisationen ausgeführt würden.³⁵ Russland lehnte dieses Konzept mit der Begründung ab, die NATO erhalte dadurch - in Ermangelung anderer in Frage kommender Organisationen - *de facto* das politisch-militärische Monopol in Europa, und wies darauf hin, dass das Helsinki-Dokument von 1992 die OSZE dazu ermächtige, eigene friedenserhaltende Operationen durchzuführen. Russland bestand jedoch (ohne überzeugende rechtliche Ar-

35 Vgl. PC.SMC/37/98 und PC.SMC/40/98 vom 29. Mai 1998.

gumentation) darauf, dass letztere nur auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ausgeführt werden dürften, um den Eindruck zu vermeiden, eine solche Operation habe Zwangscharakter oder diene den Interessen einer "begrenzten Gruppe von Staaten".³⁶ Zwischen diesen beiden Extrempositionen schlugen die Länder der EU einen Mittelweg ein und erklärten, es sei klüger, alle Optionen offen zu lassen, d.h., nicht schon von vornherein die Fälle auszuschließen, in denen die OSZE vielleicht die geeignetste Institution zur Durchführung einer friedenserhaltenden Operation ist.³⁷

Auf den ersten Blick scheint die EU sich durchgesetzt zu haben: In Absatz 46 der Istanbuler Charta heißt es, die OSZE könne nicht nur eine unmittelbar "führende Rolle" bei der Friedenserhaltung übernehmen, sondern auch "das Mandat für die Friedenserhaltung durch andere zur Verfügung (...) stellen und die Unterstützung von Teilnehmerstaaten sowie anderer Organisationen in Form von Ressourcen und Expertenwissen" anstreben. Tatsächlich aber ist Absatz 46 besonders restriktiv formuliert. So verkündet er lediglich den Beschluss der Teilnehmerstaaten, "Möglichkeiten einer *potenziell* größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu *prüfen*" (Hervorhebung durch den Verf.). Nach der (von Russland geforderten) Bekräftigung der Rechte und Pflichten der Teilnehmerstaaten, die sich aus der Charta der Vereinten Nationen ergeben, geht dieselbe Bestimmung nicht über die Bestätigung hinaus, "dass die OSZE, im *Einzelfall* und mit Konsens, beschließen kann, *eine Rolle* bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, *wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten* die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist" (Hervorhebung durch den Verf.). Mehr noch: Die Analyse weiterer Bestimmungen der Istanbuler Charta (nämlich derjenigen, die sich auf polizeiliche Aktivitäten und auf das REACT-Konzept beziehen) zeigt, dass sich der amerikanische Ansatz zur Begrenzung der OSZE auf rein zivile Aufgaben durchgesetzt hat. Bleibt das Thema Friedenserhaltung auch umstritten, so gilt dies nicht für das wichtige Thema Aktivitäten zur Polizeiunterstützung: Dazu gehören sowohl die Überwachung als auch die Schulung und Beratung der örtlichen Polizei. Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten zogen Aktivitäten der Organisation zur Polizeiunterstützung im Rahmen der Konfliktbewältigung in Betracht.³⁸ Die Charta verpflichtet die Teilnehmerstaaten, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich mit dem Ziel der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken (Absatz 44). Diese Art der Tätigkeit - wie sie die OSZE in Kroatien bereits ausübt - könnte Folgendes beinhalten: Polizeiüberwachung (z.B. um die Polizei an möglicher-

36 Vgl. PC.SMC/47/98 vom 12. Juni 1998.

37 Vgl. PC.SMC/71/98 vom 17. Juli 1998 und PC.SMC/76/98 vom 4. September 1998. Zu den Verhandlungspositionen in Bezug auf Friedenserhaltung siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 98-110.

38 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 86-91.

weise diskriminierenden Handlungen aus Gründen religiöser oder ethnischer Identität zu hindern), Polizeischulung zur Verbesserung der taktischen und operativen Fähigkeiten örtlicher Polizeidienste, Umschulung paramilitärischer Kräfte, Vermittlung von Polizeimethoden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus), die Schaffung multiethnischer Polizeidienste etc.

Absatz 42 der Charta, in dem das von amerikanischer Seite vorgeschlagene Konzept schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) verankert ist, geht in dieselbe Richtung.³⁹ Besagte Gruppen werden aus *zivilem Personal* und Polizeiexperten zusammengesetzt sein und sollen eingreifen, bevor bestimmte Probleme das Ausmaß einer Krise annehmen, bzw. eine einmal eingetretene Krise bewältigen oder zur rechtmäßigen Implementierung eines kurz zuvor unterzeichneten Friedensabkommens beitragen. Derartige Gruppen würden den raschen Einsatz der zivilen Komponente einer friedenserhaltenden Operation erlauben (die aller Wahrscheinlichkeit nach von anderen Organisationen durchgeführt würde, bedenkt man - wie oben bereits untersucht - Absatz 46) oder könnten als "Kapazitätsreserve verwendet werden und der OSZE die rasche Entsendung von Groß- oder Sondereinsätzen erleichtern". Die Verfügbarkeit mobilisierbarer REACT-Experten auf nationaler Ebene auf Anfrage ist nicht nur ein formales Versprechen: Absatz 35 der Gipfelerklärung von Istanbul verpflichtet die Teilnehmerstaaten "dieses Konzept in kürzestmöglicher Zeit voll einsatzfähig zu machen", d.h. zum 30. Juni 2000, und es "vorrangig umzusetzen". Darüber hinaus soll im Konfliktverhütungszentrum eine besondere Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt, eingerichtet werden. Sie soll Einsätze vor Ort planen und entsprechendes Personal entsenden, was insbesondere für Operationen unter Einsatz von REACT-Experten gilt (Absatz 43 der Charta und Absatz 36 der Gipfelerklärung).⁴⁰

Langzeitmissionen

Die Istanbuler Charta hat keine herausragenden neuen Elemente hinsichtlich der Missionen vor Ort, die von der OSZE seit 1992 in einzelnen Fällen eingerichtet werden, hervorgebracht. In Absatz 38 enthält sie auf der Grundlage der bislang gesammelten Erfahrungen eine Liste (die erste ihrer Art), die - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - diejenigen Funktionen aufzählt, deren Erfüllung von den Langzeitmissionen vor Ort erwartet wird. Je nach den Gegebenheiten kann eine Langzeitmission (allein oder in Koordination mit an-

39 Zu dem amerikanischen Vorschlag siehe RC.DEL/233/99 vom 29. September 1999 sowie PC.SMC/174/99 vom 5. November 1999.

40 Zur nachfolgenden Entwicklung des REACT-Konzepts siehe PC.DEC/326 vom 9. Dezember 1999, SEC.GAL/41/00 vom 10. Mai 2000, PC.DEL/323/00 vom 13. Juni 2000 sowie PC.DEC/364 vom 29. Juni 2000 "Über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE (REACT, Einsatzzentrale, Umstrukturierung des Sekretariats)".

deren internationalen Organisationen) z.B. die Aufgabe haben, Unterstützung und Beratung durch Experten zur Verfügung zu stellen (qualifizierte Schulungen, Wahlüberwachung, Durchführung praktischer Projekte usw.), insbesondere zur Festigung demokratischer Institutionen. Sie kann auch "Gute Dienste" anbieten oder eine Vermittlerrolle übernehmen und so die friedliche Beilegung eines Konflikts erleichtern sowie die Einhaltung damit in Zusammenhang stehender Vereinbarungen überprüfen oder dabei behilflich sein. Sie kann ebenso Unterstützung bei der Normalisierung der Lage nach Konflikten leisten. In jedem Falle aber sollen Langzeitmissionen, wenn erforderlich, den Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz der Gastländer unterstützen, um "eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen" zu erleichtern (Absatz 41).⁴¹

Gemeinsame kooperative Aktionen

Der Gedanke, Staaten, die strukturelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen haben, auf Anfrage Hilfestellung zu leisten, stellte an sich kein Problem dar. Schwierigkeiten traten erst mit dem Vorschlag auf, dass im Falle der Zurückweisung solcher Hilfestellung die Möglichkeit bestehen sollte, Sanktionen zu verhängen, und dass die OSZE im Falle des Zusammenbruchs der öffentlichen Ordnung und bei Abwesenheit einer legitimen Staatsführung das Recht zur Intervention haben sollte. Besorgt angesichts der einseitigen militärischen Intervention der NATO im Kosovo und entschlossen, jegliche Einmischung der OSZE in seine Tschetschenien-Politik zu verhindern, lehnte Russland jegliche innovative Bestimmung, die die Befugnisse der OSZE im Hinblick auf die inneren Angelegenheiten ihrer Teilnehmerstaaten erweitert hätte, ab;⁴² daher die Betonung der Istanbuler Charta auf der besonderen Zustimmung des Gastlandes. So gestattet also Absatz 14 den Regierungen der OSZE-Staaten "gemeinsame Maßnahmen auf der Grundlage der Zusammenarbeit", um, wenn nötig, "den Teilnehmerstaaten Hilfe zur Verbesserung ihrer Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen anzubieten". Noch zurückhaltender bringt Absatz 15 die Absicht der Regierungen zum Ausdruck, lediglich "Mittel und Wege zu prüfen, wie wir Teilnehmerstaaten helfen können, die in Fällen des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in ihrem Land um Hilfe ersuchen", und zwar im Rahmen einer gemeinsamer Überprüfung der "jeweiligen Umstände sowie Möglichkeiten (...) wie dem betreffenden Staat geholfen werden kann".

41 Zu den diesbezüglichen Verhandlungspositionen siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 78-82.

42 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe ebenda, S. 54-69.

Wie auch auf anderen Gebieten trat Russland hier für eine überambitionierte Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE und für eine erweiterte Überprüfung der ökonomischen und ökologischen Verpflichtungen ein. Die Russen schlugen eine umfangreiche Ausweitung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE vor, einschließlich der Schaffung einer "einheitlichen Infrastruktur" für Energie, Transportwesen und Kommunikation, der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Zollwesens, der Gleichbehandlung von Bürgern aller Teilnehmerstaaten im Bereich der ökonomischen und sozialen Rechte usw. Insbesondere forderten sie der OSZE jährlich vorzulegende Berichte über Maßnahmen, die in jedem einzelnen Teilnehmerstaat zur Förderung ökonomischer und sozialer Rechte "ungeachtet der Staatsangehörigkeit" ergriffen worden waren; diese Berichte sollten zweimal im Jahr einer multilateralen Prüfung unterzogen werden. Sie strebten ebenso an, dass die OSZE auf Krisensituationen reagiert, die mit Risiken und Herausforderungen wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Natur zusammenhängen - namentlich das Auftreten einer größeren Wirtschaftskrise in einem Teilnehmerstaat oder eines Wirtschaftskonflikts zwischen Teilnehmerstaaten. Dementsprechend schlugen Sie vor, die OSZE solle in enger Kooperation mit einschlägigen internationalen und regionalen Wirtschaftsorganisationen und Finanzinstitutionen einen Mechanismus und ein System von Indikatoren zur Frühwarnung entwickeln. Der Generalsekretär, der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sowie der Amtierende Vorsitzende sollten in diesem Zusammenhang wichtige Instrumente sein.⁴³ Die Europäische Union erhob gegen einen solchen Vorschlag drei vernünftige Einwände. Erstens: Technische Systeme, die von Spezialeinrichtungen zur Vorhersage finanzieller Krisen benutzt werden, hätten sich als störanfällig erwiesen und die Verknüpfungen zwischen den einzelnen Faktoren seien ohnehin zu komplex, als dass ein erweitertes System irgendeinen Wert hätte. Zweitens: Die OSZE könne es, was die Expertise anbelangt, in keiner Weise mit internationalen Wirtschaftsinstitutionen aufnehmen; eine mögliche Rolle ergebe sich für sie in der wirtschaftlichen Dimension lediglich dabei, die relevanten (internationalen, regionalen und subregionalen) Wirtschaftsinstitutionen und -organisationen zu engerer Zusammenarbeit zu ermutigen und diese zu verstärken. Drittens: Wirtschaftliche Probleme verlangten nicht immer nach ausschließlich wirtschaftlichen Lösungen, sondern erforderten auch Arrangements, die mehr Demokratie, offenere Regierungen usw. beinhalten müssten; anders ausgedrückt: Die Entstehung von ökonomischer Sicherheit könne mit Hilfe

43 Vgl. PC.SMC/42/98 vom 4. Juni 1998.

einer verbesserten Umsetzung der Normen und Verpflichtungen der menschlichen Dimension gewährleistet werden.⁴⁴

Die wenigen Bestimmungen der Charta zu ökonomischen und ökologischen Aspekten bestätigen lediglich den Zusammenhang zwischen den drei Dimensionen der OSZE. Auf dieser Grundlage wiederholt die Charta geläufige, auf Wunschenken beruhende Versprechen - namentlich, dass die Teilnehmerstaaten sicherstellen werden, "dass die wirtschaftliche Dimension entsprechenden Raum erhält, insbesondere als ein Element unserer Frühwarn- und Konfliktverhütungsarbeit" (Absatz 31), und dass sie "die Fähigkeiten der OSZE stärken (werden), sich mit Fragen der Wirtschaft und der Umwelt in einer Weise auseinander zu setzen, dass dabei weder Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen stattfinden, noch Bemühungen unternommen werden, für die andere Organisationen besser geeignet sind" (Absatz 32). Dennoch hat die Gipfelerklärung von Istanbul - konkreter als die Charta - den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten damit beauftragt, "regelmäßige Berichte über ökonomische und ökologische Sicherheitsrisiken aus(zu)arbeiten" (Absatz 29).

Die menschliche Dimension

Der der menschlichen Dimension gewidmete Abschnitt der Charta ist ziemlich enttäuschend.⁴⁵ Er enthält in der Hauptsache und zum wiederholten Male herkömmliche Feststellungen zum Recht des Menschen auf eine Staatsangehörigkeit (Absatz 19, dritter Teil)⁴⁶, zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma (Absatz 20), zur Ausmerzung von Folter (Absatz 21), zur Achtung des humanitären Völkerrechts (Absatz 22), zur Gleichstellung von Mann und Frau (Absatz 23)⁴⁷, zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Kinder, sei es in Form von Menschenhandel, sei es in oder nach bewaffneten Konflikten (Absatz 24); er bekräftigt ebenfalls zum wiederholten Male die Verpflichtung zu freien und fairen Wahlen (Absatz 25), die Bedeutung unabhängiger Medien (Absatz 26) sowie die "äußerst wichtige Rolle" nichtstaatlicher Organi-

44 Vgl. PC.SMC/49/98 vom 19. Juni 1998 sowie PC.SMC/50/98 vom 24. Juni 1998. Zu den Verhandlungspositionen in dieser Thematik siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 141-152.

45 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 123-140.

46 Diese Bestimmung ist nur unter Hinweis auf eine Forderung Russlands (mit Blick auf Estland und Lettland) nach Nichtzulassung jeglicher Politik, die zu einer Zunahme von Staatenlosigkeit, insbesondere in Bezug auf Angehörige nationaler Minderheiten, führen würde, zu verstehen.

47 Absatz 18 (Teil 2) verpflichtet die Teilnehmerstaaten ebenfalls dazu, bei der Einstellung von Personal für OSZE-Institutionen und Einsätze vor Ort die Notwendigkeit der geographischen Streuung und der "Ausgewogenheit zwischen den Geschlechtern" zu berücksichtigen. Siehe hierzu auch Absatz 32 der Istanbulen Gipfelerklärung.

sationen bei der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (Absatz 27).⁴⁸

Die einzige inhaltlich bedeutende Bestimmung dieses Abschnitts ist diejenige in Absatz 19 (zweiter Teil), die auf dem gemeinsamen deutsch-schweizerischen Vorschlag, wie das Prinzip der territorialen Integrität der Staaten mit dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker in Einklang zu bringen sei, beruht. Absatz 19 hält zunächst fest, die "uneingeschränkte Achtung (...) der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten" sei "nicht nur ein Ziel an sich"; sie höhle "die territoriale Integrität und die Souveränität keineswegs aus", sondern stärke sie vielmehr. Gleichzeitig erinnert Absatz 19 daran, dass "(v)erschiedene Konzepte der Autonomie" sowie andere Lösungsansätze, die im Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf im Jahre 1991 aufgezählt werden, nach wie vor relevant seien. Im Grunde genommen handelt es sich dabei um das entfernte Echo des deutsch-schweizerischen Vorschlags, der in erster Linie auf Selbstbestimmung in unterschiedlicher Ausprägung in Anpassung an spezifische lokale Gegebenheiten abzielte.⁴⁹

Die Außenbeziehungen der OSZE

In diese Rubrik, die es formal weder in der Charta noch in der Gipfelerklärung gibt, fallen die Beziehungen der OSZE mit Staaten außerhalb Europas, anderen Sicherheitsorganisationen sowie subregionalen Abmachungen.

Kooperationspartner

Von den verschiedenen Vorschlägen, die von der Europäischen Union und Malta innerhalb des Sicherheitsmodellausschusses mit dem Ziel einer verstärkten Kooperation mit den Mittelmeerpartnern vorgelegt wurden, ist praktisch nichts übrig geblieben.⁵⁰ Dementsprechend enthält weder die Gipfeler-

48 Auf NGOs wird ebenfalls Bezug genommen in Absatz 21 (humanitäres Völkerrecht) und Absatz 33 (Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen die Korruption) der Charta. Die Gipfelerklärung von Istanbul nimmt ebenfalls Bezug auf die Themen freie Wahlen (Absatz 26), Medienfreiheit (Absatz 27), die Rechte von Kindern, insbesondere in und nach bewaffneten Konflikten (Absatz 28), nationale Minderheiten (Absatz 30) sowie Sinti und Roma (Absatz 31).

49 Der deutsch-schweizerische Vorschlag sah ebenfalls eine wichtigere Rolle für den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten vor: Letzterer sollte denjenigen Regierungen als Berater dienen, die bereit waren, Statuten für eine lokale Selbstverwaltung auszuarbeiten. Die Regierungen sollten den Hohen Kommissar darüber hinaus über alle einschlägigen, mit nationalen Minderheiten abgeschlossenen Abkommen informieren und sich verpflichten, diese Abkommen nicht einseitig ohne vorherige Absprache mit der OSZE abzuändern. Vgl. PC.SMC/64/98 vom 10. Juli 1998.

50 Während Malta die Vorschläge der Europäischen Union nicht für zu moderat hielt, lehnte die EU Maltas Vorstellungen mit der Begründung ab, sie könnten den Barcelona-Prozess beeinträchtigen. Zu den Verhandlungspositionen hierzu siehe PC.SMC.134/99 vom 23. Juli 1999, S. 153-156.

klärung (Absatz 45) noch die Charta echte Neuentwicklungen in diesem Bereich. Die Charta deutet lediglich an, dass die Mittelmeerpartner mit "dem Fortschreiten des Dialogs" dazu eingeladen werden, "sich auf einer regelmäßigeren Basis stärker an der Arbeit der OSZE zu beteiligen" (Absatz 48), und bietet ihnen an, das Expertenwissen der OSZE bei der eventuellen Schaffung von Strukturen und Mechanismen für Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung im Mittelmeerraum zu nutzen (Absatz 49). Im Hinblick auf die asiatischen Partner (Japan und Südkorea) sind die Formulierungen der Charta sogar noch vager: Sie bringen die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, "danach (zu) trachten", die Zusammenarbeit mit ihnen "zur Bewältigung von Herausforderungen gemeinsamen Interesses weiter zu festigen", und begrüßen gleichzeitig "den Beitrag Japans zu den Feldaktivitäten der OSZE" (Absatz 50). Die Gründe dafür, warum man über den Gedanken gemeinsamer Aktivitäten mit Japan und Südkorea bei Vor-Ort-Missionen in Zentralasien oder denjenigen engerer Kontakte mit dem Asiatischen Regionalforum (ARF), das als engster Ansprechpartner der OSZE in Asien gilt, keinen Konsens erzielen konnte, sind unbekannt (wahrscheinlich hängen sie aber mit der umstrittenen Frage der "Ausgewogenheit" in der Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum einerseits und in Asien andererseits zusammen).⁵¹

Berührungspunkte mit anderen Sicherheitsorganisationen

Die Istanbuler Charta enthält als integralen Bestandteil einen Anhang mit dem Titel "Beschlussdokument - Die Plattform für kooperative Sicherheit". Der ursprünglich von der Europäischen Union vorgeschlagene⁵² Text geht von der Prämisse aus, dass kein einzelner Staat und keine einzelne Organisation den Risiken und Herausforderungen im post-kommunistischen Europa gewachsen ist. Folglich besteht der Grundgedanke der Plattform in der Stärkung und Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit mit denjenigen Organisationen, die zu den verschiedenen Dimensionen umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet beitragen (europäische Organisationen, europäische subregionale Gruppierungen und die Organe und Behörden der Vereinten Nationen), um Doppelarbeit zu vermeiden und die effiziente Nutzung der verfügbaren internationalen Ressourcen sicherzustellen. Mit dem Ziel, die institutionelle Kooperation auf der Basis völliger Gleichberechtigung und gemeinsamer Werte weiterzuentwickeln, schließt sie klar und deutlich jegliche Art von Hierarchie oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen den Organisationen aus.⁵³

51 Vgl. PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 156.

52 Siehe REF.S/34/96 vom 25. November 1996.

53 Zu den Verhandlungspositionen zu diesem Thema siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 70-75.

Die Plattform besteht aus einer Reihe allgemeiner "Prinzipien und Verpflichtungen", die Grundlage für eine Zusammenarbeit sind, die die OSZE all jenen Organisationen anbietet, die sich in ihrer Entwicklung der politischen "Transparenz" verpflichtet haben, deren Mitgliedschaft auf "Offenheit und Freiwilligkeit" beruht und deren Mitgliedstaaten einzeln oder gemeinsam die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der grundlegenden OSZE-Dokumente einhalten, ihre Rüstungskontrollverpflichtungen, einschließlich Abrüstung und VSBM, erfüllen und bereit sind, institutionelle Ressourcen grundsätzlich zur Unterstützung der Arbeit der OSZE, vor allem aber in den Bereichen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einzusetzen. Mit Blick auf die zunehmende Verständigung zwischen den Institutionen über bestehende Instrumente zur Konfliktverhütung schlägt die OSZE denjenigen Organisationen, die die Plattform annehmen, regelmäßige Kontakte und Treffen, die Benennung von Verbindungspersonen, die Einrichtung von Kontaktstellen sowie die gegenseitige Vertretung bei geeigneten Treffen vor. Zur grundsatzpolitischen Koordinierung, zur Festlegung von Bereichen der Zusammenarbeit bzw. zur Erörterung der Modalitäten der Zusammenarbeit werden Sondertreffen auf politischer und leitender Ebene bzw. auf der Arbeitsebene vorgeschlagen. In Bezug auf Einsätze vor Ort regt die Plattform den regelmäßigen Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, die Abordnung von Experten, die Bestellung von Verbindungspersonen, die Entwicklung gemeinsamer Projekte und Einsätze sowie gemeinsame Schulungsbemühungen an. Im Hinblick auf eine mögliche Kooperation bei der Reaktion auf konkrete Krisen bietet die OSZE ihre Dienste als "flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen" an. Schließlich beauftragt die Plattform den Generalsekretär, einen jährlichen Bericht über "das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet" zu erstellen.

Die *raison d'être* der Plattform ist letztendlich die Entwicklung einer "Kultur" der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen im OSZE-Gebiet, die ähnliche oder sich ergänzende Ziele verfolgen. Das Ziel als solches kann nicht eben als revolutionär bezeichnet werden. Betrachtet man es allerdings vor dem Hintergrund der Konkurrenz zwischen den Institutionen, die die ersten Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges geprägt hat, so kommt es zur rechten Zeit und ist sehr wohl relevant. In einem größeren Europa, in dem es mehrere Sicherheitsorganisationen gibt, die oft gleichzeitig reagieren müssen, schlagen gegenseitige Akzeptanz und ein Minimum an formalen gemeinsamen Spielregeln sicherlich positiv zu Buche. Tatsächlich ist Kooperation, einschließlich ihrer Synergieeffekte, seit 1996 zu einem regelrechten Trend im OSZE-Gebiet geworden, was die gemeinsame Implementierung des Dayton-Abkommens durch eine Reihe internationaler Organisationen auf der Grundlage komparativer Vorteile anschaulich unter Beweis stellt. Aus dieser Perspektive ist die Istanbul Platform ein echtes Verdienst: Sie kodifiziert

die grundsätzlichen Spielregeln für das, was man einen "institutionellen Waffenstillstand" nennen könnte.

Die subregionale Dimension

Mit der Begründung, dass subregionale Abmachungen nach dem Kalten Krieg (Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Rat der Ostseestaaten, Zentraleuropäische Initiative etc.) zur Sicherheit insgesamt beitragen, vertrat eine Reihe von Teilnehmerstaaten die Ansicht, die OSZE sollte einen Rahmen zur Verknüpfung der bestehenden (und zukünftigen) Abmachungen zu einem dichten Netz, das mit den eigenen Prinzipien in Einklang steht, erarbeiten. Russland machte sich dabei mit einem umfassenden Vorschlag, der auf drei Gedanken beruhte, zum Vorreiter. Erstens: Bestehende und zukünftige regionale Abmachungen über Sicherheit und Zusammenarbeit dürften nicht um den Preis des Ausschlusses (geschweige denn der Isolation) irgendeines der Teilnehmerstaates ausgedehnt werden. Zweitens: Bestehende regionale Abmachungen über Sicherheit und Zusammenarbeit sollten sich auf der Grundlage dauerhafter und vollständiger Transparenz entwickeln, d.h., Informationen über sie sollten allen Teilnehmerstaaten in Form einer offenen Datenbank, die im Rahmen der OSZE einzurichten sei, zugänglich sein. Drittens: Die OSZE sollte bestehende und zukünftige regionale Abmachungen über Sicherheit und Zusammenarbeit mit Hilfe verschiedener Instrumente, darunter eine halbjährliche Konferenz und ein Sonderkoordinator, überwachen und koordinieren.⁵⁴ Deutschland, Polen und Frankreich schlugen ihrerseits - ohne allerdings so weit zu gehen wie Russland - in einer gemeinsamen Empfehlung vor, dass die Charta einen Rahmen und allgemeine Prinzipien für die regionale Zusammenarbeit anbieten, neue Prozesse bzw. Abmachungen anregen, diese Prozesse vernetzen und ihre Übereinstimmung mit dem OSZE-Prozess sicherstellen sollte - vorausgesetzt, dass kein Teilnehmerstaat einen wie auch immer gearteten Führungsstatus in einer solchen regionalen Abmachung erhalte, die auf jeden Fall allen, die dazu beitragen möchten, offen stünde.⁵⁵

Die Teilnehmerstaaten entschieden sich schließlich für einen Mittelweg. Sie brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, "die OSZE im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit als ein Forum für subregionale Zusammenarbeit" anzubieten. In der Praxis bedeutet das, dass die OSZE "den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern" wird und "auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren" kann (Absatz 13).

54 Vgl. PC.SMC/70/98 vom 14. Juli 1998, PC.SMC/73/98 vom 28. August 1998 sowie PC.SMC/104/98 vom 2. Oktober 1998.

55 Vgl. PC.SMC/24/98 vom 29. Mai 1998. Zu den Verhandlungspositionen in dieser Thematik siehe PC.SMC/134/99 vom 23. Juli 1999, S. 117-123.

Schlussfolgerung

Ungeachtet des Schattens, den der anhaltende Krieg in Tschetschenien ebenso auf ihn warf wie die übertriebene Nachsicht gegenüber Moskau, kann der Gipfel von Istanbul als besonders erfolgreich angesehen werden. Zwar muss eingeräumt werden, dass der Inhalt der Europäische Sicherheitscharta, einer der wichtigsten Texte der OSZE nach dem Kalten Krieg, eher aus *operativen* denn aus normativen Bestimmungen besteht. Auf jeden Fall aber wurde sie in einem vielversprechenden Jahr unterzeichnet, dem Jahr, in dem die OSZE im Kosovo (in enger Koordination mit den VN) die größte Mission vor Ort, die sie jemals hatte, eingerichtet, ihre Funktion im Zusammenhang mit der Stilllegung der russischen Radarstation Skrunda in Lettland rundum erfolgreich beendet, die Arbeit ihrer Mission in der Ukraine mit Erfolg abgeschlossen und die direkte Schirmherrschaft über den Stabilitätspakt für Süd-osteuroopa übernommen hat.

Artikel V der Friedensvereinbarungen von Dayton: Rückblick und Ausblick

Artikel V der Friedensvereinbarungen von Dayton bietet eine hervorragende Möglichkeit, Stabilität und Sicherheit in der Region Südosteuropa zu schaffen. Die derzeit laufenden Artikel-V-Verhandlungen spiegeln den Wunsch der internationalen Gemeinschaft - und nicht nur der Länder der Region - wider, in einer Situation nach einem Konflikt wieder Ruhe herzustellen. Schon der Umstand, dass die Verhandlungen im Gefolge des Kosovo-Konflikts aufrechterhalten wurden, unterstreicht die Bedeutung, die ihnen von den beteiligten Staaten beigemessen wird.

Die Artikel-V-Verhandlungen sind die letzte von drei Maßnahmen, die gemäß dem Mandat des Daytoner Friedensabkommens verhandelt und durchgeführt werden sollen. Obwohl das Abkommen 1995 den Konflikt in Bosnien beendet hat, leidet die Region immer noch unter großen Schwierigkeiten, wie man an der Kosovo-Krise in den Jahren 1998-1999 und an den fortbestehenden Problemen in anderen Gegenden sehen kann. Die erfolgreiche Verhandlung und Umsetzung von Artikel V würde nicht nur die Implementierung des Daytoner Friedensabkommens abschließen, sondern auch dazu beitragen, ein stabiles Umfeld zu errichten. Im Folgenden soll die Geschichte des Artikels V dargestellt und ein Ausblick auf die mögliche weitere Entwicklung gegeben werden.

Der Hintergrund

Artikel V ist lediglich ein Teil des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina.¹ Dieses Abkommen, das den Krieg in Bosnien beendete, wurde am 21. November 1995 in Dayton abgeschlossen. Es besteht aus elf Artikeln und elf Anhängen. Einer der Anhänge - Annex 1-B - mandatiert die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) dazu beizutragen, drei gesonderte Instrumente zu entwickeln und zu implementieren:

- Artikel II bildete den Rahmen für Verhandlungen über ein Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in Bosnien und Herzegowina. Als Teilnehmer werden explizit die Republik

1 Annex 1-B des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensvereinbarungen von Dayton), paraphiert in Dayton, Ohio, USA, am 21. November 1995 und später in Paris, Frankreich, am 14. Dezember 1995 unterzeichnet.

Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina sowie die Republika Srpska genannt.

- Artikel IV bildete den Rahmen für die Verhandlungen über ein subregionales Rüstungskontrollabkommen. Hierfür wurden die Republik Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina, die Republika Srpska, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) explizit als Teilnehmer benannt.
- Artikel V hat ein regionales Rüstungskontrollabkommen zum Ziel, das "in und um das ehemalige Jugoslawien" zur Anwendung kommen soll. Anders als im Falle der "Vertragsparteien" der Friedensvereinbarungen von Dayton werden hier keine bestimmten Teilnehmer genannt.

Die Friedensvereinbarungen von Dayton wurden am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet und traten am selben Tag in Kraft. Zeit war ein entscheidendes Element und sowohl Artikel II als auch Artikel IV enthielten bestimmte Fristen. Die Verhandlungen zu Artikel II sollten innerhalb von sieben Tagen nach In-Kraft-Treten von Annex 1-B beginnen und nach 45 Tagen sollten erste Vereinbarungen über VSBM abgeschlossen sein. Die Verhandlungen zu Artikel IV sollten innerhalb von 30 Tagen nach In-Kraft-Treten von Annex 1-B aufgenommen werden und innerhalb von 180 Tagen sollte ein Abkommen über numerische Begrenzungen bestimmter Waffenkategorien abgeschlossen sein. Falls die Teilnehmer sich innerhalb der vorgesehenen 180 Tage nicht auf Höchstgrenzen einigen könnten, sollten automatisch Begrenzungen nach dem Schlüssel 5:2:2 gelten. Dieser Schlüssel (5 = BRJ; 2 = Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina) beruhte auf den ungefähren Bevölkerungsanteilen. Die Beratungen über die Artikel II und IV begannen am 4. Januar 1996 in Wien unter der Schirmherrschaft der OSZE. Die Verhandlungen wurden jeweils von einem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden geleitet. Botschafter István Gyarmati (Ungarn) war für die Artikel-II- und Botschafter Vigleik Eide (Norwegen) für die Artikel-IV-Verhandlungen zuständig.

Artikel II

Das Ergebnis der Verhandlungen gemäß Artikel II, das "Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina" ("Artikel-II-Abkommen"), wurde am 26. Januar 1996 in Wien abgeschlossen und trat sofort in Kraft. Dieses Abkommen enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung des gegenseitigen Vertrauens und zur Verminderung des Konfliktrisikos. Einige der Maßnahmen waren direkt von Annex 1-B des Dayton-Abkommens vorgegeben, andere gehen wiederum auf die Wiener Dokumente von 1992 und 1994 zurück. Die VSBM nach Artikel II umfassen den Austausch militärischer Informationen, die Notifizierung und Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten, Stationierungsbeschrän-

kungen und Beschränkungen von Manövern in bestimmten Gebieten sowie den Rückzug von schweren Waffen und Streitkräften in Kasernen und bestimmte Stellungen. Alle Maßnahmen unterliegen der Inspektion und Verifikation. Fragen der Einhaltung sind in einer Gemeinsamen Beratungskommission (*Joint Consultative Commission/JCC*) zu regeln.

Artikel IV

Das Ergebnis der Verhandlungen gemäß Artikel IV, das "Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle" ("Artikel-IV-Abkommen"), wurde am 14. Juni 1996 in Florenz abgeschlossen. Es legt Höchstgrenzen in fünf Kategorien konventioneller Waffen fest (Kampfpanzer, Artillerie, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber und gepanzerte Kampffahrzeuge). Diese mussten am 1. November 1997 erreicht sein. Der Schlüssel von 5:2:2 für die Begrenzung der Waffensysteme beschränkte die BRJ auf etwa 75 Prozent ihrer Bestände von 1996 und Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina auf jeweils 30 Prozent der Bestände der BRJ aus dem Jahre 1996. Innerhalb Bosnien und Herzegowinas entfielen davon zwei Drittel auf die Föderation Bosnien und Herzegowina und ein Drittel auf die Republika Srpska. Alle Reduzierungen sollten innerhalb von 16 Monaten - vom 1. Juli 1996 an gerechnet - abgeschlossen sein. Das Abkommen umfasst spezifische Reduzierungsverfahren, einen umfangreichen Informationsaustausch sowie weitreichende Inspektionen. Die Überprüfung der Implementierung sollte von einer Subregionalen Beratungskommission (*Sub-Regional Consultative Commission/SRCC*) geleistet werden.

Artikel V

In Artikel V von Annex 1-B heißt es:

"Die OSZE wird die Parteien durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten unterstützen, der ihnen dabei behilflich sein wird, die Verhandlungen unter der Ägide des Forums für Sicherheitskooperation ('FSK') der OSZE zu organisieren und durchzuführen mit dem Ziel, ein regionales Gleichgewicht in und um das ehemalige Jugoslawien herzustellen. Die Parteien werden dazu in vollem Umfang mit der OSZE kooperieren und regelmäßige Inspektionen durch andere Parteien erleichtern. Darüber hinaus erklären sich die Parteien bereit, zusammen mit Vertretern der OSZE eine Kommission einzurichten mit dem Ziel, die Lösung jeglicher Streitigkeiten, die auftreten könnten, zu erleichtern."²

2 Dieses und alle weiteren Zitate aus dem Dayton-Abkommen sind eigene Übersetzungen.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Artikel V und den Artikeln II und IV besteht darin, dass Annex 1-B keinerlei zeitliche Vorgaben für den Beginn der Artikel-V-Verhandlungen oder den Abschluss eines Abkommens enthält. Ohne einen genauen Zeitrahmen und angesichts verschiedener Bedenken wurde beschlossen, dass die Verhandlungen zu Artikel V erst dann beginnen sollten, wenn ein akzeptables Artikel-IV-Abkommen zustande gekommen und umgesetzt worden sei. Nach Abschluss des Artikel-IV-Abkommens und der erfolgreichen Beendigung der sechzehnmonatigen Implementierungsphase galten alle Bedingungen von Artikel IV am 31. Oktober 1997 als von allen Parteien erfüllt. Damit war der Weg frei für den Beginn der Artikel-V-Verhandlungen.

Auf dem OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 1997 in Kopenhagen stimmten die Minister der Ernennung von Botschafter Henry Jacolin (Frankreich) zum Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden zu und ersuchten ihn, ein präzises Mandat zu erarbeiten und so bald wie möglich Verhandlungen einzuleiten.³ Anfang 1998 baute Botschafter Jacolin seinen multinationalen Mitarbeiterstab auf und nahm Beratungen mit möglichen Teilnehmern auf. Schließlich erklärten sich 20 Staaten bereit, sich an den Artikel-V-Verhandlungen zu beteiligen. Während Kroatien, Bosnien und Herzegowina und die BRJ durch das Dayton-Abkommen verpflichtet sind, an den Verhandlungen teilzunehmen, haben sich siebzehn Staaten freiwillig dazu entschlossen. Es handelt sich um Albanien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, die Russische Föderation, Slowenien, Spanien, die Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten von Amerika.

Nach langwierigen Konsultationen und Treffen konnte schließlich im November 1998 Konsens über ein Mandat für die Artikel-V-Verhandlungen erzielt werden. Diese Übereinkunft wurde auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Oslo 1998 begrüßt und der Beginn der Verhandlungen wurde auf Januar 1999 festgelegt. Die erste Plenarsitzung, die für den 18. Januar vorgesehen war, wurde in der Folge des Massakers von Račak und der sich verschärfenden Krise im Kosovo verschoben. Am 8. März fand zwar eine Eröffnungsplenarsitzung statt, die Folgetreffen wurden jedoch aufgrund des Beginns der Militäroperationen in und um das frühere Jugoslawien verschoben. Nach Einstellung der Feindseligkeiten verständigten sich die Teilnehmer darauf, die Artikel-V-Verhandlungen fortzusetzen, die daraufhin im September 1999 wieder aufgenommen wurden. Da die OSZE-Delegationen mit den Vorbereitungen für den OSZE-Gipfel im November in Istanbul beschäftigt waren (zu denen auch die Anpassung des KSE-Vertrags und das Wiener Do-

3 Vgl. Zusammenfassung des Vorsitzenden und Beschlüsse des Kopenhagener Treffens des Ministerrats, Kopenhagen, 19. Dezember 1997, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.6, S. 16-17.

kument 1999 gehörten), kamen die Artikel-V-Verhandlungen im Herbst 1999 nur schleppend voran. Nach dem Istanbul Gipfel beschleunigte sich der Gang der Verhandlungen mit dem Ziel, bis Ende 2000 ein Abkommen zu schließen.⁴

Will man die drei Übereinkünfte gemäß den Friedensvereinbarungen von Dayton kurz zusammenfassen, so ist das Artikel-II-Abkommen eine Übereinkunft über VSBM, die kurzfristig verhandelt und abgeschlossen werden musste. Geographisch ist sie auf Bosnien und Herzegowina beschränkt. Beteiligt waren die Republik Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina sowie die Republika Srpska. Beim Artikel-IV-Abkommen handelt es sich um eine Übereinkunft über subregionale Rüstungskontrolle, die mittelfristig verhandelt und abgeschlossen werden sollte. Die Teilnahme beschränkte sich auf Kroatien, die Republik Bosnien und Herzegowina sowie die BRJ. Zu Artikel V, der derzeit verhandelt wird, gibt es keine zeitlichen Begrenzungen für die Verhandlungen und den Abschluss eines Abkommens. Die drei Teilnehmer der Artikel-IV-Verhandlungen müssen an den Verhandlungen teilnehmen; darüber hinaus gibt es jedoch keine weiteren Vorgaben bezüglich des Teilnehmerkreises. Während die Artikel-II- und Artikel-IV-Abkommen bestimmte Maßnahmen enthalten mussten, erfordert Artikel V lediglich, "eine Kommission einzurichten mit dem Ziel, die Lösung jeglicher Streitigkeiten, die auftreten könnten, zu erleichtern".

Stand der Artikel-V-Verhandlungen

Wie in vielen Fällen nach Beendigung eines Konflikts inzwischen üblich begannen die Artikel-V-Verhandlungen mit einer Diskussion über VSBM. Als dieser Text entstand, waren von den Delegationen bereits über ein Dutzend VSBM vorgeschlagen worden, die sich in unterschiedlichen Stadien der Diskussion und Bewertung befinden. Es ist anzunehmen, dass im Laufe der Verhandlungen weitere VSBM vorgeschlagen werden.

Unter den Verhandlungspartnern gibt es abweichende Vorstellungen über den Inhalt des endgültigen Artikel-V-Abkommens. Einige sind der Meinung, dass das Artikel-V-Abkommen vorwiegend aus VSBM bestehen sollte. Andere vertreten die Auffassung, dass es Rüstungsbegrenzungs- und Verifikationsmaßnahmen (gelegentlich auch als "harte Rüstungskontrolle" bezeichnet) - wie das Artikel-IV-Abkommen und der KSE-Vertrag - enthalten sollte. Und wieder andere meinen, dass sich das optimale Abkommen aus einer Kombination von VSBM und "harten" Rüstungskontrollmaßnahmen zusammensetzen sollte. Dies ist eine zentrale Frage in Bezug auf Artikel V. Die jeweiligen Differenzen müssen in den künftigen Verhandlungen beigelegt werden, da

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 452.

das Mandat vorsieht, dass alle Beschlüsse in den Verhandlungen zu Artikel V im Konsens gefasst werden.

Die Frage wird darüber hinaus durch die unterschiedliche Beteiligung der Teilnehmerstaaten an Rüstungskontrollverträgen noch verkompliziert. Wie oben bereits erwähnt sind drei von ihnen am Artikel-IV-Abkommen beteiligt, 13 sind Vertragsparteien des KSE-Vertrages.⁵ Vier Teilnehmerstaaten, Albanien, Österreich, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Slowenien (die "Vier"), unterliegen keinerlei Rüstungsbegrenzungen bei konventionellen Waffen wie sie Artikel IV oder der KSE-Vertrag vorsehen. Mit Ausnahme der BRJ unterliegen alle beteiligten Staaten aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der OSZE den VSBM des Wiener Dokuments. Die BRJ ist seit 1992 von der Teilnahme suspendiert. Jegliches Artikel-V-Abkommen muss Artikel IV, den KSE-Vertrag und das Wiener Dokument 1999 berücksichtigen.

Die Frage der Vier stellt eine weitere Komplikation dar. Sie sind zwar Unterzeichner des Wiener Dokuments, keiner von ihnen ist jedoch Vertragspartei eines Rüstungskontrollabkommens, das ihre konventionellen Waffen beschränken würde. Das Artikel-V-Mandat verlangt die "Beratung über Bestimmungen in Bezug auf die *Bestände* konventioneller Waffen und Ausrüstung" der Vier. Dies eröffnet zwar ein breites Spektrum von Maßnahmen, die im Laufe der Verhandlungen erörtert werden können, verlangt jedoch nicht zwingend, den Vieren Begrenzungen oder Obergrenzen aufzuerlegen. Je nach Verhandlungsverlauf könnte es geschehen, dass unter Artikel V Beschränkungen bestimmter konventioneller Waffen, die sich aus dem KSE-Vertrag und Artikel IV ergeben, durch ein wie auch immer geartetes Verifikationsregime überprüft werden müssen. In diesem Fall müssten für die Bestände der Vier zumindest Maßnahmen entwickelt werden, die durch die Parteien des Artikel-IV-Abkommens und des KSE-Vertrags verifiziert werden können.

Teilnehmerstaaten, die Rüstungsbeschränkungen bei konventionellen Waffen nach dem KSE-Vertrag oder nach Artikel IV unterliegen, haben ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass ihre Verpflichtungen durch ein Artikel-V-Abkommen ausgeweitet (oder diejenigen anderer Staaten verringert) werden könnten. Einige erheben Einwände gegen die Aussicht, dass die Beschränkungen in bestimmten Kategorien konventioneller Waffen weiter abgesenkt werden. Diesen Besorgnissen trägt das Mandat von Artikel V insofern Rechnung, als es ausdrücklich festhält, dass "die Verhandlungen und das Abkommen die Rechte und Verpflichtungen einschließlich der Begrenzungen" aus dem KSE-Vertrag und Artikel IV "weder ändern, noch erweitern, noch verringern" werden. Auch die Rechte und Pflichten, die sich aus der Anpassung des KSE-Vertrags ergeben, wären nicht berührt. In gleicher

5 Deutschland, die Vereinigten Staaten von Amerika, Bulgarien, Spanien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Griechenland, Ungarn, Italien, die Niederlande, Rumänien, die Russische Föderation und die Türkei. 17 weitere KSE-Staaten nehmen nicht an den Verhandlungen zu Artikel V teil.

Weise besagt das Mandat ausdrücklich, dass "Rechte und Pflichten gemäß dem Wiener Dokument 1994, einschließlich derer, die sich aus dessen Revision (d.h. aus dem Wiener Dokument 1999, J.P.F.) ergeben, nicht berührt werden". Folglich schließt das Mandat es ausdrücklich aus, dass ein Artikel-V-Abkommen Rüstungsbeschränkungen im konventionellen Bereich entweder des KSE-Vertrags oder des Artikel-IV-Abkommens absenkt oder heraufsetzt.

Reichweite von Artikel V

Das Mandat von Artikel V legt den Umfang der Verhandlungen fest, die sich mit folgenden Themen befassen sollen:

- konventionelle Streitkräfte und Ausrüstungen, Bewaffnung und Personal,
- militärische Aktivitäten sowie
- jegliche andere Formen von Aktivitäten, die die Teilnehmerstaaten eventuell beschließen.

Darüber hinaus skizziert das Mandat fünf weitere Punkte zur Beratung:

- ein Regime zum Austausch militärischer Informationen und Notifizierungen, das sich auf bestehende Abkommen und Verträge stützen kann,
- ein Regime für Verifikationsmaßnahmen, das sich auf bestehende Abkommen und Verträge stützen kann,
- Bestimmungen hinsichtlich der Bestände an konventionellen Waffen und Ausrüstungen für diejenigen Teilnehmerstaaten, die weder dem KSE-Vertrag noch Artikel IV unterliegen (die "Vier"),
- kooperative Maßnahmen zur Risikominderung und zur Erhöhung von Transparenz oder andere VSBM zur Verbesserung von Sicherheit und Stabilität in Südosteuropa,
- die Einrichtung einer Kommission zur Erleichterung der Implementierung des Abkommens.

Für Verhandlungszwecke wurden die fünf zu beratenden oben genannten Punkte als "Bereiche" bezeichnet. Die Unterhändler werden beginnend mit ersten Beratungen über VSBM Vorschläge für Maßnahmen in geeigneten Bereichen sammeln. Dann werden sie die vorgeschlagenen Maßnahmen für festgelegte Bereiche ausarbeiten. Der letzte Bereich, die Einrichtung einer Kommission, würde wahrscheinlich zu einer Überprüfungskommission ähnlich der SRCC (Artikel IV) oder der JCC (Artikel II) führen.

Der "Stabilitätspakt für Südosteuropa" aus dem Jahr 1999 gibt der internationalen Gemeinschaft ein weiteres Instrument an die Hand, zu größerer Stabilität in der Region beizutragen. Davor war Artikel V das einzige internationale Instrument, das auf die Sicherheit der Balkanregion ausgerichtet war. Der Stabilitätspakt, der sowohl Sicherheit als auch Wirtschaftshilfe verspricht, könnte sich als wertvolle Ergänzung zu Artikel V erweisen. Es handelt sich hierbei zwar um zwei separate, eigenständige Instrumente; gleichwohl sind sie jedoch in der Lage, sich gegenseitig zu unterstützen. Der Stabilitätspakt besteht aus drei ausgewiesenen Beratungsbereichen, den "Arbeitstischen": Demokratisierung und Menschenrechte (Arbeitstisch I), wirtschaftlicher Wiederaufbau, wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (Arbeitstisch II) und Sicherheitsfragen (Arbeitstisch III). Artikel V wird in erster Linie mit Arbeitstisch III zusammenwirken und hier insbesondere mit dem Nebentisch für Verteidigungs- und Sicherheitsfragen.

Das strategische Hauptziel von Arbeitstisch III ist es, ein Klima des Vertrauens und der Sicherheit in der gesamten Region zu schaffen. Es herrscht Einigkeit darüber, dass ohne ein sichereres Umfeld kein wirklicher wirtschaftlicher Fortschritt möglich ist. Das Dokument zum Stabilitätspakt führt aus, dass Arbeitstisch III u.a. "die fortgesetzte Umsetzung der Rüstungskontrollvereinbarung nach Artikel IV (Dayton/Paris) sowie Fortschritte bei den Verhandlungen über Artikel V fördern"⁶ wird. Darüber hinaus nimmt der Tisch "regelmäßig Informationen von den zuständigen Gremien bezüglich der Zusammenarbeit in Verteidigungs-/militärischen Fragen entgegen, die auf die Stärkung der Stabilität in der Region und zwischen den Ländern in der Region abzielt, und erleichtert das dauerhafte Engagement aller Betroffenen zur Gewährleistung der regionalen Sicherheit, Konfliktverhütung und -bewältigung".⁷ Eine weitere ausdrücklich genannte Aufgabe für Arbeitstisch III ist es, zu "prüfen, ob (...) weitere Maßnahmen der Rüstungskontrolle sowie sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen von den zuständigen Gremien eingeleitet werden könnten, wobei bestehende Verpflichtungen nach dem KSE-Vertrag zu berücksichtigen sind".⁸

Diese Ziele ergänzen oder vervollständigen diejenigen aus Artikel V. Es ist bemerkenswert, dass es eines der Ziele von Arbeitstisch III ist "Fortschritte bei den Verhandlungen über Artikel V" zu fördern. Derzeit evaluiert der Stabilitätspakt gerade Projekte, die finanziell gefördert werden sollen. Während die Artikel-V-Verhandlungen auf unbestimmte Zeit weitergehen, wird erwartet, dass zumindest einige der Projekte des Stabilitätspakts in diesem Jahr anlaufen können. Daher ist anzunehmen, dass die Projekte im Rahmen des

6 Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 617-632, hier: S. 631.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

Stabilitätspakts bereits begonnen haben und weit fortgeschritten sein werden, bevor die Artikel-V-Verhandlungen abgeschlossen sind. Dies dürfte allerdings kein Problem darstellen, da es zahlreiche Projekte für Arbeitstisch III gibt, die unabhängig von den Artikel-V-Verhandlungen durchgeführt werden können und sollten. Projekte im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt könnten auch als "Prüfstand" für einige der Artikel-V-Initiativen dienen. Darüber hinaus könnten sie Finanzmittel für bestimmte Artikel-V-Projekte zur Verfügung stellen. Im Gegenzug könnte Artikel V dem Arbeitstisch III Informationen zur Verfügung stellen, die anders nicht zugänglich oder nur schwer zu beschaffen wären.

Ein entscheidender Unterschied zwischen dem Stabilitätspakt und den Artikel-V-Verhandlungen ist, dass letztere die BRJ als Teilnehmer einbeziehen. Tatsächlich sind die Artikel-V-Verhandlungen eigentlich das einzige internationale Forum, das die BRJ als Verhandlungspartner einschließt. Das hat für die Artikel-V-Verhandlungen sowohl einzigartige Vorzüge als auch Nachteile. Zwar gehört die BRJ dem Stabilitätspakt nicht als Teilnehmer an, doch gibt es einige mögliche Initiativen, die der Region bei einer Beteiligung der BRJ über die Artikel-V-Verhandlungen Nutzen bringen könnten. Eine der Schlüsselaufgaben wird sein, Maßnahmen zu entwickeln, die sowohl mit dem Stabilitätspakt als auch mit Artikel V in Einklang stehen und an denen die BRJ beteiligt werden kann. Bei einigen Initiativen des Stabilitätspaktes wird deutlich beabsichtigt, sie ohne jugoslawische Beteiligung im Rahmen der Artikel-V-Verhandlungen abzuschließen. Der Wert einiger anderer wird durch die Einbeziehung der BRJ jedoch gesteigert. Die Herausforderung besteht darin zu entscheiden, welche Maßnahmen sowohl der Stabilitätspakt als auch die Artikel-V-Vereinbarungen gemeinsam durchführen können, und dann ihre Implementierung zu koordinieren. Die Bewältigung dieser Herausforderung wird die Erfolgchancen sowohl des Stabilitätspaktes als auch der Artikel-V-Vereinbarungen erhöhen.

Schlussfolgerung

Jegliche Rüstungskontrollverhandlungen, die in der Folge eines bewaffneten Konflikts aufgenommen werden, werden Probleme durchstehen müssen, die mit den vorangegangenen Feindseligkeiten zusammenhängen. Gegenseitiges Vertrauen, im Allgemeinen ein schwieriger erster Schritt in allen Verhandlungen, muss zwischen Partnern aufgebaut werden, die sich noch vor kurzer Zeit als Kombattanten gegenüberstanden. Man muss sich den Problemen stellen, die zu dem Konflikt selbst geführt haben. Diese werden sich darüber hinaus wahrscheinlich durch die Zerstörungen und die Opfer während des Konflikts weiter vertieft haben. Die Artikel-V-Verhandlungen müssen - wie zuvor die Verhandlungen nach Artikel II und IV - diese für solche Verhandlungen typischen Probleme überwinden.

Gerade die Tatsache, dass die Artikel-V-Verhandlungen trotz des jüngsten Konfliktes fortgesetzt werden, legt Zeugnis von der Bedeutung ab, die ihnen von den Teilnehmern beigemessen wird. Man muss sich vergegenwärtigen, dass die Artikel-V-Verhandlungen ein "Kind von Dayton" sind, dem Instrument, das den Konflikt in Bosnien beendet hat. Die Teilnehmer an den Artikel-V-Verhandlungen mussten, nachdem sie sich fast ein Jahr lang mit der Ausarbeitung eines Mandats abgemüht hatten, die Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen dann aufgrund der Kosovo-Krise verschieben. Die Artikel-V-Verhandlungen haben diese Schwierigkeiten durchgestanden und gehen nun in einem beständigen, wenn auch gemessenen Tempo voran. Diese Beharrlichkeit unterstreicht den Wert, den die Verhandlungen für die Teilnehmer haben. Es gibt keine schnellen oder einfachen Fortschritte und es bestehen zahlreiche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien. Aber trotz dieser Meinungsverschiedenheiten und der oben angeführten Probleme verhandeln die Teilnehmerstaaten weiter in der Hoffnung, ein erfolgreiches Abkommen erreichen zu können. Die unstrittigen Vorteile erfolgreicher Artikel-V-Verhandlungen haben die Hoffnung in schwierigen Zeiten an Leben erhalten und es ist zu erwarten, dass sie das auch in Zukunft tun werden. Auch wenn kein genauer Termin für den erwarteten Abschluss der Artikel-V-Verhandlungen festgelegt werden kann, ist doch damit zu rechnen, dass die Verhandlungen mit der gebotenen Beharrlichkeit und der nötigen Ausdauer weitergeführt werden.

Politische Hindernisse und Sicherheitskooperation in und um Bosnien und Herzegowina

Seit der Unterzeichnung des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dayton-Abkommen) sind nahezu fünf Jahre vergangen und Bosnien und Herzegowina ist friedlich und stabil geblieben. Es finden keine Kämpfe mehr statt und die gegnerischen Armeen haben schon lange ihre Stellungen verlassen und wurden in die Kasernen zurückgezogen. Frieden und Stabilität werden durch die Präsenz der NATO-geführten SFOR (*Stabilization Force*) gewährleistet, die derzeit etwa 20.000 Mann stark ist. Die internationale Gemeinschaft setzt ihre Bemühungen um einen dauerhaften Frieden in Bosnien und Herzegowina, der ohne Hilfe von außen tragfähig ist, fort und allgemein herrscht die Überzeugung, dass im Laufe des letzten Jahres einige Fortschritte erzielt wurden. Die wesentlichen staatlichen Institutionen - sowohl die wirtschaftlichen als auch die politischen - sind aufgebaut. Die Bewegungsfreiheit im Lande hat sich erheblich verbessert und die Reform der Medien ist in vollem Gange. Die Kommunalwahlen vom April 2000 bestätigten einen anhaltenden Abwärtstrend aller nationalistischen Parteien und einen zunehmenden Trend in Richtung Pluralismus und Wandel. Der Rückkehr-Prozess gilt allgemein als langsam, aber auch er geht voran. Das Rüstungskontrollregime gemäß Artikel II (vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen) und Artikel IV (subregionale Rüstungskontrolle) von Annex I-B des Dayton-Abkommens funktionieren und sind auf dem richtigen Weg, nicht zuletzt dank der geschickten und unermüdlichen Anstrengungen des Persönlichen Vertreters der Amtierenden Vorsitzenden für die Artikel-II- und die Artikel-IV-Verhandlungen, General Carlo Jean. Trotzdem ist noch ein weiter Weg zurückzulegen und vieles muss noch getan werden. Im Folgenden werden die wichtigsten Problembereiche kurz gestreift: politische und wirtschaftliche Sicherheit.

Politische und militärische Voraussetzungen in Bosnien und Herzegowina

Wenn Bosnien und Herzegowina irgendeiner der euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen beitreten will, muss es zunächst eine integrierte Kommandostruktur seiner Streitkräfte schaffen. Es kann nicht angehen, dass ein Land mit 3,5 Millionen Einwohnern - und einer daniederliegenden Wirtschaft - *de facto* drei verschiedene Armeen unterhält, drei Verteidigungsminister, drei Oberbefehlshaber etc. Kurz gesagt: Verteidigungs- und außenpolitische Angelegenheiten müssen an einer Stelle zusammenlaufen - und nicht an dreien. Der Grad der Integration zwischen den kroatischen und bosnischen Teilen

der Streitkräfte der Föderation¹ kann bestenfalls als dürftig bezeichnet werden. Auf dem Papier besitzen sie ein gemeinsames Hauptquartier in Sarajewo. Tatsächlich bestehen sie jedoch aus zwei getrennten Armeen mit getrennten Organisations- und Kommandostrukturen. Nach fast fünf Jahren können sich die beiden Komponenten noch nicht einmal auf den Proporz der Teilnehmer an Seminaren und Workshops einigen, die von der internationalen Gemeinschaft organisiert und bezahlt werden, was zu Verschiebungen und Absagen führt. Mitte Mai kündigte das US-Außenministerium an, dass es aufgrund der Weigerung der politischen Führung der bosnischen Kroaten, ihre Einheiten in die Armee der Föderation - wie in den Friedensvereinbarungen von Dayton vorgesehen - zu integrieren, seine Militärhilfe für den kroatischen Teil der Föderationsarmee (VF-H) ausgesetzt hat.² Die volle Mitgliedschaft im NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) sollte aber unterstützt werden, wobei allerdings nicht die einzelnen Entitäten Mitglieder sein können, wie es einige höhere Vertreter der Republika Srpska, die für militärische Fragen zuständig sind, kürzlich zur Vorbedingung gemacht haben.

Dringend notwendige politische Schritte, die der Aufmerksamkeit bedürfen, sind die Entwicklung funktionierender und effektiver gemeinsamer Institutionen, deren Zuständigkeiten von den Entitäten klar umrissen sein müssen, und der Aufbau eines offenen und pluralistischen politischen Lebens. Der Ständige Ausschuss für militärische Angelegenheiten³, der Ministerrat und das Parlament Bosnien und Herzegowinas funktionieren entweder überhaupt nicht oder sie sind nicht mehr als Quasselbuden, in denen nichts Wesentliches beschlossen oder verabschiedet wird.

Die großen politischen Parteien sind immer noch der kommunistischen Mentalität des früheren Jugoslawien verhaftet und viele der Arbeitsmethoden funktionieren noch in diesem Sinne. Viele Führungspositionen befinden sich weiterhin in den Händen von Leuten, die vom Krieg und von fünf Jahren Frieden profitiert haben. Dadurch sind ihre persönlichen und möglicherweise auch ihre organisatorischen Fähigkeiten, sich in europäische Strukturen zu integrieren, eingeschränkt. Es gibt skrupellose Radikale, die die Ängste der Menschen schüren, damit sie weiterhin ethnozentristisch wählen. Es fehlt an

1 Bosnien und Herzegowina ist in zwei Entitäten geteilt: in die Republika Srpska (RS), die vorwiegend serbisch ist und geographisch 49 Prozent des Landes ausmacht, und die Föderation Bosnien und Herzegowina, die überwiegend muslimisch/kroatisch ist und 51 Prozent des Territoriums einnimmt. Obwohl das Dayton-Abkommen die Integration der Armee der Föderation Bosnien und Herzegowina bis zum August 1999 vorsieht, sind deren Streitkräfte immer noch in zwei Armeen geteilt: die VF-H der bosnischen Kroaten und die VF-A als die bosniakische Komponente.

2 Reuters News Agency, U.S. suspends military aid for Bosnia Croats-media, 13. Mai 2000.

3 "Jedes Mitglied der Präsidentschaft soll kraft seines Amtes zivile Kommandogewalt über die Streitkräfte haben (...) Die Mitglieder der Präsidentschaft sollen einen Ständigen Ausschuss für militärische Angelegenheiten einrichten, der die Aktivitäten der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina koordiniert. Die Mitglieder der Präsidentschaft sollen Mitglieder des Ständigen Ausschusses sein." Annex IV, Art. V, Dayton-Abkommen (eigene Übersetzung).

interethnischer Toleranz und Versöhnung. Bestehende lokale Machtstrukturen in Bosnien und Herzegowina haben größtes Interesse daran, dass die Konfliktbedingungen erhalten bleiben, von denen ihre Macht abhängt. Die internationale Gemeinschaft versucht trotz des Widerstandes dieser Machtstrukturen, in Bosnien und Herzegowina einen Staat aufzubauen, der ohne Hilfe von außen auskommt und der für all seine Bürger akzeptabel ist. Da dieser Versuch an den Grundfesten der nationalistischen Regime rüttelt, sieht er sich mit systematischer Opposition konfrontiert. Obwohl die internationale Gemeinschaft dadurch im Nachteil ist, dass sie in Bosnien und Herzegowina nicht als *einheitlicher Akteur* auftritt, ist es an der Zeit, drastischere Maßnahmen zu ergreifen. Es muss ein für alle Mal eine Entscheidung gefällt werden, ob man den ständigen Widerstand und die Opposition der nationalistischen Machtstrukturen hinnehmen will - und gleichzeitig weiterhin Milliarden US-Dollar in einen Prozess pumpt, der nur wenig nachhaltige Ergebnisse zeitigt - oder ob man ein festes Zeitlimit für einige wenige vorrangige Angelegenheiten setzt. Wenn die nationalen Behörden diese nicht innerhalb der vorgegebenen Frist regeln, sollte die internationale Gemeinschaft dazu in der Lage sein, sie unverzüglich anzuordnen. Im Vertrauen kann man von einigen Beamten hören, dass die internationale Gemeinschaft viel mehr einfach anordnen sollte wie z.B. die Autonummern, die gemeinsame Währung etc. "Wenn Ihr nicht für uns entscheidet, schaffen wir das nie - unsere Meinungsverschiedenheiten sind zu groß. Wir werden mit euren Entscheidungen leben." Das vergangene Jahr zeigt jedoch eine Verbesserung im Hinblick auf den Willen der internationalen Gemeinschaft, internationale Macht einzusetzen, um den Widerstand zu überwinden. Man kann allerdings nicht den nationalen Behörden in Bosnien und Herzegowina allein die Schuld geben. Einige der tiefergehenden Probleme rühren von der Unfähigkeit der internationalen Gemeinschaft her, internationale Macht als Ressource zu nutzen, die nicht nur in enger Koordination, sondern auch strategisch zur Unterstützung der Implementierung des Dayton-Abkommens eingesetzt werden sollte. Der Umstand, dass die großen Parteien immer noch wirtschaftliche Ressourcen wie Immobilien, Industrie, Kommunikationsmittel, Transport, Energie etc. kontrollieren, bleibt ein grundsätzliches Problem. Die Wirtschaft ist ruiniert. Der Einkommenssteuersatz liegt bei über 75 Prozent, was viele Leute, die das Glück haben, überhaupt Arbeit zu finden, davon abhält, Steuern zu zahlen. Das wiederum führt dazu, dass es weniger staatliche Einnahmen zur Deckung der sozialen und infrastrukturellen Grundbedürfnisse durch die Entitäten gibt. Es gibt kein Konzept, die Steuern zu senken, damit die Menschen sie bezahlen und dadurch die Staatseinnahmen steigen. Die antiquierten Zahlstellen, die von den großen Parteien kontrolliert werden, müssen abgeschafft werden. Öffentlich gewählte Beamte, die ihre einflussreichen Vorstandsposten in öffentlichen Unternehmen - ein offensichtlicher Interessenkonflikt - nicht aufgeben, sollten ebenfalls sofort ihrer Ämter enthoben werden; in dieser Richtung sind allerdings kürzlich schon einige Schritte unternommen

worden. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass der Privatisierungsprozess das nationale Vermögen in die Hände derjenigen legt, die nichts mit den alten nationalistischen Parteistrukturen zu tun haben und die damit verantwortlich umgehen.

Kooperative Sicherheit statt internationaler Sicherheitsgarantien⁴

Bei einem Besuch des kroatischen Präsidenten Stipe Mesić in Bosnien und Herzegowina im März 2000 war eines der Themen auf der Agenda die kroatische Finanzhilfe für die VF-H. Darüber bei einer Pressekonferenz befragt, schlug Mesić vor, diese finanzielle Unterstützung mit der Zeit auslaufen zu lassen. Dies unterstreicht die Tatsache, dass weder Kroatien noch Bosnien und Herzegowina sich die Streitkräfte leisten können, die sie derzeit unterhalten. Nach Angaben des Internationalen Währungsfonds wenden beide Länder mehr als fünf Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für Militärausgaben auf - ein Mehrfaches von dem, was die NATO-Mitglieder Ungarn und die Tschechische Republik ausgeben. Zusammen haben die Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina einen Umfang von etwa 60.000 Mann. Proportional würde das für Deutschland Streitkräfte von über einer Million, für Großbritannien von 750.000 und für Polen von 500.000 Mann bedeuten - das ist in Europa nach dem Kalten Krieg eindeutig unhaltbar.

Kroatien und Bosnien und Herzegowina haben noch etwas anderes gemeinsam: Ihre Militärhaushalte lassen nicht erkennen, wie viel tatsächlich für das Militär aufgewendet wird. So sind z.B. im kroatischen Militärhaushalt die rund 120 Millionen DM, die für die VF-H in Bosnien und Herzegowina im Jahre 1999 ausgegeben wurden, nicht enthalten. In den Verteidigungsetats der Entitäten in Bosnien und Herzegowina fehlen die Aufwendungen für Beschaffung, Unterhalt, Pensionen, Veteranen und Sozialleistungen - große Ausgabenposten, die, würden sie ins Budget einbezogen, den Prozentanteil der Verteidigungsausgaben am BIP erheblich steigern würde. Die internationale Gemeinschaft drängt die nationalen Behörden Bosnien und Herzegowinas dieses Problem einzugestehen und etwas zu unternehmen, um es in angemessener Frist zu behandeln. Es müsste sofort damit begonnen werden, ein Klima des dauerhaften Friedens und der Sicherheit zu schaffen, das ausländische Investitionen nach Bosnien und Herzegowina bringt.

Dies ist ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zum Aufbau einer lebensfähigen Wirtschaft in Bosnien und Herzegowina und der Besuch Präsident Mesićs unterstreicht, dass die Wahlen nach dem Tod Franjo Tudjmans in Kroatien Bosnien und Herzegowina neue Möglichkeiten zum Aufbau einer kooperativen Sicherheitsstruktur in Südosteuropa eröffnen. Die Argumente für die

4 Die folgenden Ausführungen wurden in ihren Grundzügen bereits in einer Erklärung des Leiters der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Botschafter Robert L. Barry, vor dem OSZE-Forum für Sicherheitskooperation am 29. März 2000 öffentlich vorgetragen.

Verringerung der Mannschaftsstärken und der Militärhaushalte wurden bereits in der Madrider Erklärung des Friedensimplementierungsrates aus dem Jahr 1998 sowie von der Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas beim Gipfeltreffen zum Stabilitätspakt in Sarajewo und bei späteren Gelegenheiten dargelegt. Das Entscheidende ist, dass die Wirtschaft Bosnien und Herzegowinas das derzeitige Niveau seiner Militärausgaben nicht tragen kann. General Montgomery Meigs, der frühere Befehlshaber der SFOR, sagte auf seiner letzten Pressekonferenz am 11. Oktober 1999: "Was meiner Meinung nach hier passieren muss, ist, dass wir die Militärstrukturen reduzieren müssen. Sie (Bosnien und Herzegowina) können sich das, was Sie haben, nicht leisten und vieles von Ihrem Potential kann nicht unterhalten werden und verrottet. Der Anteil an den Staatsfinanzen, der hier für das Militär aufgewendet wird, ist entsetzlich (...) unverschämt. Vierzig Prozent des Haushalts der Föderation fließen in die Verteidigung; Das ist verrückt. Das muss gestoppt werden."⁵

1999 waren alle drei Armeen vorbehaltlos dazu verpflichtet, ihre Streitkräfte um 15 Prozent zu reduzieren; weitere 15 Prozent sind für das Jahr 2000 vorgesehen. Während die erste Runde mehr oder weniger implementiert ist, steht die zweite 15-prozentige Reduzierung im Jahre 2000 aufgrund politisch motivierter Zögerlichkeit und Zeitschinderei noch aus. Es ist - über diese 30 Prozent hinaus - notwendig, sich mit Form und Struktur der Streitkräfte der Entitäten zu befassen. Clare Short von der britischen Regierung traf in ihrer programmatischen Rede beim Londoner Symposium über Militärausgaben in Entwicklungsländern Anfang des Jahres den Nagel auf den Kopf, als sie sagte: "Eine gute Politik und Transparenz bei der Verwaltung der Mittel ist der Weg nach vorn. Ich hoffe und erwarte, dass wir es erleben werden, wie Verteidigungsministerien und Militärs sich an die Spitze der Reform setzen, mit einer neuen Entschlossenheit, ihre Haushalte besser zu verwalten und ihrem Volk besser zu dienen."⁶

Eine von nationalen zivilen und Militärvertretern derzeit immer wieder benutzte Erklärung dafür, dass die Reduzierungen nicht fortgesetzt werden, ist, dass "kein Geld zur Zahlung der Pensionen für demobilisierte Soldaten vorhanden ist". Das ist ganz offensichtlich falsch, da demobilisierte Soldaten etwa 60 bis 70 Prozent ihres Solds als Pension erhalten. So würden 30 bis 40 Prozent gespart, die zur Umgestaltung und Professionalisierung eingesetzt werden könnten. Tatsache ist, dass die derzeitigen großen stehenden Armeen ein destabilisierender Faktor sind, der nicht nur den Durchschnittsbürger Bosnien und Herzegowinas in Angst versetzt, sondern auch jegliche ausländische Investitionen verhindert, die so dringend erforderlich wären.

Welche Arten von Streitkräften werden gebraucht? Was ist finanziell tragbar und wie passt das Nachbarland Kroatien ins Bild? Die Struktur der Streit-

5 Zit. nach: www.nato.int/sfor/trans/trans.htm (eigene Übersetzung).

6 Security Sector Reform & Military Expenditure Symposium, London, 15.-17. Februar 2000, <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/military.htm> (eigene Übersetzung).

kräfte Bosnien und Herzegowinas beruht gegenwärtig auf dem uneingestandenem Postulat, dass jede der Volksgruppen ihre eigene Armee zur Verteidigung gegen die anderen brauche. Deshalb ist der kroatische Bestandteil, die VF-H, nur symbolisch in die Föderationsarmee integriert, und die Streitkräfte der Föderation und der Republika Srpska (VRS) halten Reserven und eingelagerte Waffenbestände vor, so dass eine großangelegte Mobilisierung theoretisch möglich wäre, sollten die Feindseligkeiten wieder ausbrechen. Die hohen Offiziere in beiden Entitäten kommen zunehmend zu der Einsicht, dass dies ein unwahrscheinliches Szenario ist und obendrein eines, das aufrechtzuerhalten sie sich nicht leisten können.

Es ist außerdem ein Szenario, das von ausländischer Militärhilfe abhängt. Die gesamte finanzielle Unterstützung für die VF-H kommt aus Kroatien. Es ist ebenfalls bekannt, dass die (bosniakische) VF-B als Teil der Streitkräfte der Föderation zusätzlich zu den Mitteln aus dem "*Train-and-Equip*"-Programm für die Armee der Föderation Bosnien und Herzegowina, das die USA gestartet haben, nicht näher spezifizierte Zuwendungen erhält, von denen es heißt, dass sie in bargeldschweren Aktenkoffern aus Ländern im Nahen Osten kommen. Die Republika Srpska erhält begrenzte finanzielle Hilfe aus Belgrad, obwohl diese seit der Operation *Allied Force* gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) zurückgeht, und viele Offiziere der VRS werden noch immer an Militärschulen und Generalstabsakademien in der BRJ ausgebildet. Die meisten dieser Programme neigen sich jetzt dem Ende zu. Das birgt die Möglichkeit in sich, erhöhte Transparenz zu schaffen und schließlich jegliche ausländische Militärhilfe auslaufen zu lassen. Kroatien hat zugestimmt, seine verringerten Zuschüsse durch offizielle offene Kanäle unter der Aufsicht des Ständigen Ausschusses für militärische Angelegenheiten fließen zu lassen, der auf staatlicher Ebene für Verteidigungspolitik in Bosnien und Herzegowina zuständig ist. Anfang Mai 2000 wurde ein Abkommen über die spezifischen Verfahren des Transfers und der Verwendung zwischen dem Finanzministerium der Republik Kroatien und den Ministerien für Finanzen und für Verteidigung der Föderation Bosnien und Herzegowina unterzeichnet. Es ist an der Zeit, dass auch die anderen Geber so verfahren und dass die Militärhaushalte der beiden Entitäten über diese Zuschüsse Rechenschaft ablegen. Ob das realistisch ist, hängt von der Fähigkeit bzw. dem Willen der Beteiligten ab, das Sekretariat⁷ des Ständigen Ausschusses zu stärken, das derzeit nicht viel mehr als ein Briefkasten für die Militärberater der drei Mitglieder der gemeinsamen Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas ist. Die

7 Das Sekretariat des Ständigen Ausschusses für militärische Angelegenheiten wurde schließlich im Juli 1999 eingerichtet. Es ist im Haus der Gemeinsamen Institutionen in Sarajewo untergebracht und besteht aus drei Militärberatern der Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas (im Generalsrang), drei militärischen Assistenten (im Rang eines Majors bzw. Oberstleutnants) und drei Sekretärinnen. Das Personal ist zwar außerordentlich fähig und hegt die besten Absichten, der politische Wille von oben, sie mit den notwendigen Ressourcen und der entsprechenden Autorität auszustatten, damit das Sekretariat zu einem soliden und effektiven Organ werden kann, ist jedoch nicht vorhanden.

Streitkräfte der Entitäten sollten sich auf ein Ende der ausländischen Militärhilfe einstellen: entweder, indem sie planen, die Programme, die zur Zeit von ausländischen Gebern unterstützt werden, selbst zu finanzieren oder sie auslaufen zu lassen.

An Ende des Reduzierungsprozesses sollen wesentlich kleinere und umstrukturierte Streitkräfte stehen. Im Vertrauen sprechen die für die Verteidigungsfragen Zuständigen von Berufs- anstelle von Wehrpflichtarmeen, die erheblich kleiner sind als die heutigen Armeen und die eher dafür geeignet sind, äußeren als inneren Bedrohungen zu begegnen; darüber hinaus sollen sie die Fähigkeit zum Peacekeeping, zur Teilnahme am PfP-Programm, zur Katastrophenhilfe etc. haben. Einige können sich sogar eine gemeinsame Armee am Ende der Entwicklung vorstellen, allerdings mit in sich homogenen Einheiten. Andere wiederum sind dafür, die Entitäts-Strukturen beizubehalten, allerdings mit wesentlich stärkerer Integration der Kommandostrukturen und der Politik auf staatlicher Ebene und unter größerer Betonung auf gemeinsamen Operationen. Nach einem solchen Modell wären die zentralen Einheiten professionell ausgebildete schnelle Eingreiftruppen, die dafür ausgerüstet wären, lokale Konflikte zu bewältigen, nicht aber den Einfall eines Gegners in der Größenordnung des Kalten Krieges abzuwehren. Dies würde eine freiwillige Absenkung der Obergrenzen für schwere Waffen gemäß dem Abkommen von Florenz⁸ bedeuten, wobei man damit beginnen könnte die zahlreichen Ausnahmefälle des Abkommens abzuschaffen.

Wenn die internationale Gemeinschaft zu Diskussionen über diese Themen mit Beamten aus dem Verteidigungsministerium oder Politikern aus Bosnien und Herzegowina zusammentrifft, kommt das Gespräch schnell auf Sicherheitsgarantien. "Wir leben in einer gefährlichen Nachbarschaft", sagen unsere Gesprächspartner, "insbesondere da Milošević in Belgrad immer noch an der Macht ist. Wenn die NATO oder die EU unsere Sicherheit garantieren würde, könnten wir diese Sicherheitsrisiken auf uns zu nehmen. Wir glauben nicht mehr an eine Bedrohung durch die andere Entität, aber die Bedrohung von außen gibt es nach wie vor." Direkte Sicherheitsgarantien durch die NATO oder die EU sind nicht zu erwarten. Das heißt aber nicht, dass regionale kooperative Sicherheitsabmachungen, die von der NATO, Russland und der EU unterstützt werden, diese Lücke nicht füllen könnten. Mit der neuen Regierung in Kroatien und einer möglichen schnellen Assoziation Kroatiens mit der NATO gibt es eine reelle Chance zur Zusammenarbeit zwischen Bosnien und Herzegowina und Kroatien, die den Grundstein dieses kooperativen Sicherheitsarrangements bilden könnte. Eine fortgesetzte NATO-Präsenz in der Region wird für die notwendige Untermauerung kooperativer Sicherheit sorgen. Da das US-Militär es aufgrund der strikten Umweltgesetzgebung zu-

8 Vgl. Artikel IV, Annex 1-B des Dayton-Abkommens. Das Abkommen von Florenz vom 14. Juni 1996 ist ein subregionaler Rüstungskontrollmechanismus, der die Obergrenzen für schwere Waffen regelt. Unterzeichner sind die Republik Kroatien, (der Staat) Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina, die Republika Srpska und die Bundesrepublik Jugoslawien.

nehmend schwieriger findet, in Deutschland Manöver mit scharfer Munition durchzuführen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es auf dem Balkan nach Alternativen sucht. Die Schießanlage in Livno-Glamoc in der westlichen Herzegowina, die von der Armee der Föderation Bosnien und Herzegowina betrieben wird, könnte nicht nur von US-Streitkräften in Europa, sondern auch von schnellen Eingreiftruppen der NATO und der EU, die in der Region stationiert sind, als Schießanlage für Übungen mit scharfer Munition genutzt werden. Dies würde ihre Bereitschaft zu Übungen im Rahmen der PfP mit kroatischen und bosnisch-herzegowinischen Streitkräften aufrechterhalten und entsprechendes Manövergelände zur Verfügung stellen. Ein solcher Schritt müsste eigentlich begrüßt werden, da er richtigerweise ein langandauerndes NATO-Engagement in der Region und damit Sicherheitsgarantien für Bosnien und Herzegowina signalisiert. Das würde bedeuten, dass die NATO nach dem Abzug von SFOR und KFOR im Hintergrund präsent bliebe mit der Fähigkeit zu schnellen Truppenverlegungen, einer Fähigkeit, die von Zeit zu Zeit geübt werden sollte, wie es in Korea mit dem jährlichen Manöver *"Team Spirit"* und in Westdeutschland von der NATO mit dem Manöver *"Reforger"* gehandhabt wurde. Kroatien sollte dabei durch seine Genehmigung zum Transit aus Ungarn, Italien und der Adria eine zentrale Rolle spielen.

Neue vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) können in einem kooperativen Sicherheitssystem eine wichtige Rolle spielen. Das System, das Ungarn und Rumänien errichtet haben, ist in dieser Hinsicht ein gutes Beispiel. Kroatien und Bosnien und Herzegowina könnten jetzt damit beginnen solche VSBM zu erörtern, verknüpft mit der Erwartung, dass sich Jugoslawien diesen nach dem Ende der Herrschaft Miloševićs zu einem späteren Zeitpunkt anschließen würde. Elemente eines solchen Systems könnten u.a. sein: Beschränkungen von Truppenstationierungen oder -bewegungen innerhalb von zehn Kilometern Entfernung zur Grenze, Beschränkungen hinsichtlich der Mobilisierung, ein erweitertes Inspektionsregime, das auch Luftüberwachung einschließt, gegenseitige Besuche bei militärischen Einheiten sowie gemeinsame Manöver, insbesondere solche Übungen, die Hilfe für Zivilbehörden einschließen (Katastrophenhilfe). Eine Peacekeeping-Brigade unter Beteiligung Kroatiens, Bosniens und Herzegowinas, Sloweniens und möglicherweise Ungarns wäre ein weiterer Anreiz zur Integration der drei militärischen Kontingente in Bosnien und Herzegowina und würde dazu beitragen, den Weg für PfP-Aktivitäten in der Region zu ebnen. Diese Art der Zusammenarbeit könnte die Entwicklung einander ergänzender Verteidigungsdoktrinen und demokratischer Kontrolle der Streitkräfte befördern, was die kooperative Sicherheit voranbringen würde. Selbstverständlich muss an diesem Tisch Platz für Jugoslawien nach Miloševićs sein, und Vertreter der Opposition sollten in die Diskussionen über das Konzept mit einbezogen werden.

Ein weiteres Element beim Aufbau kooperativer Sicherheit muss die Eindämmung der Geheimdienste sein. Wie der Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina bemerkte, "ist es keine Übertreibung zu behaupten, dass die entstehenden Beziehungen zwischen extremistischen Politikern, den Überresten der alten Sicherheitsdienste und der organisierten Kriminalität in diesem Land das größte Hindernis für demokratische Reformen, Wirtschaftsinvestitionen und die Mitgliedschaft in euro-atlantischen Strukturen darstellen".⁹ In Bosnien und Herzegowina führen die drei Geheimdienste subversive Kampagnen gegen das Land, wie die "Operation Westar"¹⁰, eine von SFOR-Einheiten durchgeführte Razzia gegen den bosnisch-kroatischen Geheimdienst SNS, in Mostar im Oktober 1999 an den Tag brachte. Der SNS, der mit den kroatischen Geheimdiensten in Verbindung steht, führte ein Vielzahl von Operationen, häufig auch zur Unterstützung des organisierten Verbrechens, durch. Man vermutet, dass der bosnische Geheimdienst AID vergleichbare Kontakte zur organisierten Kriminalität unterhält und - wie der SNS - politische Aktionen zur Unterstützung der regierenden Partei unternimmt. Der Geheimdienst der Republika Srpska steht in enger Verbindung mit Milošević und führt ebenfalls eine Vielzahl zwielichtiger und illegaler Operationen durch. Es ist an der Zeit, diese Dienste unter Kontrolle zu bringen, ihre Verbindungen nach Serbien und Kroatien zu kappen und sie zu professionalisieren oder ganz aufzulösen. Kroatien könnte hier mit gutem Beispiel vorangehen und seine Unterstützung für den SNS einstellen.

Die Wahlen in Kroatien haben neue Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Bosnien und Herzegowina und Kroatien eröffnet. Wie der Besuch von Präsident Mesić gezeigt hat, haben die Führungen beider Länder bereits damit begonnen, eine Agenda auszuarbeiten, um die Vorteile der neuen Möglichkeiten zu nutzen. Kooperative Sicherheit sollte weit oben auf dieser Agenda stehen; erstens, weil beide Länder ihre Militärausgaben reduzieren müssen, wenn ihre Volkswirtschaften überleben sollen, und zweitens, weil Kooperation die einzige Möglichkeit ist, Sicherheit mit erheblichen Einschnitten bei den Militärausgaben zu gewährleisten. Jetzt ist der richtige Zeitpunkt für beide Seiten, einen intensiven Dialog über ihre Rolle in der Region Südosteuropa aufzunehmen. Dies ist der beste Weg, eine strategische Partnerschaft zwischen Kroatien und der NATO aufzubauen und der Bedrohung zu begegnen, die immer noch von Milošević ausgeht.

9 Robert L. Barry, Rede an der Universität Sarajewo, 20. Oktober 1999 (eigene Übersetzung).

10 An der Operation Westar waren mehr als 1.400 SFOR-Soldaten beteiligt. Durch die Beschlagnahme tausender Dokumente und Computerdateien erhielt SFOR Informationen über die Operationen der kroatischen und bosnisch-kroatischen Geheimdienste, einschließlich der Observation internationaler Beamter und ortsansässiger Mitarbeiter internationaler Organisationen. Besonders alarmierend war die Bestätigung dafür, dass die Geheimdienste in kriminelle Machenschaften - bis hin zur Kinderpornographie - verstrickt waren, um ihre Einkünfte aufzubessern.

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Umweltprobleme als Konfliktursache im OSZE-Gebiet²

Überblick

Seit dem Ende des Kalten Krieges sehen sich die politischen Entscheidungsträger mit der Komplexität eines internationalen Sicherheitssystems konfrontiert, in dem nicht-traditionelle Bedrohungen der Sicherheit mit lokaler, nationaler, regionaler und globaler Reichweite an Intensität zunehmen und in dem viele Prozesse der Kontrolle einzelner Regierungen entzogen sind. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als eine regionale Einrichtung passt sich diesem sich wandelnden Rahmen beispielsweise dadurch an, dass sie einen umfassenden und breiten Sicherheitsansatz wählt, der seinen Niederschlag in ihren offiziellen Dokumenten wie der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris, dem Bonner Dokument, dem Budapestener und dem Lissabonner Dokument sowie der Europäischen Sicherheitscharta findet. Insbesondere die OSZE hat damit begonnen, sich Sicherheitsbedrohungen in umfassenderer Weise anzunehmen und auch das Thema Umwelt einzubeziehen, da das Potential für Umweltkonflikte ein Sicherheitsrisiko im OSZE-Gebiet ist. Eines der offensichtlichsten Beispiele hierfür sind die zunehmenden Spannungen zwischen den zentralasiatischen Staaten über Energie- und Wasserfragen, die als mögliche Bedrohung der regionalen Stabilität betrachtet werden. Andere Regionen in der Einflussphäre der OSZE, die mit solchen Umwelt- und Sicherheitsproblemen konfrontiert sind, sind Südosteuropa, der Kaukasus sowie Mittel- und Osteuropa.

Ungeachtet der bedeutenden Arbeit der OSZE u.a. auf den Gebieten Rüstungskontrolle, präventive Diplomatie, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Menschenrechte und Wahlbeobachtung wird sich dieser Beitrag in erster Linie auf die ökologische Dimension der OSZE-Aktivitäten konzentrieren. Er soll einen kurzen Überblick über den Zusammenhang von Umwelt und Sicherheit geben, die Regionen beleuchten, in denen die OSZE aktiv ist und in denen das Risiko von Umweltkonflikten besteht. Er beschreibt die ver-

1 Die Autorin arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung. Ihre Tätigkeit umfasst Politikberatung vorwiegend zu Themen wie Umwelt und Sicherheit, Friedens- und Konfliktforschung, wirtschaftliche Entwicklung, Stadt- und Umweltplanung. Im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit arbeitet sie mit verschiedenen internationalen und europäischen Regionalorganisationen und nationalen Regierungen zusammen.

2 Die Autorin dankt Tom Price (Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE), Harald Neitzel (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und ihren Kollegen Stefanie Pfahl, Alexander Carius und Andreas March (Ecologic) für ihre wertvollen Kommentare und Vorschläge.

schiedenen Aktivitäten und institutionellen Ansätze der umweltrelevanten OSZE-Arbeit und diskutiert politische Instrumente und Maßnahmen der OSZE, die zukünftigen Umweltkonflikten vorbeugen können.

Der Zusammenhang von Umwelt und Sicherheit

Das Konzept "Umwelt und Sicherheit" hat seit dem Ende des Kalten Krieges an Bedeutung gewonnen und wird zunehmend auf der internationalen politischen Agenda diskutiert. Im Jahre 1987 unterstrich die Internationale Kommission für Umwelt und Entwicklung (*World Commission on Environment and Development*, WCED) den Zusammenhang zwischen Umweltdegradation und Konflikten im Brundtland-Bericht.³ Seit der Veröffentlichung dieses Dokuments begann man sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik den Zusammenhang von Umweltveränderungen und Sicherheit zu untersuchen und sich insbesondere über das Konfliktpotential von negativen Umwelttrends Gedanken zu machen wie der Rückgang von Rohstoffen, Verteilungskonflikte um knappe Ressourcen (Wasser, Böden, Wälder etc.), schnelles Bevölkerungswachstum, die Zunahme von Migrationsströmen und die daraus resultierende Gefahr der Destabilisierung der Zuwanderungsgebiete sowie die damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Probleme, die sozialen Konfliktstoff bergen.⁴ Der Schwerpunkt der Forschungsarbeit lag auf der Untersuchung gewaltsamer Konflikte und der daran beteiligten Umweltfaktoren.

Diese vergleichenden Studien zeigten, dass Umweltdegradation und Ressourcenknappheit - unter bestimmten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen - vorwiegend in den Entwicklungs- oder Transformationsländern zum Ausbruch gewaltsamer Konflikte beitragen oder ihn beschleunigen können.⁵ Die Friedens- und Konfliktforschung hat auch gezeigt, dass für Umweltkonflikte anfällige Regionen eher im Süden liegen, entweder in unterentwickelten Regionen, die nicht über entwicklungspolitische Alternativen

3 World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, New York 1987.

4 Vgl. Alexander Carius/Kerstin Imbusch, *Environment and Security in International Politics - An Introduction*, in: Alexander Carius/Kurt M. Lietzmann (Hrsg.), *Environmental Change and Security: A European Perspective*, Berlin/Heidelberg/New York 1999, S. 7-30; Kurt M. Lietzmann/Gary D. Vest, *Environment and Security in an International Context*, NATO/CCMS Pilot Study Report No. 232, Brüssel 1999.

5 Diese Forschungsergebnisse finden sich in folgenden Projekten: 1. Projekt über Umwelt, Bevölkerung und Sicherheit, durchgeführt von Thomas Homer-Dixon im Rahmen des Peace and Conflict Studies Program der Universität Toronto und der American Association for the Advancement of Science (AASS), 2. Environmental Conflicts Project (ENCOP), durchgeführt unter der Leitung von Kurt R. Spillmann, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalysen an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ), und Günther Bächler von der Schweizerischen Friedensstiftung, 3. Global Environmental Change and Human Security Project (GECHS) des International Human Dimension Programme der University of Virginia, Kanada, unter der Leitung von Steve Loneragan.

verfügen, oder in Regionen, die historisch anfällig für Konflikte sind. So zeugen beispielsweise die Bürgerkriege in Ruanda und im Sudan, die Bergbaukonflikte im Südpazifik, die Wasserkonflikte im Jordanbecken sowie im Euphrat- und im Tigrisbecken oder die zwischen- oder innerstaatlichen Konflikte auf dem indischen Subkontinent von der politischen Brisanz von Konflikten im Zusammenhang mit Umweltdegradation und Ressourcenknappheit. Die Untersuchungen trugen auch dazu bei klarzustellen, dass es keinen unmittelbaren monokausalen Zusammenhang zwischen Umweltdegradation, Ressourcenknappheit und Konflikten gibt. Umweltdegradation und Ressourcenknappheit sind vielmehr in einen breiteren Kontext von Faktoren eingebettet, die zum Auftreten oder zur Eskalation von Konflikten beitragen oder diese beschleunigen können.⁶ Es stellte sich außerdem heraus, dass eine Gesellschaft aufgrund dieser kontextuellen Faktoren für Instabilität prädisponiert und insbesondere anfällig für Umweltprobleme sein kann.⁷ Beispiele für Kontext-bezogene Variablen, die zu einem Sicherheitsrisiko führen können, wenn sie mit anderen sozio-ökonomischen und politischen Faktoren zusammentreffen, sind u.a.: instabile Volkswirtschaften, ungerechte Sozialsysteme und repressive Regierungen, Konkurrenz bei der gemeinsamen Nutzung von Rohstoffen (Wasser, Fischgründe, Energie etc.), zunehmende Umweltverschmutzung (Wasser und Luft), ethnische und religiöse Rivalitäten sowie Migrations- und Flüchtlingsströme.

Ein weiteres Ergebnis der Studien war, dass Umweltveränderungen und Ressourcenknappheit nicht unbedingt zu gewaltsamen Konflikten führen, sondern häufig auch zu Kooperation. Daher wächst auch die Einsicht, dass Umweltveränderungen und Ressourcenknappheit auch starke Anreize für Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln schaffen. Eine weitere allgemeine Schlussfolgerung, die man aus den Untersuchungen ziehen kann, ist, dass Zusammenarbeit bei gemeinsamen Umweltproblemen zum Dialog und zu Kommunikationssträngen führen kann, die sich für den Abbau regionaler Spannungen - auch in Fragen, die nichts mit Umweltproblemen zu tun haben - als wertvoll erweisen können.⁸

Trotz der Anhaltspunkte, die die Friedens- und Konfliktforschung sowie die Umweltforschung vorgelegt haben, um die enge Verbindung zwischen Umweltproblemen und Sicherheitsrisiken zu belegen, bleiben die Politikfelder Umwelt und Sicherheit im Großen und Ganzen voneinander getrennt. Obwohl empirische Studien nachgewiesen haben, dass die Umwelt in politischen Konfliktprozessen eine Rolle spielt, gibt es bisher nur mäßige Erfolge bei der Einbeziehung von Umweltfragen in die Außen- und Sicherheitspolitik. Verschiedene nationale Regierungen und Institutionen bemühen sich jedoch um einen kooperativeren und integrativeren Ansatz hinsichtlich der

6 Vgl. Carius/Imbusch, a.a.O (Anm. 4), Lietzmann/Vest, a.a.O (Anm. 4).

7 Vgl. Norman Myers, *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*, New York 1993.

8 Vgl. Nils Petter Gleditsch, *Environmental Conflict and Democratic Peace*, in: Nils Petter Gleditsch (Hrsg.), *Conflict and the Environment*, Dordrecht 1997, S. 91-106.

Verhütung von Umweltkonflikten oder zu deren friedlicher Lösung. So veranstaltete beispielsweise kürzlich das deutsche Auswärtige Amt in Kooperation mit den Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung den internationalen Workshop "Umwelt und Sicherheit: Krisenprävention durch Kooperation" und machte damit einen Anfang zur Überwindung der institutionellen Fragmentierung auf nationaler Ebene.

Insgesamt hat die Debatte über die Neudefinition von Sicherheit im Laufe des letzten Jahrzehnts Umweltaspekte als zusätzliches Element auf die sicherheitspolitische Agenda gesetzt. Die Forschung versucht heute den Gesamtzusammenhang der Faktoren zu analysieren, die Gewalt fördern oder verhindern, um sinnvolle Politikberatung leisten zu können. Die Schweizerische Friedensstiftung führt z.B. derzeit neue Forschungsvorhaben zum Thema Zusammenarbeit und Vertrauensbildung im Kontext internationaler Umweltkooperation durch, um zu ermitteln, wie politische Entscheidungsträger empirische Forschung in der konkreten Politik zur Konfliktverhütung anwenden können.⁹ Diese Thematik ist insofern besonders relevant, als diejenigen Faktoren, die zu Konflikten beitragen - wie etwa Umweltdegradation und Ressourcenabbau - komplexe und dynamische Prozesse sind, die neue und innovative politische Ansätze zur Konfliktlösung und -bewältigung erfordern.

Erfolgreiche Krisenprävention verlangt somit von den nationalen Regierungen und internationalen Institutionen Lösungsansätze, in denen sich Präventionsansätze der Umwelt- und Entwicklungspolitik und diejenigen der Außen- und Sicherheitspolitik ergänzen.¹⁰ Dies ist vor allem von Bedeutung, seit zunehmend erkannt wird, dass jeder Politikbereich mit seinen spezifischen Problemlösungsmechanismen und -instrumenten zur Verhütung und Bewältigung von Konflikten beitragen kann. Politiker beginnen zu erkennen, dass neue Ansätze der Politik Umweltüberlegungen einbeziehen und die tieferen Konfliktursachen zum Ziel haben müssen.

Außer der OSZE bemühen sich mehrere andere Institutionen darum, die internationale Agenda um Umweltprobleme als weiteren Faktor neben traditionellen Ansätzen von Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung zu erwei-

9 Diese Forschungsvorhaben umfassen folgende Projekte: 1. ECOM AN (Environmental Change, Consensus Building and Resource Management in the Horn of Africa) untersucht auf den verschiedenen Ebenen (lokal, national und regional) die Nutzung natürlicher Rohstoffe und Verteilungskonflikte in Flussbecken, im ariden und semi-ariden Tiefland sowie in Hochland-Tiefland-Interaktionssystemen. Hauptziel des Projekts ist es, traditionelle Verfahren und Kenntnisse der Land- und Wasserbewirtschaftung mit alternativen Methoden der Streitschlichtung unter Anpassung an die spezifischen Bedingungen der Umwelt am Horn miteinander zu kombinieren. 2. ECONILE (Environment and Cooperation in the Nile Basin) zielt darauf ab, die gegenwärtige Entwicklung der internationalen Wassernutzung im Nilbecken zu beurteilen. Ziel des Projektes ist die Intensivierung der bereits bestehenden Kooperation zwischen den beteiligten Ländern und die Ergänzung und Erweiterung des zwischenstaatlichen Bemühens um nachhaltige Optionen der Wasserbewirtschaftung.

10 Vgl. Carius/Imbusch, a.a.O (Anm. 4).

tern. Diese vielfältigen institutionellen Entwicklungen können auf die oben erwähnte Umwelt- und Sicherheitsdebatte zurückgeführt werden, die im Laufe der neunziger Jahre in Westeuropa und Nordamerika an Bedeutung gewonnen hat. Die folgenden Institutionen sind im Bereich von Umwelt und Sicherheit aktiv, auch wenn sie damit noch am Beginn ihrer Entwicklung stehen:

- Das *Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP)* hat sich seit seiner Einrichtung im Jahre 1972 zur führenden Organisation für Umweltfragen innerhalb der VN entwickelt. Als Reaktion auf die sich wandelnde Umwelt- und Sicherheitsagenda hat die *Task Force on Environment and Human Settlement* den Beitrag und die Aufgaben von UNEP zur Verhütung von Umweltkonflikten überdacht. Dazu gehört auch eine Einschätzung, wie UNEP durch die Nutzung seiner eigenen Instrumente und Kapazitäten dazu beitragen kann, Umweltstreitigkeiten und -konflikte zu verhüten. Diese Instrumenten sind u.a.: Frühwarnung, Umweltüberwachung und -berichterstattung, Ausarbeitung umweltbezogener Aktionspläne, Initiierung neuer rechtlicher Übereinkünfte und Unterstützung beim Erwerb ökologischer Kompetenz in den Entwicklungsländern.¹¹
- Verschiedene Einrichtungen der *Europäischen Union (EU)* haben die Umwelt- und Sicherheitsdebatte intern mit unterschiedlichen Ansätzen aufgegriffen.
 - Der *Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigungspolitik* des *Europäischen Parlaments* hat kürzlich den so genannten *Theorin-Bericht* erarbeitet.¹² Der Bericht konzentriert sich hauptsächlich auf die ökologischen Folgen militärischer Aktivitäten, behandelt aber auch den Zusammenhang zwischen Umweltdegradation und deren Sicherheitsimplikationen. Der *Theorin-Bericht* führte zu einer Resolution des Europäischen Parlaments über Umwelt, Sicherheit und Außenpolitik,¹³ in der die Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie zum Umgang mit der Beziehung zwischen Sicherheit, Umwelt und anderen Politikfeldern der EU gefordert wird.
 - In der *EU-Kommission* befasst sich die *Generaldirektion Außenbeziehungen* auf konzeptioneller Ebene mit Konfliktverhütung und Umwelt. Insbesondere im Kontext von Umwelt und Sicherheit rief die Generaldirektion Außenbeziehungen im Jahre 1997 zwei Pro-

11 Vgl. Sabine Hoefnagel/Aiko Bode, Achievements and Limitations of International Environmental Regimes and Institutions in Positive Dispute Prevention: UNEP's Role, in: Alexander Carius/Eileen Petzold-Bradley (Hrsg.), *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, Dordrecht (i.E.).

12 Europäisches Parlament/Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Sicherheit und Verteidigungspolitik, Bericht über Umwelt, Sicherheit und Außenpolitik (Berichterstatterin: Maj Britt Theorin), 1999, A4-0005/99.

13 Official Journal 1999C128/92, Resolution A4-0005/99.

gramme ins Leben. Das erste Programm war eine Pilotphase, in der das *Conflict Prevention Network* (CPN)¹⁴ Konfliktsituationen und mögliche politische Ansätze der Konfliktverhütung kategorisiert hat. Das zweite Programm bestand aus einer Reihe von Seminaren über "Europäische Sicherheit und die Außenwirtschaftspolitik der EU", die 1996/97 begann und neue Bedrohungen der europäischen Sicherheit untersuchte. Eines dieser Seminare beschäftigte sich insbesondere mit Bedrohungen der europäischen Sicherheit, die mit Umweltproblemen zusammenhängen.

- Ebenfalls in der EU-Kommission nahm die *Generaldirektion Umwelt* eine informelle Bewertung ihrer derzeitigen und künftigen Politik vor, um eine Untersuchung des Themas Umwelt und Sicherheit zu starten. Als ersten Schritt führt die Generaldirektion Umwelt vorab Aktivitäten durch, die die Arbeit der anderen Direktorate ergänzen soll (Handelspolitik, Entwicklungshilfe, Forschung und Entwicklung).
- Die *Nordatlantikvertrags-Organisation* (NATO) hat seit dem Ende des Kalten Krieges die Zusammenarbeit und den Dialog mit Partnern außerhalb der Organisation sowie mit Ländern Mittel- und Osteuropas und der früheren Sowjetunion erweitert. Das führte dazu, dass die NATO ihren Sicherheitsbegriff und ihren Sicherheitsansatz sowohl im regionalen als auch im globalen Zusammenhang ausgeweitet hat. Insbesondere das Strategische Konzept aus dem Jahr 1991 ergänzt die Betonung der Verteidigungsdimension von Sicherheit und erkennt an, dass Sicherheit und Stabilität politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Elemente umfassen.¹⁵
- Im Rahmen des *NATO Committee on the Challenges of Modern Societies* (CCMS) führen die Mitgliedstaaten Pilotstudien und Projekte zu einer großen Bandbreite von Themen durch wie z.B. grenzüberschreitende Luft- und Wasserverschmutzung, Meeresverschmutzung durch Öl sowie zu Umweltproblemen, die von der Anwendung moderner Technologien herrühren. Die jüngste Pilotstudie wurde im Jahre 1999 zum Thema "Umwelt und Sicherheit im internationalen Kontext"¹⁶ fertiggestellt. Diese Pilotstudie ist deshalb einzigartig, weil sie den neuesten Forschungsstand über die Beziehung von Umweltveränderungen und Sicherheit zusammenfasst und sich an politische Akteure aus verschiedenen Politikbereichen wendet. Das Wichtigste ist jedoch, dass der interdisziplinäre Charakter der Studie ein multilaterales Forum für Zusammenarbeit, Austausch und Dialog zwischen politischen Entscheidungsträgern aus den Gebieten Um-

14 CPN ist ein Netzwerk von Forschungsinstitutionen, NGOs und unabhängigen Experten.

15 Vgl. NATO, Strategic Concept of 1991, in: www.nato.int.

16 Lietzmann/Vest (Hrsg.), a.a.O. (Anm.4).

- welt, Entwicklung, Außen- und Sicherheitspolitik und untereinander bietet.
- Die *NATO Scientific and Environmental Affairs Division (Science Programme)* hat mehrere Workshops zu Umwelt- und Sicherheitsthemen durchgeführt, darunter "Konflikte und Umwelt", "Ökologische Veränderung, Anpassung und Sicherheit", "Umweltkonflikten begegnen: Implikationen für Theorie und Praxis" sowie "Das Kaspische Meer: auf der Suche nach ökologischer Sicherheit".
 - Im Rahmen der *Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)* brachte die *OECD-Gruppe für die Integration von Wirtschafts- und Umweltpolitik (Umweltdirektorat, Ausschuss für Umweltpolitik)* im Jahre 1998 ein Rahmenpapier über die wirtschaftliche Dimension von umweltbedingten Sicherheitsproblemen heraus. Später nahm die *Informelle Arbeitsgruppe für Konflikte, Frieden und Entwicklungszusammenarbeit* ihre Tätigkeit im Bereich Politikentwicklung und -beratung auf, die darauf abzielt die "Richtlinien für Konflikte, Frieden und Entwicklungszusammenarbeit" des Ausschusses für Entwicklungshilfe bis zum Dezember 2000 auf den neuesten Stand zu bringen.

Angesichts der Verflechtung von Umwelt und Sicherheit ist es wichtig herauszufinden, welches die möglichen Umwelt- und Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum sind, zu erkennen, wie die OSZE im Umweltbereich arbeitet, und zu entscheiden, wo die OSZE ihre bestehenden Fähigkeiten verstärken kann, um in ihrem Einflussbereich zur Verhinderung von Umweltkonflikten beizutragen.

Umwelt- und Sicherheitsrisiken im OSZE-Gebiet

Obwohl der Kalte Krieg beendet ist, hat die Zahl der Sicherheitsbedrohungen im OSZE-Raum nicht abgenommen. So ist die OSZE beispielsweise in den vergangenen zehn Jahren nach Konflikten u.a. in Bosnien und Herzegowina, Albanien und im Kosovo tätig geworden. Dazu gehört auch die Unterstützung von Friedensoperationen, einschließlich der Übernahme einer Reihe neuer Aufgaben (z.B. die Wiederansiedlung von Flüchtlingen, humanitäre Hilfe, Staatsaufbau, Konfliktnachsorge, Katastrophenhilfe usw.), die alle auch eine Umweltkomponente beinhalten. Die Unterstützung von Gesellschaften bei der Überwindung der Kriegsfolgen und beim Aufbau eines dauerhaften Friedens sowie die Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Entwicklung sind zu Hauptaufgaben der OSZE geworden.

Zu den für den OSZE-Raum charakteristischen Sicherheitsrisiken gehören aber auch solche, die direkter mit der Umwelt zusammenhängen. Nach Abschnitt 2.3 der Petersburg-Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der

OSZE zählen zu den Umweltproblemen im OSZE-Gebiet: das Ressourcenmanagement von Süß- und Meerwasser, die Beschränkung von Kohlendioxidemissionen und des Verbrauchs fossiler Energieträger, die Verminderung örtlicher Verschmutzung von Flüssen, Seen und Meeren, die nachhaltige Nutzung erneuerbarer Ressourcen (Wälder und landwirtschaftlich genutzte Flächen, Trinkwasser, Fischbestände etc.), die Einschränkung des Transports giftiger radioaktiver Abfälle und die Verhinderung nuklearer Katastrophen.¹⁷ Dies sind nur einige der komplexen Umweltprobleme, die in den Teilnehmerstaaten der OSZE anzutreffen sind und die zu weiteren Sicherheitsrisiken führen können, wenn ihnen nicht durch entsprechende umweltpolitische Maßnahmen entgegengewirkt wird. Im Folgenden werden einige Fallbeispiele von verschiedenen Brennpunkten im OSZE-Raum beleuchtet, die ein erhebliches Potential für zukünftige Konflikte im Zusammenhang mit Umweltproblemen haben.

Zentralasien

In der Region Zentralasien liegt die wichtigste potentielle Konfliktursache in der kollektiven Bewirtschaftung der Wasser- und Energieressourcen des Aralsee-Beckens. Wie bei den meisten anderen internationalen Wassersystemen beginnen auch hier die Interessen der Oberlieger mit denen der Unterlieger in Bezug auf Wassermenge und -qualität zu kollidieren.¹⁸ Da sich nunmehr fünf neue unabhängige zentralasiatische Republiken das Aralsee-Becken teilen, ist die Suche nach gemeinsamen Lösungen für die Bewirtschaftung des Beckens ohne Konkurrenz und Konflikte um Ressourcen die zentrale Herausforderung für die zentralasiatischen Staaten. Ein zusätzlicher Faktor, der die Spannungen in der Region verschärft, ist, dass alle diese Staaten weiterhin vor vielen ähnlichen politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen stehen.

Das Hauptproblem für die zentralasiatischen Staaten besteht darin, dass sie aus der Sowjetzeit ein System geerbt haben, das bestimmten ökologisch ungünstigen Wirtschaftsformen wie z.B. landwirtschaftlicher Monokultur den Vorzug gab. Die Folge dieses Systems waren nicht-nachhaltige Strategien der Wasserbewirtschaftung, z.B. die exzessive Bewässerung zur Baumwollproduktion, und die unkontrollierte Wasserverschmutzung, die wiederum eine Reihe negativer ökologischer Konsequenzen nach sich zogen. Dazu gehören die Verlandung des Aralsees, die Austrocknung des Seebettes, die Verschlechterung der Wasserqualität, die Versalzung des umgebenden Landes,

17 Vgl. Thomas Onken (Berichterstatter), Common Security and Democracy in the 21st Century. Draft Resolution for the General Committee on Economic Affairs, Science, Technology and Environment. The OSCE 8th Annual Parliamentary Assembly Session, St. Petersburg 1999, PA(99)II2E.

18 Vgl. Erika S. Weinthal, Applying the Lessons from the Aral Sea Basin: The Role of Non-State Actors, in: William Ascher/Natalia Mirovitskaya (Hrsg.), The Caspian Sea: A Quest for Environmental Security, Dordrecht 2000, S. 295-312.

Nahrungsmittelknappheit infolge des Schwindens der Fischbestände sowie die daraus folgende Verarmung der betroffenen Bevölkerung. Trotz der genannten Entwicklungen setzen die zentralasiatischen Staaten immer noch auf eine Wirtschaft, die sich auf die Baumwoll-Monokultur stützt, und sind in den meisten ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten weiterhin hochgradig von ihren knappen Wasserressourcen abhängig.

In Zentralasien gibt es ein erhebliches Potential zur Erhöhung der regionalen Sicherheit durch die vermehrte Kooperation in Umweltfragen, insbesondere angesichts der weiter zunehmenden politischen Spannungen zwischen den verantwortlichen Akteuren in dieser Region. Die OSZE spielt in Zentralasien eine bedeutendere Rolle bei der Förderung des Friedens in der Region durch den Einsatz ihrer Büros vor Ort. Sie setzt sich für verschiedene vertrauensbildende Maßnahmen ein, z.B. indem sie regionale Workshops organisiert und den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regierungen und mit anderen relevanten Akteuren wie NGOs, der Privatwirtschaft u.a. fördert, um eine verstärkte politische Zusammenarbeit, wachsende politische und wirtschaftliche Stabilität sowie Zusammenarbeit in Umweltbelangen zu ermöglichen.

Die Schwarzmeerregion und die Region um das Kaspische Meer

Zwei weitere Regionen im OSZE-Gebiet, die im Begriff sind, zu potentiellen Sicherheitsrisiken zu werden, sind die Schwarzmeerregion und das Kaspische Meer. Mit der Öffnung neuer Transportverbindungen vom Kaspischen Meer in die Türkei, den Iran und nach Zentralasien bietet sich die Möglichkeit neuer wirtschaftlicher Verbindungen mit Europa vom Ostufer des Schwarzen Meeres zum Mittelmeer. Vom westlichen Mittelmeer bis zum Kaspischen Meer schafft der Ausbau der Gas- und Ölpipelines neue Möglichkeiten sowohl für Kooperation als auch für Konflikte, mit Implikationen für die Sicherheit und den Wohlstand im Norden wie im Süden der Region. Die Auswirkungen dieses Öl- und Gas-Booms und die daraus resultierenden Streitigkeiten über neue Transportwege für Energielieferungen haben schon begonnen die Wirtschaftsmärkte und die Zukunft der Sicherheit der Region zu beeinflussen.

Im Laufe der letzten 40 Jahre hat es die Schwarzmeerregion nicht geschafft, gestiegenen ökologischen Anforderungen gerecht zu werden und der extensiven Umweltdegradation Herr zu werden und befindet sich heute in einem ökologischen Krisenzustand. Das Ökosystem des Schwarzen Meeres (insbesondere die Küstengewässer) leidet unter den zunehmenden Auswirkungen menschlicher Eingriffe wie Flussbegradigungen, Einsatz von Chemikalien in der Landwirtschaft und Verschmutzung des Meerwassers und Meeresbodens. All diese Faktoren beeinflussen die physikalischen und chemischen Eigenschaften des Wassers und die maritimen Ökosysteme und führen zu ausgedehnten

Umweltschäden, wirtschaftlichen Verlusten und ökologischen Belastungen des Schwarzen Meeres.¹⁹

Probleme im Zusammenhang mit der Schifffahrt und dem Transportwesen (u.a. küstennahe Entsorgung, auslaufendes Öl, Schiffsunfälle, Wasserverschmutzung und extensiver Transport) sind ebenfalls ein anhaltender Grund zur Sorge in Bezug auf Umwelt und Sicherheit in der Schwarzmeerregion. Die Staaten in der Region sind aber auch mit umweltbedingten Spannungen konfrontiert, die z.B. aus Fischereistreitigkeiten, Unstimmigkeiten über die Entwicklung grenzüberschreitender Flüsse sowie Fragen zur Regelung der Schifffahrt und von Gefahrguttransporten auf See resultieren.

Im kaspischen Raum sind der intensive geostrategische, politische und wirtschaftliche Wettbewerb sowie ethnische und ökologische Herausforderungen im Begriff zu einem Problem für die regionale Stabilität zu werden.²⁰ All diese komplexen Faktoren machen die Entwicklungen in der Region instabil und unvorhersehbar und haben direkte Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Gesellschaft der Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres. Zu den Umweltproblemen, die Auswirkungen auf die Sicherheit haben, zählen: Umweltdegradation und Versteppung, Überfischung der kaspischen Fischbestände (insbesondere des Störs) sowie der Verlust der Artenvielfalt in den Küstengewässern. Sicherheitsimplikationen ergeben sich auch aus Naturkatastrophen und geologischer Instabilität (z.B. Überschwemmungen durch den Anstieg des Wasserspiegels, Erdbeben, Schlammlawinen und durch Grundwasserentnahme verursachte Bodeneinbrüche) im Kontext geplanter Ölpipelines durch Gebiete, die von erheblichen politischen Spannungen geprägt sind. Eine weitere Herausforderung ist der ungelöste rechtliche Status des Kaspischen Meeres, der die Errichtung eines Umweltregimes verhindert, das zu besserer Zusammenarbeit im Umweltbereich und regionaler Stabilität beitragen könnte. Der Streitpunkt in Bezug auf den rechtlichen Status ist, dass das Kaspische Meer derzeit weder als ganzes noch teilweise der Rechtshoheit eines einzelnen der Anrainerstaaten unterliegt und dass die Grenzen der jeweiligen Offshore-Ressourcen und exklusiven Wirtschaftszonen noch nicht durch internationales Recht festgelegt sind.²¹

Wie die oben beschriebenen Beispiele verdeutlichen, umfasst die geographische Ausdehnung des OSZE-Raumes extensive und vielfältige Herausforderungen in den Bereichen Umwelt und Sicherheit. Diese Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen lediglich die Faktoren verdeutlichen, die Auswirkungen auf das ökologische Konfliktpotential im OSZE-Gebiet haben. Noch wichtiger ist, dass diese Fälle zeigen, dass soziale, politische, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen, mit denen die meisten Länder in diesen Regionen konfrontiert sind, die zentralen Faktoren

19 Vgl. Eileen Petzold-Bradley/Irena Rudneva, Environment and Security Challenges: Case of the Black Sea Region, in: Carius/Petzold-Bradley (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 11).

20 Vgl. William Ascher/Natalia Mirovitskaya, Introduction, in: Ascher/Mirovitskaya (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 18), S. 1-10.

21 Vgl. ebenda.

sind, die innere und äußere Konflikte auslösen können. Diese Regionen zeichnen sich darüber hinaus durch das Fehlen rechtsverbindlicher Umweltabkommen für die Rohstoffnutzung und durch nur begrenzte regionale Zusammenarbeit in allen Politikbereichen (Energie, Industrie, Landwirtschaft, Umwelt etc.) aus, beides würde aber zu effektiver regionaler Kooperation zwischen den betroffenen Staaten beitragen.

OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Umwelt und Sicherheit

Die wachsende Bedeutung, die Umweltprobleme für die Sicherheit haben, hat zur Weiterentwicklung des breiten und umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE geführt, der sich in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975, der Charta von Paris aus dem Jahre 1990, dem Bonner Dokument von 1990, dem Budapester Dokument von 1994, dem Lissabonner Dokument von 1996 und der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 widerspiegelt.²²

Die OSZE hat Umweltfragen zunehmend in ihr Sicherheitskonzept integriert und ist bemüht, die Sicherheitsrisiken, die aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen herrühren, zu identifizieren. Dazu gehört auch die Einsetzung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten innerhalb des OSZE-Sekretariats, der für Fragen wie wirtschaftliche Entwicklung, Wissenschaft, Technologie und Umweltschutz in Bezug auf internationale Sicherheit zuständig ist.²³ Der Koordinator organisiert regionale Workshops zu relevanten Umwelt- und Sicherheitsthemen und entwickelt Formen der Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen internationalen Institutionen bei der Beurteilung und Bearbeitung von ökologischen Sicher-

22 Bereits in der Schlussakte von Helsinki gaben die Teilnehmerstaaten ihrer Überzeugung Ausdruck, "daß ihre Bemühungen zur Entwicklung der Zusammenarbeit in den Bereichen des Handels, der Industrie, der Wissenschaft und Technik, der Umwelt sowie auf anderen Gebieten der Wirtschaft zur Festigung des Friedens und der Sicherheit in Europa und der ganzen Welt beitragen". Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 18. Im Lissabonner Dokument riefen die Staats- und Regierungschefs die OSZE dazu auf, sich verstärkt damit zu befassen, "Sicherheitsrisiken aufzuzeigen, die aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen entstehen, und deren Ursachen und mögliche Auswirkungen zu erörtern; sie sollte die einschlägigen internationalen Institutionen auf die Notwendigkeit aufmerksam machen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die von diesen Risiken herrührenden Schwierigkeiten zu beseitigen". Lissabonner Dokument 1996, 3. Dezember 1996, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 456. In der Europäischen Sicherheitscharta heißt es: "Akute Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt können gravierende Folgen für unsere Sicherheit haben." Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 457.

23 Der Ständige Rat verabschiedete das Mandat des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE am 5. November 1997, vgl. PC-Journal Nr. 137, Beschluss Nr. 194, PC.DEC/194, 5. November 1997.

heitsrisiken.²⁴ Dazu gehört auch die Organisation von Vorbereitungstreffen und Wirtschaftsforen (die gemäß dem Beschluss des Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 jährlich stattfinden sollen).

Insbesondere das siebte Wirtschaftsforum war dem Thema "Sicherheitsaspekte im Umweltbereich" gewidmet. In Taschkent, Istanbul, Malta und Warnemünde fanden verschiedene Seminare zur Vorbereitung des Forums statt, die sich mit folgenden Themen befassten: Umweltverschmutzung, Artenvielfalt, Wasser- und Energiewirtschaft, Sicherheit von Nuklearanlagen und Entsorgung von Atommüll, Energie und Klimaschutz, Beteiligung der Öffentlichkeit und nachhaltige Entwicklung. Während des Wirtschaftsforums wurden folgende Fragen in Arbeitsgruppen behandelt und als besonders wichtig für langfristige Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum hervorgehoben:²⁵

Arbeitsgruppe A: Diese Gruppe diskutierte die Wichtigkeit einer umweltverträglichen Energieentwicklung, die Relevanz institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen (i.e. die Europäische Energiecharta für die Zusammenarbeit im Energiesektor) und die Umsetzung internationaler Übereinkommen und Vertragswerke. Insbesondere hoben die Teilnehmerstaaten hervor, dass es eine Grundvoraussetzung für Sicherheit im OSZE-Gebiet sei, die Energieversorgung, Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz zu gewährleisten, und gleichzeitig die Entwicklungen auf dem Energiesektor mit Verpflichtungen im Umweltbereich in Einklang zu bringen. Darüber hinaus stellten sie fest, dass die OSZE das Potential habe, die internationale Kooperation und die Weitergabe der geeignetsten Methoden in diesem Bereich zu erleichtern und den Technologietransfer sowie die Entwicklung verlässlicher Rahmenbedingungen für kommerzielle Investitionen zu fördern.

Arbeitsgruppe B: Diese Gruppe befasste sich mit der nachhaltigen Bewirtschaftung knapper Süßwasservorkommen, die von größter Bedeutung für die Sicherheit im OSZE-Gebiet ist. Man sprach sich für die Unterzeichnung, Ratifizierung und wirksame Umsetzung der bestehenden Übereinkommen zur Wasserbewirtschaftung aus, um potentielle Konflikte zu verhüten. Die OSZE könnte - so die Vorschläge - auf der Grundlage vorhandener internationaler Vertragswerke politische Impulse geben, um in den geeigneten Foren einen Konsens über allgemeine Prinzipien und Regeln für knappe bzw. grenzüberschreitende Wasserressourcen herbeizuführen. Es wurde vereinbart, dass die OSZE eine bedeutende Rolle dabei spielen sollte, auf die Teilnehmerstaaten dahingehend einzuwirken, dass sie sich in einschlägigen internationalen und lokalen Organisationen, NGOs und Privatorganisationen gemeinsam für einen konstruktiven politischen Kooperationsprozess einsetzen.

24 Vgl. Walter Kemp et al. (Hrsg.), OSCE Handbook, 3. Aufl., Wien 1999, S. 133-136.

25 Zum Folgenden vgl.: Tom Price/Stuart Mast, Security Aspects in the Field of the Environment: A Review of the 7th Annual OSCE Economic Forum, Prag 1999. Siehe auch: OSZE, Wirtschaftsforum (Hoher Rat), 4. Tag des Siebenten Treffens, Zusammenfassung des Siebenten Treffens des Wirtschaftsforums durch den Vorsitzenden, 7-EF(SC).JOUR/4 vom 28. Mai 1999, Anhang.

Arbeitsgruppe C: Diese Gruppe betonte erneut, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Konfliktverhütung von größter Bedeutung sind. Es wurde als äußerst wichtig und nützlich erachtet, dass alle Teilnehmerstaaten die Århus-Konvention (UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) ratifizieren und umsetzen. Es wurde empfohlen, die Kernsätze der Århus-Konvention in den Hauptteil der Europäischen Sicherheitscharta und in die Erklärung des Istanbul Gipfeltreffens im November 1999 einfließen zu lassen.

Sonderarbeitsgruppe "Umwelt und Sicherheit": Auch diese Arbeitsgruppe hob die Bedeutung ökologischer Aspekte der Sicherheit innerhalb der OSZE für die Konfliktverhütung hervor. Als Diskussionsgrundlage diente ihr die NATO/CCMS-Pilotstudie "Umwelt und Sicherheit im internationalen Kontext". Dieser Bericht wurde als wesentliche Bestätigung des Zusammenhangs von Umwelt und Sicherheit begrüßt, da er die Notwendigkeit der Entwicklung präventiver und konstruktiver politischer Maßnahmen in den Bereichen Umwelt-, Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik aufzeigt. Der Bericht stellt außerdem das erste umfassende Grundsatzpapier dar, das die Grundlagen für eine Konfliktverhütungsstrategie in verschiedenen Politikbereichen, wie in der OSZE und im Rahmen der Vereinten Nationen, schafft.

Im folgenden Jahr fand das achte OSZE-Wirtschaftsforum unter dem Generalthema "Wirtschaftliche Aspekte der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt: die Herausforderungen des Wandels" statt und konzentrierte sich auf die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik. Zur Vorbereitung dieses Forums hatte der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE in Taschkent, Sarajewo und Tiflis Seminare organisiert. Im Laufe des Wirtschaftsforums wurde betont, dass die Rolle der OSZE sowohl bei der Konfliktprävention als auch bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt ebenso einzigartig wie wichtig sei. In diesem Zusammenhang wurde hervorgehoben, dass die Rolle und die Arbeit der OSZE-Missionen vor Ort gestärkt und weiterentwickelt werden müssten. Die folgenden Themen, die in Arbeitsgruppen behandelt wurden, wurden im Hinblick auf langfristige Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet als besonders wichtig erachtet.²⁶

Arbeitsgruppe I (Wirtschaftlicher Wiederaufbau und die nachfolgenden Schritte im Übergangsprozess: Aufbau von Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und die Rolle der Zivilgesellschaft): In dieser Gruppe wurde die Bedeutung der Vertrauensbildung zwischen Regierungen und Minderheiten, Transparenz, "good governance" und starker Institutionen zur Bekämpfung der Korruption betont. Es wurde vorgeschlagen, dass die OSZE im Rahmen der je-

26 Vgl. zum Folgenden: OSZE, Wirtschaftsforum (Hoher Rat), 4. Tag des Achten Treffens, Zusammenfassung des Achten Treffens des Wirtschaftsforums durch den Vorsitz, 8 - EF(SC).JOUR/4 vom 14. April 2000.

weiligen Missionsmandate in ihre Aktivitäten künftig die Überwachung des aktuellen Standes der Umsetzung von Initiativen zur Korruptionsbekämpfung sowie die Feststellung des Bedarfs an Programmen und Ausbildungsmaßnahmen einbeziehen könnte.

Arbeitsgruppe II (Umweltauswirkungen von Konflikten; Sanierungsmaßnahmen): In dieser Arbeitsgruppe wurde die Bedeutung der Zusammenarbeit im Umweltbereich sowohl als konkrete Maßnahme zur Konfliktverhütung als auch als unerlässliches Element des Wiederaufbaus und der Normalisierung nach einem Konflikt betont. So hob die Arbeitsgruppe beispielsweise hervor, dass eine unparteiische und unabhängige technische Beurteilung nach Erkundung der Lage (wie etwa der Bericht der *Balkan Task Force*) nützliche gemeinsame Anhaltspunkte liefern könne. Die Arbeitsgruppe sagte dem Regionalen ökologischen Wiederaufbauprogramm für Südosteuropa (*Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe*, RERP) erneut ihre Unterstützung zu. Vom RERP hieß es, es sei wahrscheinlich das erste Beispiel einer koordinierten regionalen Reaktion im Umweltbereich auf einen Konflikt, bei der grenzüberschreitende Umweltprojekte eine wichtige Rolle bei der Förderung der regionalen Sicherheit spielten. Darüber hinaus erkannte die Arbeitsgruppe die Bedeutung des begonnenen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses zwischen der EU und den Ländern Südosteuropas als einen wichtigen Schritt zur Förderung von Frieden und Stabilität in der Region an.

In den Diskussionen der Arbeitsgruppe wurde die Rolle der OSZE bei der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses für die verschiedenen Aspekte von Umweltfragen im Zusammenhang mit einem Konflikt hervorgehoben (etwa sofortige Aufräumarbeiten bei Umweltschäden, die Organisation des raschen Eingreifens in ökologischen Notfällen, Entwicklung von Parametern für eine erfolgreiche regionale Umweltkooperation usw.). Die Gruppe diskutierte auch ausführlich diejenigen Wasser- und Energiefragen, die in den zentralasiatischen Ländern zu Sicherheitsrisiken führen und ihre Wirtschaftskraft beeinträchtigen. Die Diskussion bestätigte, dass es sich bei der Wasserbewirtschaftung um eine der Ursachen für die Spannungen in der Region handle, die die sofortige Aufmerksamkeit der OSZE erfordere. Es wurde in den Diskussionen betont, dass zur Stärkung der Zusammenarbeit Rahmenübereinkommen erforderlich seien, wozu auch die Schaffung eines Streitbeilegungsmechanismus gehört, der zur Lösung von Interessenkonflikten zwischen den betroffenen Ländern herangezogen werden soll.

Arbeitsgruppe III (Erfahrungen mit dem Wiederaufbau nach Konflikten): Die Arbeitsgruppe wies darauf hin, dass Gesellschaften nach einem Konflikt häufig entlang der Geschlechtergrenze gespalten sind, wobei Frauen in anderer und dramatischerer Weise betroffen sind als Männer. Die Diskussion richtete sich auch auf die sozialen und ökologischen Konsequenzen, die die großen Flüchtlingsströme in der Balkanregion haben. Es wurde betont, dass in einigen Fällen die Auswirkungen des Zustroms von Flüchtlingen für die Auf-

nahmeländer kaum zu bewältigen und sehr kostenintensiv waren. Es wurde berichtet, dass im Falle Albaniens die Flüchtlingskrise dazu beitrug, die Hilfe direkt in Wiederaufbaumaßnahmen zu leiten, so dass Umwelt- und Infrastruktur nach der Krise in einem besseren Zustand waren als vorher. Es wurde auch erwähnt, dass Wirtschaftsprojekte und Kooperationsinitiativen in Situationen nach einem Konflikt als Instrumente zur Konfliktlösung und Vertrauensbildung eingesetzt werden können.

Die Rolle der OSZE bei der Verhütung von Umweltkonflikten

Als regionale Sicherheitsorganisation hat die OSZE in ihrem Verantwortungsbereich die Befugnis Peacekeeping-Operationen sowie Maßnahmen zur Konfliktprävention und -bewältigung zu verfügen und wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu fördern. Dies macht die OSZE unverzichtbar für umfassende Sicherheit in Europa, schränkt gleichzeitig aber auch ihren Wirkungsbereich ein. In Bezug auf die Bestimmung der Rolle, die die OSZE bei der Verhütung ökologischer Konflikte spielen soll, muss man unterscheiden, inwiefern die OSZE auf bestehenden Stärken aufbauen sollte und wie sie ihre vorhandenen Fähigkeiten, sich regionaler und subregionaler Umweltprobleme anzunehmen, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, am besten nutzen kann.

Gemäß ihrem offiziellen Mandat sollte die OSZE Netzwerke regionaler Kooperation aufbauen und politische Synergieeffekte fördern, um Doppelarbeit zu vermeiden. Das schließt die Zusammenarbeit auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene mit anderen einschlägigen Institutionen ein, mit dem Ziel, die in den Bereichen Äußeres und Sicherheit, Wirtschaft, Entwicklungshilfe und Umwelt für die Teilnehmerstaaten der OSZE notwendigen Politikansätze weiterzuentwickeln. Das jüngste Beispiel eines solchen Ansatzes war die Rolle des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE bei der Förderung von Dialog und Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen, die am Nebentisch Umwelt des Tisches II des Stabilitätspaktes für Südosteuropa vertreten waren. Dazu gehörten das Regionale Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa (*Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe*, REC), Einrichtungen der Vereinten Nationen (UNEP und UNECE), die Europäische Kommission und mehrere Umweltministerien aus den Mitgliedstaaten des Stabilitätspakts.

Welche spezifische Rolle die OSZE dabei spielen könnte, Zusammenarbeit, Mitwirkung und Dialog bei der Reaktion auf Umwelt- und Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet aktiv zu fördern, ist jedoch noch offen. Da es auch andere dafür vorgesehene Institutionen gibt, die im OSZE-Raum bereits in der Umweltkooperation arbeiten, ist es entscheidend festzulegen, in welcher Weise die OSZE einen Mehrwert auf dem Gebiet von Umweltdiplomatie und

-kooperation erbringen kann. In der Petersburger Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE heißt es:

"Die Rolle der OSZE als Vermittlerin bei wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Konflikten sollte vorsichtig erweitert werden. In Fällen, in denen andere internationale Organisationen nicht bereits eine Vermittlerrolle übernommen haben oder in denen die OSZE für die Aufgabe besonders geeignet erscheint, muss der Amtierende Vorsitzende die Möglichkeit entschiedener nutzen, den Koordinator oder andere geeignete Persönlichkeiten zu ernennen, die in Fällen akuter Spannungen oder Streitigkeiten vermitteln, nach Lösungen suchen und Empfehlungen aussprechen."²⁷

Mit ihren gegenwärtigen Fähigkeiten könnte die OSZE dazu beitragen, den Einsatz und die Weiterentwicklung bestehender politischer Instrumente und Strategien in den jeweiligen Politikbereichen zu fördern, mit denen man Sicherheitsrisiken im Umweltbereich bearbeiten kann. Dies könnte sich auch auf die Stärkung laufender bi- und multilateraler Initiativen zur Förderung der Harmonisierung europäischer und internationaler umweltpolitischer Standards sowie zur Gewährleistung der erfolgreichen Umsetzung internationaler Umweltabkommen erstrecken. Die OSZE könnte auch ihren Ansatz weiter ausarbeiten, den Teilnehmerstaaten bei der Bearbeitung sicherheitsrelevanter Umweltprobleme durch folgende Maßnahmen zu helfen:

1. Identifizierung der verschiedenen verfügbaren Instrumente zur Konfliktverhütung und -lösung (z.B. rechtsverbindliche Abkommen, Konventionen, Protokolle sowie rechtlich nicht bindende "weiche" Gesetze und Normen),
2. Untersuchung und Abklärung der Prinzipien, die diesen Instrumenten zugrunde liegen,
3. Hilfe bei der Entwicklung von "*soft laws*" und dem Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.²⁸

Im Falle grenzüberschreitender Umweltprobleme könnte die OSZE eine nützliche Rolle spielen, indem sie regionale Kooperation in verschiedenen Bereichen des Umweltschutzes fördert, die letztendlich Mechanismen der Vertrauensbildung zwischen Nachbarstaaten zur Vorbeugung von oder nach Konflikten stärken kann. Dazu könnte auch gehören, die positiven Erfahrungen mit bereits bestehenden grenzüberschreitenden Flusskommissionen sowie bi- und multilateralen Übereinkommen über internationale Flüsse auf Länder auszuweiten, die sich Spannungen wegen Wasser- oder Energieresourcen gegenübersehen. Die aus vergleichbaren grenzüberschreitenden

27 Onken, a.a.O. (Anm. 17) (eigene Übersetzung).

28 Vgl. Kemp et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24).

Projekten wie der Rhein- und der Donau-Konvention gewonnenen Erkenntnisse sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen subregionalen Organisationen (z.B. der Rat der Ostseestaaten, das Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, der Euro-arktische Barentsrat etc.) könnten in andere Regionen, die ähnliche Umweltprobleme haben, vermittelt und auf sie übertragen werden.

Die OSZE könnte ihre laufenden Bemühungen intensivieren, die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Konventionen wie dem UNECE-Übereinkommen über das Recht der nichtschiffahrtlichen Nutzung internationaler Wasserläufe und dem UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Konvention) zu unterstützen. Darüber hinaus könne die OSZE eine wichtige Rolle spielen, indem sie zwischenstaatliche und regionale Kooperation bei grenzüberschreitenden Problemen und die Entwicklung von Prinzipien zur gerechten Aufteilung von Wasserressourcen fördert sowie sich für die vollständige und zügige Umsetzung dieser Prinzipien einsetzt.²⁹

Es ist auch zu erwarten, dass Bereiche künftiger Kooperation im regionalen Kontext der OSZE auch die Koordination der Arbeit der OSZE-Missionen vor Ort mit der Vielzahl anderer Organisationen (insbesondere grenzüberschreitend arbeitende NGOs) in den Bereichen Umwelt-, Wirtschafts-, Entwicklungshilfe-, Außen- und Sicherheitspolitik umfassen wird. Diese Erweiterung der Rolle der Missionen vor Ort in den Teilnehmerstaaten könnte zur effektiveren Verhütung von Umweltkonflikten beitragen. Die Missionen könnten beispielsweise nach Maßgabe ihrer jeweiligen Mandate für zusätzliche Frühwarnung, Überwachung vor Ort und Hilfestellung bei der Vermittlung sorgen. In der Folge könnten die Missionen regelmäßig nationale und grenzüberschreitende Umweltprobleme erfassen, indem sie Berichte erstellen, die sowohl Wirtschafts- und Umweltfragen als auch deren Überschneidung mit Sicherheits- und Stabilitätsproblemen behandeln. Diese Berichte könnten auch anderen regionalen Institutionen und nationalen Regierungen zugänglich gemacht werden, um eine effektivere Präventionspolitik planen und verstärkt politische und technische Unterstützung gewähren zu können, was wiederum zu verbesserter Zusammenarbeit führt.

Darüber hinaus hat die OSZE das Potential eine aktivere Rolle bei der regionalen Koordination zwischen Wissenschaftlern, NGOs, Regierungs- und Wirtschaftsvertretern zu übernehmen, um so die erforderlichen Kenntnisse zur Lösung von Umwelt- und Sicherheitsproblemen zu verbreiten. Auf diese Weise könnte die OSZE zur Koordinierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit außen- und sicherheitspolitischer Akteure und Institutionen mit relevanten Entwicklungs- und Umweltorganisationen beitragen. Es ist von besonderer Bedeutung, alle an der Politik Beteiligten in einer besser koordinier-

29 Vgl. Price/Mast, a.a.O. (Anm. 25).

ten und integrierten Weise sowohl auf der internationalen als auch auf der regionalen Ebene zusammenzubringen, um so zu einer besseren Politik zu gelangen.

Ausblick

Die Impulse, die die Behandlung von Umwelt- und Sicherheitsherausforderungen in den beiden letzten Jahren erfahren hat, müssen nun sowohl innerhalb der OSZE als auch in ihren Missionen vor Ort zu konkreteren Maßnahmen führen. Um ihre Fähigkeiten zur Konfliktprävention im Umweltbereich weiter zu verstärken, muss die OSZE jedoch ihre Rolle und ihre künftige Agenda im Hinblick auf die Lösung von Umwelt- und Sicherheitsproblemen klären. Ein wichtiger Schritt wäre, dass die OSZE formal feststellt, welche Art von Umweltproblemen für ihre eigenen Sicherheitsbelange relevant sind, und entscheidet, ob sie im Rahmen ihres Mandats weitergehende Maßnahmen ergreifen kann. Da die OSZE kein "Umweltmandat" als solches hat, müssten alle Aktivitäten in dieser Hinsicht zwischen der OSZE und den zuständigen und kompetenten Institutionen auf diesem Gebiet (in erster Linie die UNECE und die EU) abgestimmt werden.

Wenn dies erst einmal geschehen ist, kann die OSZE ihre einzigartigen Fähigkeiten bei der Bearbeitung von Umweltproblemen, die einen direkten Bezug zur Sicherheit haben, weiterentwickeln. Dazu könnten die Nutzung ihrer organisationsinternen Fähigkeiten zur systematischen Analyse und Bewertung der Ursachen von Umweltkonflikten, die Identifizierung möglicher "Brennpunkte" in verschiedenen Regionen der OSZE zur Verbesserung ihrer Fähigkeiten zur Verhütung künftiger Konflikte und der Entwurf von Politikansätzen zur Förderung von ökologischer und ökonomischer Stabilität zählen. Dazu könnte auch gehören, die Rolle der entsprechenden OSZE-Institutionen, die für Umwelt- und Sicherheitsaktivitäten zuständig sind, zu stärken, z.B. das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE durch die Bereitstellung zusätzlichen Personals oder zusätzlicher finanzieller Mittel. Darüber hinaus müssen die anderen OSZE-Institutionen wie z.B. das Konfliktverhütungszentrum und die Parlamentarische Versammlung ihre Aktivitäten besser und häufiger mit dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten abstimmen, so dass sie einen gemeinsamen Sicherheitsansatz hinsichtlich ökologischer Konfliktprävention vertreten.

Zur Verbesserung ihrer Einsatzfähigkeit sollte die OSZE ihre komparativen Vorteile ausweiten und auf ihre Missionen vor Ort und ihre internen und externen Fähigkeiten setzen. Die OSZE könnte ihre eigenen Strategien für Präventionsprojekte und -aktivitäten (etwa durch die Ausarbeitung von Verhaltenskodizes) zusammen mit entsprechenden Partnerorganisationen, die ein Mandat im Umweltsektor (UNECE und EU) und im Bereich Sicherheit und

Stabilität (NATO) haben, effektiver ausarbeiten. Die OSZE sollte auch ihre internen Fähigkeiten und Bemühungen zur Erhöhung von Sicherheit und zur Förderung von Kooperation, Friedensschaffung und Wohlstand in der gesamten OSZE-Region weiter ausbauen. Dazu könnte auch die vermehrte Entsendung von *Ad-hoc-Gruppen* zur Krisenbewältigung gehören, insbesondere in Regionen, in denen keine Vermittlung stattfindet. Die jüngste Initiative Großbritanniens im März 2000 eine Erkundungsmission nach Zentralasien zu entsenden, ist ein gutes Beispiel für diesen Ansatz.

Alles in allem verfügt die OSZE in der Krisenprävention mit umweltpolitischen Komponenten noch über Entwicklungspotential. Das gilt insbesondere für das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten. Da es erst seit etwa drei Jahren existiert, ist es noch dabei, seine Rolle zu klären. Die bisher in regionalen Workshops und in den Wirtschaftsforen geleistete Arbeit auf dem Gebiet Umwelt und Sicherheit waren wichtige erste Schritte dazu, innerhalb der OSZE Licht auf dieses Thema zu werfen. Die Arbeit der OSZE und ihrer Missionen vor Ort auf dem Balkan, in Zentralasien und in anderen Regionen sind beispielhafte Anstrengungen, die dazu beigetragen haben, Sicherheit und Stabilität in Spannungsgebieten zu erhöhen (u.a. bei politischen, sozio-ökonomischen und ökologisch bedingten Spannungen). Es liegt nun bei der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten, die operativen Aufgaben der OSZE in ihrer ökologischen Dimension erneut zu überprüfen und zu entscheiden, wie die Bereiche Sicherheit und Umwelt am besten miteinander in Verbindung zu bringen sind, um Frieden und Stabilität in der gesamten OSZE-Region zu fördern.

Kleinwaffen: Aktionsfeld für die OSZE

Ihre Bezeichnung steht im Missverhältnis zum Unheil, das von ihnen ausgeht. Durch so genannte "leichte" und "kleine" Waffen sind im zurückliegenden Jahrzehnt drei Millionen Menschen - andere Schätzungen sprechen sogar von mehr als fünf Millionen¹ - zu Tode gekommen. Etwa 90 Prozent aller Kriegsoffer² gehen auf das Konto von *Kleinwaffen*³. Hinzu kommen ungezählte Gewaltakte an Zivilisten, die in den internationalen Statistiken keinen Niederschlag finden. Angeblich bis zu einer Milliarde Kleinwaffen befinden sich weltweit im Umlauf.⁴ Verlässliche Zahlen gibt es nicht, denn bis vor kurzem wurden Kleinwaffen und die Folgen ihrer massenhaften Verbreitung politisch und statistisch ignoriert. Dabei handelt es sich um eine Waffenkategorie, die wie kaum eine andere ausschließlich dem Zweck dient, Menschen zu töten, und zudem um die einzige, die in allen 160 Kriegen seit 1945 eingesetzt wurde.⁵

Es gibt drei Gründe für die lange Geringschätzung der Kleinwaffenproblematik: *Erstens* schrieben die Regierungen der Staaten die Entscheidung über Sieg und Niederlage in den großen Kriegen des 20. Jahrhunderts hauptsächlich anderen - den großen - Waffen zu, die später in den Mittelpunkt wechselseitiger Interessen der Staaten und Bündnisse an der Begrenzung und Kontrolle von Rüstungen rückten. *Zweitens* gab es bislang keinen Konsens hinsichtlich praktikabler Ansätze für ein wirksames Kleinwaffenkontrollregime. *Drittens* schließlich fehlte die Bereitschaft der Staaten, den legalen Kleinwaffenbestand innerhalb der eigenen Grenzen internationaler Kontrolle zu unterwerfen. Logische Folge der politischen Vernachlässigung der Kleinwaffen war deren ungehinderte und zudem unkontrollierte Schwemme in der ganzen Welt. Dies im Nachhinein rückgängig zu machen, erscheint fast aussichtslos.

1 Vgl. Jeffrey Boutwell/Michael T. Klare, A Scourge of Small Arms, in: Scientific American, Juni 2000, hier: <http://www.sciam.com/2000/0600issue/0600boutwell.html>.

2 Vgl. Swadesh Rana, Small Arms and Intra-State Conflicts, UNIDIR Research Paper, Nr. 34, März 1995, S. 1.

3 Es existiert keine allgemeingültige Definition. *Kleinwaffen* werden von *leichten* Waffen in der Regel dadurch unterschieden, dass sie allein von einer Person bedient werden. Präziser sind in jedem Fall konkrete Waffenlisten, wobei die Beachtung nichtmilitärischer Güter nicht einheitlich gehandhabt wird. In den Listen berücksichtigt werden zumeist drei Kategorien: (1) *kleine Waffen*, z.B. mechanische, halbautomatische und automatische Pistolen bzw. Gewehre; (2) *leichte Waffen*, z.B. schwere Maschinengewehre, transportable Raketenwerfer und kleinkalibrige Mörser <100mm, sowie (3) zugehörige *Munition*, Patronen, Granaten, Kleinraketen und Landminen. In der folgenden Analyse steht der Begriff Kleinwaffen für alle drei Kategorien.

4 Vgl. Michael T. Klare, The Kalashnikov Age, in: Bulletin of the Atomic Scientists 1/1999, S. 19.

5 Vgl. Natalie Goldring, Bridging the Gap: Light and Major Conventional Weapons in Recent Conflicts. Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, Toronto, 18.-21. März 1997, S. 2.

Zwar ist nun wenigstens der politische Wille in vielen Staaten vorhanden, einen Ausweg aus der Misere zu finden. Jetzt aber türmen sich die praktischen Probleme auf, z.B.:

- Die *fehlende Übersicht* über vorhandene Bestände an kleinen und leichten Waffen. Das gilt für die militärischen Arsenalen, aber auch für die Bestände polizeilicher und paramilitärischer Kräfte und erst recht für Waffen im Privatbesitz. Auch gibt es keine präzisen Kenntnisse über das Ausmaß und die Richtung der Verbreitung von Kleinwaffen. Selbst bei seriösen Schätzungen handelt es sich um gröbste Annäherungswerte. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist, dass sich bedingt durch ihre lange Lebensdauer inzwischen mehrere Generationen von Kleinwaffen in Nutzung und Umlauf befinden. Das Volumen der Zirkulation gebrauchter Waffen überschreitet den Transfer von neuen Waffen längst um ein Mehrfaches.
- Die *ungenügende Transparenz* der Politik hinsichtlich des Kleinwaffenbesitzes. Offizielle Angaben über deren Beschaffung, den Export und den Import existieren kaum. Falls überhaupt, sind solche Angaben freiwillig, nicht nachprüfbar und insofern wenig verlässlich. Eine Informationspflicht von Seiten der Staaten gegenüber internationalen Organisationen besteht bislang nicht.
- Die *schwierige Detektion*. Infolge ihrer geringen Größe und ihres geringen Gewichts sind Kleinwaffen außerordentlich schwer zu entdecken und zu kontrollieren. Sie sind leicht zu transportieren, zu schmuggeln und zu verstecken. Sind bereits die Angaben über legale Bestände im hohen Maße unzuverlässig, so gilt dies umso mehr für millionenfach in illegalem Besitz befindliche Waffen und deren Weitergabe.
- Der *leichte Zugriff*, die *niedrigen Beschaffungskosten*, die *lange Lebensdauer*, die *unkomplizierte Wartung* und die vergleichsweise *einfache Handhabung*. Die Summe der besonderen Merkmale der Kleinwaffen trägt zur geringen individuellen Hemmschwelle für ihren Einsatz bei. Dies gilt vor allem dort, wo ausgeprägte "Waffenkulte" existieren, z.B. in Diktaturen, in schwachen Staaten und defizitär entwickelten Zivilgesellschaften.⁶ Besonders schlimme Begleiterscheinung ist hier das humanitäre Drama der sogenannten "Kindersoldaten".
- Die inzwischen *grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*, welche sich gezielt auf Kleinwaffen stützt und zugleich maßgeblich Verantwortung an deren illegaler Verbreitung trägt. Etwa 50 Prozent aller Transfers finden bereits vor illegalem Hintergrund statt.
- Die zunehmende *Privatisierung von Sicherheit*. Sie trägt zur Binnenverbreitung der Kleinwaffen in vielen Staaten bei. In den USA und

6 Vgl. Aidan McNamara, Uncontrolled Flows of Light Weapons to Regions of Conflict within the OSCE. A Case Study of the Caucasus (South Ossetia and Abkhazia), BASIC-PLW 1999, S. 29-32.

Großbritannien übersteigt die Anzahl der Angehörigen privater Wachdienste bereits die Anzahl staatlich finanzierter Polizeikräfte.⁷ Der hohe Grad an privatisierter Sicherheit erweist sich dabei zugleich als ein Hemmnis für die gesetzliche Beschränkung von privatem Waffenbesitz.⁸ Besonders schlimm ist die Lage aber dort, wo die Privatisierung der Sicherheit tendenziell mit der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols einhergeht. Dies gilt insbesondere für Länder, die gleichzeitig durch gesellschaftliche Transformation und Konflikte gekennzeichnet sind. Prinzipiell gilt: Eine wirksame Kontrolle der militärischen Kleinwaffen ist im europäischen Maßstab ohne Berücksichtigung der allgemeinen Problematik der Feuerwaffen nicht zu erreichen.

Die genannten Schwierigkeiten offenbaren einerseits die Dringlichkeit eines praktikablen Kontrollregimes für Kleinwaffen, andererseits jedoch die nur geringe Aussicht auf rasche und durchgreifende Lösungen. Positiv schlägt immerhin zu Buche, dass sich seit einigen Jahren eine ganze Reihe von nationalen, regionalen und globalen Initiativen von Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) gleichzeitig auf das Problem der Kleinwaffen und ihrer Verbreitung richtete. Ein Grund für diese Initiativen ist die seit dem Ende des Ost-West-Konflikt unstrittige Dominanz innergesellschaftlicher Gewaltkonflikte gegenüber zwischenstaatlichen Kriegen und der Umstand, dass diese Konflikte nicht nur hauptsächlich mit Kleinwaffen ausgefochten werden, sondern auch deren massenhafte Verbreitung und mangelnde Kontrolle eine Eskalation der lokalen und regionalen Gewalt oft erst ermöglicht hat. Dass allein in Europa in den neunziger Jahren mehr Kriegstote als in den vierzig Jahren zuvor zu beklagen sind, obwohl doch erstmals überhaupt ein Begrenzungsregime für konventionelle Waffen existiert, hat ebenfalls zur politischen Sensibilisierung hinsichtlich der Rolle von Kleinwaffen beigetragen. Und schließlich dürfte auch der kaum erwartete Erfolg der Internationalen Landminenkampagne mitverantwortlich dafür sein, dass das Erreichen sicherheitspolitisch gebotener Lösungen für eine Beschränkung und die Kontrolle der Kleinwaffen nicht mehr unmöglich erscheint. Hoffnungen richten sich dabei auch auf die OSZE.

Warum die OSZE?

Die große Verbreitung von Kleinwaffen ist nicht allein durch Nachfrage begründet, sondern auch durch ein entsprechendes Angebot. Zumindest für neue Kleinwaffen gilt, dass ca. 80 Prozent des Weltmarktes durch Produzen-

7 Vgl. Michael Renner, *Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament*, World Watch Paper Nr. 137, Oktober 1997, S. 17.

8 Vgl. Natalie Goldring, *The NRA goes global*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 1/1999, S. 62.

ten in Staaten abgedeckt werden, die der OSZE angehören. Hinzu kommt, dass sich seit dem Ende des Kalten Krieges zahlreiche OSZE-Staaten um eine kostengünstige Abgabe ihrer überschüssigen Waffenbestände an staatliche, aber auch an private Organisationen innerhalb und außerhalb Europas bemühen. Der OSZE-Raum vereint insofern auf einmalige Weise gleichzeitig Produzenten, Lieferanten, Zwischenstationen und Empfängerstaaten von Kleinwaffen.⁹ Allein aus diesem Grund darf sich die auf kollektive Normen und Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und der internationalen Sicherheit fußende OSZE nicht ihrer globalen Verantwortung bei der Eindämmung der Verbreitung von Kleinwaffen entziehen. Darüber hinaus ist die Kleinwaffenproblematik ohnehin ein Thema, das Bedeutung für den Frieden und die Sicherheit auch unmittelbar im OSZE-Raum besitzt.

Erstens existieren hier zahlreiche lokale und auch größere Regionalkonflikte, in denen sich Gewalt hauptsächlich im Einsatz von Kleinwaffen manifestiert. Zu den größeren Konflikten zählen - neben der Konfliktzone in Südosteuropa - vor allem Regionen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, insbesondere im Kaukasus, in Zentralasien und in Transnistrien. Aber auch sporadische lokale Gewaltausbrüche, separatistische Terrorakte und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sind auf den Einsatz von Kleinwaffen gegründet. Gegen die Gefährdungen durch Kleinwaffen ist letztlich also keiner der OSZE-Teilnehmerstaaten gefeit.

Zweitens haben der erkennbare Verlauf der Konflikte in Europa und die mehr oder weniger erfolgreichen Versuche ihrer Beilegung unter Beweis gestellt, dass zur Rekonstruktion eines demokratisch kontrollierten Gewaltmonopols und zum Schutz der Zivilbevölkerung im Zuge der unmittelbaren Konfliktnachsorge und der längerfristigen Friedenskonsolidierung vor allem die Auflösung illegaler Waffenbestände zwingend erforderlich ist. Die besondere Kompetenz der OSZE zur Gewaltprävention prädestiniert die Organisation geradezu dafür, diese Aufgabe in die Tätigkeit ihrer Langzeitmissionen vor Ort einzubeziehen.

Drittens ist die OSZE infolge ihres umfassenden Ansatzes besser als andere Organisationen in der Lage, gegen strukturelle Ursachen von Gewalt im Konfliktaustrag vorzugehen. Vor allem in den Reformgesellschaften kann das Präventionsinstrumentarium dazu beitragen, die Quellen potentieller Gewalteskalation auszutrocknen und damit auch die Rahmenbedingungen zu stärken, um eine Erosion des Gewaltmonopols zu verhindern und Anreize für eine striktere Waffenkontrolle zu fördern. Zu den Bereichen der möglichen Einflussnahme zählen neben der Stärkung der demokratischen Institutionen vor allem die Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die OSZE bietet insofern gleichzeitig ein Dach für einen umfassenden europäischen Ansatz *und* eine eigene Problemlösungskapazität.

9 Vgl. Geraldine O'Callaghan, BASIC's recommendations for the OSCE, in: BASIC-PLW 1999, Small Arms and Light Weapons: An Issue for the OSCE? Wien, 9.-10. November 1998, S. 7-12.

Viertens könnte das umfassende Herangehen der OSZE auch deshalb hilfreich sein, da sich bei der Kleinwaffenproblematik die militärische und die zivile Sphäre überlagern und integrative Lösungen vonnöten sind. Zu den Herausforderungen zählen u.a. massenhafte Verbreitung, illegaler Besitz und unerlaubte Weitergabe. Deren Folge ist u.a. das Verschwinden unterscheidbarer Grenzen zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten in Gewaltkonflikten. Neben den operativen Möglichkeiten der OSZE, ihre eigenen Instrumente zur Gewaltprävention wirksam einzusetzen, erwächst aus ihrem umfassenden Ansatz auch die Kompetenz, das Handeln von Staaten und unterschiedlichen Organisationen zu integrieren und zu koordinieren, dadurch Synergien zu bündeln und Ressourcen verschwendende Redundanzen abzubauen.

Fünftens schließlich begründen die langjährigen Erfahrungen der OSZE mit komplizierten Verhandlungen sowohl im Bereich der Rüstungskontrolle (KSE, Dayton) als auch der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung (VSBM, *Open Skies*) sowie der Normierung militär- und sicherheitspolitischer Standards (Prinzipienkatalog und Verhaltenskodizes) ihre Fähigkeit, Kompromisse für geeignete Verbundlösungen auszuarbeiten, welche nach Zustimmung durch die Teilnehmer anschließend durch die Vor-Ort-Präsenz ihrer Instrumente umgesetzt und überwacht werden können.

Bilanz bisheriger OSZE-Bemühungen

Die OSZE hat im Bereich ihrer normen- und standardsetzenden Maßnahmen Prinzipien und Kodizes angenommen, welche - gleichwohl bisher nicht explizit auf die Frage der Kleinwaffen bezogen - eine Grundlage für das künftige Herangehen der OSZE an die Kleinwaffenproblematik bilden. Besonders hervorzuheben sind hierbei:

- die Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen aus dem Jahre 1993 und
- der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, vereinbart im Budapester Dokument 1994.

Die *Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen*¹⁰ von 1993 nehmen in den normensetzenden Passagen keine ausdrückliche Unterscheidung zwischen großen und kleinen konventionellen Waffen vor und verweisen lediglich in nachgeordneten Anhängen für die Praxis des Informationsaustausches auf die im Rahmen der Vereinten Nationen, d.h. speziell im

10 Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, Vereinbarung der Teilnehmerstaaten des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation, Wien, 25. November 1993, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.11.

VN-Waffenregister "vereinbarten Formate".¹¹ Diese Lesart erlaubt die uneingeschränkte Anwendung zumindest der OSZE-Prinzipien auch auf den Bereich der Kleinwaffen, namentlich vor allem

- die Verpflichtung, in Übereinstimmung mit der VN-Charta die Herbeiführung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter möglichst geringer Abzweigung menschlicher und wirtschaftlicher Hilfsquellen für Rüstungszwecke zu fördern,
- den Verzicht auf eine Verwendung von Waffen im Widerspruch zur VN-Charta,
- die Zurückhaltung beim Transfer konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie und
- eine wirksame Kontrolle und Transparenz der Waffentransfers.

Jeder OSZE-Teilnehmerstaat verpflichtet sich durch die Anerkennung der Prinzipien bei Entscheidungen zur Lieferung von Waffen an andere Staaten deren innere und äußere Sicherheitslage sowie die Politik der Empfänger ausdrücklich in Rechnung zu stellen und Lieferungen "zu vermeiden", wenn anzunehmen ist, dass die Transfers

- "zur Verletzung oder Unterdrückung von Menschenrechten und Grundfreiheiten benutzt werden;
- die nationale Sicherheit anderer Staaten und von Territorien bedrohen, für deren Außenbeziehungen ein anderer Staat die internationale Verantwortung trägt;
- seinen internationalen Verpflichtungen zuwiderlaufen, insbesondere in bezug auf Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Beschlüsse des KSZE-Rats oder Vereinbarungen über Nichtverbreitung oder andere Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen;
- einen bestehenden bewaffneten Konflikt verlängern oder verschärfen, unter Berücksichtigung des legitimen Bedürfnisses nach Selbstverteidigung;
- den Frieden gefährden, in eine Region destabilisierendes militärisches Potential einbringen oder auf andere Weise zu regionaler Instabilität beitragen;
- im Empfängerland umgeleitet oder entgegen den Zielsetzungen dieses Dokuments wieder exportiert werden;
- zum Zwecke der Repression genutzt werden;
- Terrorismus unterstützen oder begünstigen;
- anders eingesetzt werden als für die Erfordernisse legitimer Verteidigung und Sicherheit des Empfängerlandes".¹²

11 Vgl. OSZE, FSC-Journal Nr. 127, Beschluss Nr. 13/97, FSC.DEC/13/97, vom 16. Juli 1997.

12 Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Im 1994 verabschiedeten *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten* der Sicherheit sind bezüglich der Kleinwaffen vor allem die Abschnitte IV, V und VII von Bedeutung.¹³ Die OSZE-Teilnehmerstaaten übernehmen danach u.a. die Verpflichtung

- ausschließlich militärische Fähigkeiten aufrechtzuerhalten, die mit den individuellen und kollektiven Sicherheitserfordernissen vereinbar sind,
- militärische Fähigkeiten allein auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren festzulegen,
- Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung anzustreben,
- Militärische, paramilitärische und andere Sicherheitskräfte demokratisch und politisch durch verfassungsmäßige Organe zu kontrollieren,
- für Transparenz und öffentlichen Zugang zu Informationen über die Streitkräfte zu sorgen,
- keine Kräfte zu dulden oder zu unterstützen, die ihren verfassungsmäßigen Organen nicht rechenschaftspflichtig sind oder von diesen nicht kontrolliert werden, sowie
- dafür Sorge zu tragen, die Rekrutierung oder Einberufung von Personal für militärische, paramilitärische und andere Sicherheitskräfte in Übereinstimmung mit den Menschenrechten und Grundfreiheiten vorzunehmen.

Das Dilemma der hehren Verpflichtungen besteht in mangelnder Durchsetzungskraft. Weder bei der Implementierung noch bei der Sanktionierung von Verstößen gegen die vereinbarten Verhaltensregeln konnte die OSZE bisher gravierende Durchbrüche vermelden. Im Gegenteil: Während sich unmittelbar am Konflikt Beteiligte wiederholt über die niedrige Hürde politisch vereinbarter Absichten hinwegsetzten, blieb der OSZE kaum mehr als die undankbare Rolle eines ohnmächtigen Zaungastes. Zunehmende Verwicklungen der Zivilbevölkerung in das Konfliktgeschehen auf dem Balkan und die spätestens 1997 - nach der Kannibalisierung der albanischen Armeearsenale - einsetzende Erkenntnis, dass die weitere Missachtung der Kleinwaffenproblematik jegliche Chancen auf eine dauerhaft friedliche Beilegung zahlloser Konflikte zunichte machen würde, drängten einige OSZE-Staaten darauf, endlich verbindlichere Absprachen zur Kontrolle der Bestände und zur Beschränkung der Transfers von Kleinwaffen zu treffen. Die Initiative hierzu ging vor allem von der Gruppe der EU-Mitgliedstaaten in der OSZE aus, die bereits Mitte der neunziger Jahre begonnen hatte, striktere Regeln für den Kleinwaffentransfer auszuarbeiten, auch in der Erwartung, dass diese Regeln

13 Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 454-461.

als künftige Beitrittsvoraussetzung für die EU erachtet und von allen OSZE-Staaten und darüber hinaus von weiteren Ländern übernommen werden.

Der im *Lissabonner Dokument* 1996 entworfene *Rahmen für Rüstungskontrolle*¹⁴, der die Beachtung von bewaffneten Spannungen in Grenzgebieten, von gewaltsamen inneren Auseinandersetzungen und von Erfordernissen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie die Notwendigkeit, militärische, paramilitärische und andere Sicherheitskräfte demokratisch und politisch zu kontrollieren, betonte, schlug erstmals - zumindest implizit - eine konzeptionelle Brücke vom Rüstungskontrollansatz der OSZE zu den Kleinwaffen.

Die weitere politische Initiative verblieb aber zunächst bei der Europäischen Union, deren Mitglieder am 26. Juni 1997 als nächsten Schritt ein Programm zur Vermeidung und Bekämpfung unerlaubten Verkehrs von konventionellen Waffen vereinbarten, bevor sie am 8. Juni 1998 einen politisch verbindlichen Verhaltenskodex für die Waffenausfuhr annahmen, um kurze Zeit später, am 17. Dezember desselben Jahres, eine *Gemeinsame Aktion* zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen zu beschließen. Zeitgleich gerieten die Dinge auch jenseits der europäischen Szenerie in Bewegung. VN-Generalsekretär Kofi Annan legte dem Sicherheitsrat im Jahre 1997 einen umfassenden Bericht über die destabilisierenden Folgen von Kleinwaffen vor. Der Report bildete den Ausgangspunkt für Bemühungen der Vereinten Nationen um die Annahme einer internationalen Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität, einschließlich eines völkerrechtlich bindenden Protokolls zur Kontrolle von Feuerwaffen, das anlässlich der vorgesehenen VN-Konferenz über den unerlaubten Handel von Kleinwaffen und leichten Waffen im Juni 2001 in New York paraphiert werden soll. Eine ganze Reihe von regionalen Initiativen wurde darüber hinaus ergriffen, darunter vor allem ein von der Organisation der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) vereinbartes Moratorium zur Produktion und zum Handel von Kleinwaffen, die Inter-Amerikanische Konvention der OAS gegen die unerlaubte Herstellung und den Verkehr von Feuerwaffen, Munition, Explosivstoffen und hiermit im Zusammenhang stehender Materialien, die Bemühungen innerhalb der OAS und der ASEAN um die Schaffung regionaler Kleinwaffenregister, die Vereinbarungen zur Friedenskonsolidierung im Rahmen des Balkan-Stabilitätspaktes sowie Kooperationsprojekte des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) der NATO. Hinzu kamen bilaterale und multilaterale Vorhaben, wie das von Norwegen und den USA initiierte Projekt zum Bestandsmanagement und zur Zerstörung von überschüssigen Waffen, und nicht zuletzt ein - an das erfolgreiche Vorbild der Internationalen Landminenkampagne anknüpfender - internationaler Zusammenschluss von NGOs.

14 Ein Rahmen für Rüstungskontrolle, in: *Lissabonner Dokument* 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch* 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 467-474.

Nachdem sich der VN-Sicherheitsrat im September 1999 veranlasst sah, den von Kleinwaffen ausgehenden Risiken für den Weltfrieden erstmals einen gesonderten Tagesordnungspunkt zu widmen, entschied sich die OSZE ihrerseits dazu, wenn auch angesichts der vorstehenden Initiativen vergleichsweise sehr spät, den bereits ein Jahr zuvor ausgesprochenen Empfehlungen eines OSZE-Expertentreffens zu folgen und ein eigenes Profil im Umgang mit der Kleinwaffenproblematik und zur Kooperation mit den bereits bestehenden Initiativen zu entwickeln.¹⁵

In Istanbul befasste sich im November 1999 erstmals ein OSZE-Gipfel mit dem Thema. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten den Beschluss 6/99 des Forums für Sicherheitskooperation (FSK),¹⁶

- eine umfassende Erörterung auf breiter Basis über alle Aspekte des Problems aufzunehmen,
- seine Arbeitsgruppe B aufzufordern, die Frage weiter zu analysieren und Maßnahmen im OSZE-Gebiet zu prüfen, dabei aber Überschneidungen mit laufenden Bemühungen in anderen Foren zu vermeiden,
- im Frühjahr 2000 ein Seminar einzuberufen, um konkrete Maßnahmen zu prüfen, und
- zum nächsten OSZE-Ministerrat einen Bericht über Fortschritte und Ergebnisse vorzulegen.

Gleichzeitig markierte der FSK-Beschluss 6/99 sechs "Ansätze", die als Basis und als Richtschnur für das weitere Herangehen der OSZE zu interpretieren sind:

1. die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen zu bekämpfen und damit zu deren Verringerung bzw. Beendigung beizutragen;
2. gebührende Zurückhaltung zu üben und zu gewährleisten, dass Kleinwaffen nur im Rahmen legitimer Verteidigungs- und Sicherheitsbedürfnisse sowie im Einklang mit internationalen und regionalen Waffenausfuhrkriterien, wie sie insbesondere in den OSZE-Prinzipien von 1993 festgelegt sind, weitergegeben und in Besitz gehalten werden;
3. durch geeignete Maßnahmen in Bezug auf Kleinwaffen Vertrauen, Sicherheit und Transparenz zu schaffen;
4. zu gewährleisten, dass sich die OSZE im Sinne ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs mit dem Problem der Kleinwaffen befasst und entsprechende praktische Maßnahmen ergreift;
5. den illegalen Handel durch die Verabschiedung und Umsetzung einzelstaatlicher Kontrollmaßnahmen zu bekämpfen, z.B. durch effiziente

15 Vgl. O'Callaghan, a.a.O. (Anm. 9), S. 8-9.

16 OSZE, FSC-Journal Nr. 275. Beschluss Nr. 6/99, FSC.DEC/6/99, vom 16. November 1999.

- Grenzkontroll- und Zollverfahren, verstärkte Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Exekutiv- und Zollbehörden auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene; und
6. in Verbindung mit der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten nach Beendigung bewaffneter Konflikte geeignete Maßnahmen in Bezug auf Kleinwaffen auszuarbeiten, etwa deren Einziehung, sichere Verwahrung und Vernichtung.¹⁷

Eine stärkere Rolle für die OSZE?

Im April 2000 fand in Wien das erwähnte OSZE-Seminar statt. In vier Arbeitsgruppen wurden Fragen der Normierung, der Bekämpfung des unerlaubten Verkehrs und des Abbaus von überschüssigen Kleinwaffenbeständen sowie der Konfliktnachsorge besprochen. Neben der Sondierung von Ideen und Vorschlägen diente das Seminar in den Worten des Tagungsvorsitzenden Gabor Brodi vor allem dazu, die OSZE in die Lage zu versetzen, "eine ihrer internationalen Bedeutung und ihren traditionellen Merkmalen entsprechende Rolle (...) zu spielen".¹⁸ Am Seminar nahmen neben zahlreichen Staatenvertretern und Experten auch einige internationale Organisationen teil, die sich in ihrer jeweiligen Kapazität um eigene politische Ansätze gegen die Proliferation von Kleinwaffen verdient gemacht haben oder sich darum bemühen, darunter die Vereinten Nationen, die ASEAN, der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat der NATO, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Europäische Kommission sowie eine Reihe von NGOs. Aus dem Kreis letzterer hat BASIC, eine britisch-amerikanische NGO, das OSZE-Seminar sogar weitgehend inhaltlich vorbereitet. Über die zwingende Notwendigkeit der OSZE, ein eigenes wirkungsvolles Profil zu entwickeln, bestand unter den Teilnehmern praktisch Konsens. Gestritten wurde hauptsächlich über die konkrete Art des Beitrages der OSZE und darum, auf jeden Fall eine Duplizierung von Anstrengungen anderer Organisationen zu vermeiden. Speziell in dieser Diskussion befindet sich die OSZE in einer unbequemen Lage, denn ihr spätes Erwachen zwingt sie - wenn ein wirklich eigenes Profil entwickelt werden soll - zum Aufspüren verbliebener Nischen.

In der Bilanz des Seminars zeichnen sich fünf potentielle Tätigkeitsbereiche ab, die sich speziell auf die Vorzüge der OSZE gegenüber anderen Organisationen gründen.

17 Diese Formulierungen sind gegenüber dem ursprünglich gemeinsam von der EU und Kanada im Juni 1999 unterbreiteten Vorschlag schwächer und leider auch mehrdeutig ausgefallen. Vgl. Kate Joseph, OSCE and NATO take aim at small arms, BASIC Reports Nr. 73 vom 17. Januar 2000.

18 Zit. nach: Kate Joseph, Rasante Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen bedroht Sicherheit in vielen Ländern. Seminar schafft Grundlage für konstruktive Rolle der OSZE, in: OSZE Newsletter 5/2000, S. 6-7, hier: S. 7.

Erstens sollte sie sich um die Normierung und Standardisierung von Verhaltenskodizes auf der Grundlage bereits vereinbarter Prinzipien bemühen. Dabei wäre nicht nur zu prüfen, ob diese Prinzipien weiterzuentwickeln sind, sondern auch, ob Normen und Standards, die bereits im Rahmen anderer Organisationen Gültigkeit besitzen, auf den geographischen Raum der OSZE übertragen werden können. Der EU-Kodex über Rüstungsexporte mit seinen ausgefeilten und zum Teil vergleichsweise strengeren Kriterien¹⁹ bietet hierfür ein geeignetes Beispiel.

Zweitens sollte der OSZE-Ansatz unbedingt umfassend bleiben, d.h. beispielsweise Fragen der militärischen und der zivilen Nutzung, des legalen Besitzes und des illegalen Verkehrs, der Transparenz und der Verringerung der Zirkulation, der politischen und der juristischen Kontrolle der Bestände und des Transfers im Zusammenhang behandeln. Auch der OSZE-Beitrag zur Stärkung der Demokratie und der Zivilgesellschaften kann nutzbringend zur Eindämmung der Kleinwaffenproliferation erschlossen werden.²⁰ Ein umfassender Ansatz schließt eindimensionales Handeln aus, er impliziert, dass zur Verfügung stehende Instrumente und Mechanismen ohne Ausnahme die Kleinwaffenproblematik berücksichtigen und in die OSZE-"Toolbox" zur Konfliktprävention einbeziehen.

Drittens könnte die OSZE in Präzisierung oder Ergänzung bereits vereinbarter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, z.B. im Rahmen des *Wiener Dokuments*, spezielle Vereinbarungen für den OSZE-Raum treffen. Die Einrichtung eines regionalen Transfer-Registers oder auch Übereinkünfte hinsichtlich größerer Transparenz von Kleinwaffenbeständen und von Beschaffungsvorhaben der Armeen und Sicherheitskräfte wären zu überlegen.

Viertens wäre die OSZE durch ihr übergreifendes Dach geradezu prädestiniert, die unterschiedlichen Aktivitäten von Staaten und Organisationen zu koordinieren, den Informationsaustausch über Initiativen von Regierungen und NGOs zu fördern und auch als eine Art "*Clearing-house*" für die Sondierung von Vorschlägen, für deren Popularisierung und gegebenenfalls auch für deren Umsetzung zu fungieren.

Fünftens sollte die OSZE ihre Langzeitpräsenz in (potentiellen) Konfliktregionen gezielt dafür nutzen, die Einhaltung von Verhaltenskodizes und gegebenenfalls auch von speziellen Vereinbarungen zur Restriktion des Besitzes von Kleinwaffen und deren Verbreitung vor Ort zu überwachen.

19 Vgl. Peter Newall, The Significance of the EU Code of Conduct on Arms Exports. Developing Similar Criteria in the Wassenaar Arrangement and the OSCE, in: BASIC-PLW 1999, S. 73, S. 75.

20 Vgl. Susan Willet, How could the Emerging Donor Agenda for Security Sector Reform help the OSCE Curb Small Arms Proliferation?, in: BASIC-PLW 1999, S. 91-97.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

Die möglichen Probleme der OSZE, ein starkes Profil im Kampf gegen die Verbreitung von Kleinwaffen zu entwickeln, sind hauptsächlich ihren Schwächen zuzuschreiben. Konsens als Bedingung für das Zustandekommen von Beschlüssen und deren fehlende Rechtsbindung, die mangelnde Durchsetzungskraft und geringe Ressourcen werden hierbei in der Regel genannt. Die Kombination von Stärken und Schwächen ist jedoch ein typischer Wesenszug nicht nur der OSZE. Die praktischen Probleme der Kontrolle von Kleinwaffen und der Eindämmung insbesondere illegaler Transfers stellen für alle internationalen Organisationen eine schwer zu meisternde Herausforderung dar. Insofern wäre allerdings mit Sicherheit jeder Versuch, das Problem im Alleingang oder gar in Konkurrenz zu anderen Akteuren zu bearbeiten, dem Ziel baldigen Fortschritts abträglich. Perfekte und rasche Lösungen sind angesichts der Vielschichtigkeit der Problemlage nicht zu erwarten. Nicht nur das Handeln der Regierungen und Staaten steht auf dem Prüfstand, sondern ebenso die innerstaatlichen und transnationalen Beziehungen zwischen Politik und privater Wirtschaft - die Transparenz und Kontrolle der legalen Märkte ebenso wie die Fähigkeit rechtsstaatlicher Behörden, illegalen Besitz und unerlaubte Transfers aufzudecken und zu unterbinden. Diese Herkulesaufgabe beinhaltet für die OSZE allerdings ein kaum vermeidbares Risiko, nämlich dass ausbleibender Erfolg die Legitimation ihres Engagements schwächt.

Erfolgversprechende Ansätze

Zu empfehlen ist deshalb, *erstens*, ein schrittweises und betont an die Vorzüge der OSZE anknüpfendes Herangehen, um sowohl deren Leistungsfähigkeit als auch die Bereitschaft der Teilnehmer zum Konsens nicht zu überfordern. Diese bereits 1998 entwickelte Idee ist bislang in zwei vorbereitenden Schritten - der Entwicklung eines politischen Rahmens und der Schaffung institutioneller Voraussetzungen für das weitere Vorgehen der OSZE - realisiert. Jetzt geht es darum, die zweifellos härteren Nüsse zu knacken, u.a.:

- die Einbindung von Initiativen zur Kontrolle und zur Reduzierung von Kleinwaffentransfers in neue, vor allem aber auch in bereits bestehende *Peace Support Operations* der OSZE,
- die Entwicklung eines stringenten Programms zur Bekämpfung illegaler Weitergabe, einschließlich inter-institutioneller Zusammenarbeit von Sicherheits-, Zoll- und Justizbehörden, der Kontrolle von Waffenhändlern und Vermittlern, der Registrierung und Markierung von transferierten Kleinwaffen und/oder zugehöriger Munition,

- die Stärkung der Transparenz und des Informationsaustausches durch ein regionales Waffenregister, einen jährlichen Bericht über Transfers, Bestände, Beschaffung, Beschlagnahme und Zerstörung.²¹

Zweitens sollte die OSZE in den Tätigkeitsbereichen, in denen sie ohnehin bereits engagiert ist, deutlicher Flagge zeigen und auf eine konsequente Durchführung beschlossener Maßnahmen drängen. Dies gilt vor allem für die Friedenskonsolidierung auf dem Balkan, bei der die OSZE - neben dem EAPR - von den 27 Mitgliedern des Balkan-Stabilitätspaktes ausdrücklich aufgefordert worden ist, sich an der Überwachung der Zerstörung von überschüssigen und beschlagnahmten Kleinwaffen und an der Kontrolle der Depots sowie vereinbarter Bestandsobergrenzen zu beteiligen. Einen Beitrag hierzu leistete bereits der OSZE-Workshop in Slowenien im Januar 2000, ein weiterer dürfte durch das im Herbst vorgesehene bulgarisch-kanadische Seminar zu Zerstörungstechniken in Sofia zu erwarten sein.

Drittens dürfte Konsens zwischen den Akteuren leichter zu erreichen sein, wenn speziell an deren positive Erfahrungen angeknüpft wird und so genannte *best practices* zum Ausgangspunkt für Überlegungen im OSZE-Maßstab genommen werden.

Viertens ist - schon wegen der Vermeidung einer Duplizierung - sorgsames Abwägen vonnöten, welche konkreten Verantwortungen bei anderen Institutionen zu belassen oder auch anzusiedeln sind, um nicht unbeabsichtigt deren Schwächung zu riskieren. Beispielsweise sind Kleinwaffen in der Liste des Wassenaar-Arrangements bereits enthalten, bisher dort jedoch nicht Gegenstand operativen Handelns. Die OSZE könnte sich z.B. in diesem konkreten Fall dafür verwenden, das Manko dieses Arrangements zu beseitigen statt eigene Kompetenz zu reklamieren. In anderen Fällen wäre zu überlegen, ob nicht gerade die OSZE die geeignetere Institution wäre, um institutionelle und prozedurale Kompetenzen zu bündeln, etwa bei der Kontrolle von Kleinwaffenbeständen und Obergrenzen in der Zuständigkeit staatlicher Organe (Stichwort: *stockpile management*).

Fünftens schließlich sollten sich einzelne Teilnehmerstaaten der OSZE nicht davon abhalten lassen, restriktivere Beschlüsse zu fassen oder subregionale Abmachungen zu treffen, die über das Maß des derzeit möglichen Konsenses aller Teilnehmer hinausgehen. Zu erinnern ist daran, dass beispielsweise das *Wiener Dokument 1999*²² ausdrücklich allen Teilnehmern der OSZE das Recht zugesteht, untereinander auf freiwilliger Basis regionale Vereinbarungen zu schließen (X.139, 140, 142.3). So könnten neue *best practices* entstehen, die das Interesse anderer Teilnehmerstaaten wecken. Der Unterstaatssekretär für Rüstungskontrolle in den USA, John Holum, betonte jüngst, ein erfolgversprechender Ansatz zur Eindämmung der Kleinwaffenproliferation müsse zugleich angebots- und nachfrageorientiert sowie mehrdimensional

21 Vgl. O'Callaghan, a.a.O. (Anm. 9), S. 10-11.

22 FSC.DOC/1/99.

und kohärent sein.²³ Dem ist nach Lage der Dinge ohne Einschränkung beizupflichten, allerdings mit der Schlussfolgerung, dass in Europa vor allem die OSZE imstande zu sein scheint diesem Anspruch zu genügen.

23 Vgl., BASIC, Press Release vom 4. Februar 2000, S. 1.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Die Vorbereitung von zivilem Personal für internationale Einsätze durch das Auswärtige Amt

"(Krisen-) Prävention ist etwas Neues, das auf einem neuen Wertekanon fußt und vorausschauendes Denken und vor allem proaktives Handeln erfordert."¹ Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 der Aufgabe der Krisenprävention einen hohen Stellenwert eingeräumt hat. Neben der Stärkung der OSZE und der Vereinten Nationen sowie der "finanziellen Förderung der Friedens- und Konfliktforschung und der Vernetzung bestehender Initiativen" geht es dabei insbesondere um "die Verbesserung der juristischen, finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Ausbildung und den Einsatz von Friedensfachkräften und -diensten (...)".² Wie aktuell diese Passagen waren und sind, wurde bei der Suche nach geeigneten Personen für die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) der OSZE im Herbst 1998 besonders deutlich, als sich herausstellte, dass in der Bundesrepublik Deutschland ein Mangel an ausgebildetem Personal herrscht. "Während eine gründliche und professionelle Vorbereitung vor Auslandseinsätzen für Soldaten, Polizisten und Diplomaten schon seit jeher eine Selbstverständlichkeit war, war dies bei der Entsendung von zivilen Experten nicht immer und teils nur sehr unvollständig der Fall."³ Das Auswärtige Amt hatte vor diesem Hintergrund eine Machbarkeitsstudie bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen) in Auftrag gegeben, die sich mit den bestehenden Vorbereitungen von nichtmilitärischem Personal für Konfliktprävention und Friedenseinsätze in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Ländern auseinandersetzen und entsprechende Empfehlungen abgeben sollte. Im Frühjahr 1999 lagen die Ergebnisse der ersten Projektphase vor, die im wesentlichen in sechs Punkten zusammengefasst werden können:⁴

1. In Deutschland gibt es seit Jahren ein breites und differenziertes Ausbildungsangebot für militärisches und ziviles Personal in Friedensein-

1 Ludger Volmer, Europäische Krisenprävention und die Stärkung der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFS H (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 45-53, hier: S. 53.

2 Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, Kap. XI.5, S. 57-58.

3 Ludger Volmer, Vorwort, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Ausbildung für internationale Einsätze, Bonn 1999, S. 7.

4 Vgl. hierzu: Winrich Kühne/Monika Benkler, Ausbildung und Rekrutierung von nichtmilitärischem Personal für Konfliktprävention und Friedenseinsätze: Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Empfehlungen für einen substantiellen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, Ebenhausen 1999.

sätzen. Die Bundeswehr führt ihre Einsatzvorbereitung in dem 1994 gegründeten VN-Ausbildungszentrum der Infanterieschule Hammelburg, im Zentrum für Verifikationsaufgaben in Geilenkirchen sowie an der Führungsakademie in Hamburg durch. Ebenfalls seit 1994 hat das Polizeifortbildungsinstitut "Carl Severing", Münster, eine Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, erstmalig Konzepte für Auslandseinsätze von Polizeivollzugsbeamten entwickelt. Im zivilen Bereich sind die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die Arbeitsgemeinschaft "Modellvorhaben Ausbildung in Ziviler Konfliktbearbeitung" - eine Einrichtung deutscher NGOs, der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und die Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) mit eigenen Konzepten tätig.

2. Alle Einsatzvorbereitungen haben eine fundierte Grundausbildung, eine Zusatzausbildung und eine missionsspezifische Einsatzvorbereitung gemeinsam. Ihre Gesamtdauer variiert von einer (THW) bis zu 16 Wochen (NGOs).
3. Die Ausbildungsschwerpunkte sind sich durchgehend ähnlich. Vorbereitungsmodule erlauben Schwerpunktsetzungen, welche "aufgrund der Vielfalt der Funktionen des zivilen Personals in Friedensmissionen und Peace-building-Aktivitäten flexibel und variabel zu gestalten" sind.
4. Die Auswahl des Personals sollte sich auf motivierte, sozial standfeste und gut ausgebildete Fachkräfte konzentrieren, die die an sie gestellten Anforderungen auch erfüllen können. Insofern bieten die Qualifizierungsmaßnahmen den Ausbildern und den Auszubildenden die Möglichkeit zu überprüfen, ob ein Auslandseinsatz für den Bewerber sinnvoll ist. Gefordert wird darüber hinaus die enge Zusammenarbeit zwischen Militär, Polizei und zivilem Personal (integrierter Ansatz), um zukünftige Kommunikationsprobleme und mangelndes Verständnis untereinander vor Ort abzubauen.
5. Eine multinationale Zusammensetzung der Kursanten und Dozenten ist wünschenswert, da dies die interkulturelle Kompetenz stärkt und zugleich ein Praxisfeld geboten wird. Die Dozenten sollten zudem Spezialisten aus dem akademischen und dem missionsspezifischen Umfeld sein. Wünschenswert ist Praxisnähe durch Ausbildung in Kleingruppen, wobei die Kursteilnehmer durch partizipatives Lernen theoretische Reflexion und praktisches Einüben miteinander verbinden können.
6. Letztlich wird auf die Wichtigkeit der Missionsbegleitung und der Debriefings hingewiesen, ohne die keine professionelle Entsendung von zivilem Personal in internationale Einsätze möglich ist. Es wird ferner vorgeschlagen, dass die Maßnahmen von einer Projektgruppe begleitet werden, die dem Auswärtigen Amt beratend zur Seite steht und deren Zusammensetzung die angestrebte "*public-private partnership*" widerspiegelt. *Public-private partnership* meint "die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Public Organisations aus dem staatlichen Bereich

(Bundeswehr, Polizei, Bundesgrenzschutz, Auswärtiges Amt, THW, autonome Einrichtungen in staatlicher Trägerschaft wie DED und GTZ) und Private Organisations im Sinne von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen (Nichtregierungsorganisationen, kirchliche Dienste)".⁵

Im weiteren Verlauf⁶ gibt die SWP-Studie einen Überblick über Anforderungen und Kompetenzen für die Ausbildung und die Einsatzvorbereitung von zivilem Personal in Friedensmissionen. Sie werden unterschieden in:

- grundlegende Kompetenzen (*general skills*, Grundkurse),
- missionsspezifische Kompetenzen,
- fachliche Kompetenzen (*professional skills*, z.B. Fachkurse Wahlbeobachter, Menschenrechte).

Diese Vorschläge finden in der konzeptionellen Gestaltung des Vorbereitungsprogramms und der verschiedenen Kurse sowie Curricula ihren Niederschlag.

Die Kurse und Kursarten

Am 1. Juli 1999 nahm der Koordinator für die Vorbereitung von zivilem Personal für internationale Einsätze seine Tätigkeit auf. Basierend auf den Empfehlungen der Machbarkeitsstudie der Stiftung Wissenschaft und Politik und entsprechend der Aufgabenstellung sind die Vorbereitungsmaßnahmen auf den Einsatz in internationalen Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der OSZE gerichtet. Neben der Einsatzvorbereitung dienen die Kurse vor allem dem Ziel des Auswärtigen Amts, eine Personalreserve qualifizierter Fachkräfte aufzubauen, die gegebenenfalls auch kurzfristig für einen Einsatz zur Verfügung stehen. Die Zahl der Kurse und Teilnehmer war zwischen Juli 1999 und Juni 2000 entsprechend hoch.

Insgesamt wurden 227 Teilnehmerinnen und Teilnehmer⁷ in 13 ein- und zweiwöchigen Kursen auf ihre zukünftigen Aufgaben vorbereitet. Diese 13 Kurse waren unterteilt in:

- drei Grundkurse,
- drei missionsspezifische Kurse,
- drei Fachkurse für Wahlbeobachter,
- ein zweitägiges Duma-Wahlseminar,

⁵ Ebenda, S. 26.

⁶ Vgl. ebenda, Teil C. Anforderungen und Kompetenzen für die Ausbildung und Einsatzvorbereitung von nicht-militärischem Personal, S. 31ff.

⁷ Davon 121 Frauen und 106 Männer.

- eine zweitägige Vorbereitung auf einen Spezialeinsatz (Meldewesen) in der VN-Mission Ost-Timor.

Außerdem wurden zwei so genannte Pilotkurse veranstaltet. Der erste fand vom 19. bis 30. Juli 1999 statt und markierte den Beginn des Vorbereitungsprogramms des Auswärtigen Amts. Aufgrund der speziellen Anforderungen der Kosovo-Mission der OSZE und der durch sie bedingten kurzfristigen Personalanforderungen war er als eine Mischung aus Grund- und missionsspezifischem Kurs konzipiert. Ein weiteres Pilotprojekt war ein zweiwöchiger EU-Grundkurs in englischer Sprache, der in Zusammenarbeit mit dem Studiengang "Humanitäre Hilfe" der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt wurde. Vor dem Hintergrund der EU-Aktivitäten im nichtmilitärischen Krisenmanagement wurde mit diesem Kurs, an dem Studenten aus allen EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, erstmals der Versuch unternommen, auf europäischer Ebene zum Aufbau einer Personalreserve qualifizierter Fachkräfte beizutragen.

Entsprechend dem dreistufigen Vorbereitungskonzept wurde versucht, den Kursteilnehmern und -teilnehmerinnen die Teilnahme an verschiedenen Kurstypen zu ermöglichen, um eine möglichst umfassende Vorbereitung zu gewährleisten. Der Schwerpunkt wurde hierbei auf die Teilnahme an je einem Grund- und einem missionsspezifischen Kurs gelegt. Bedingt durch politische Vorgaben (Kosovo, Timor) mussten in den ersten sechs Monaten des Vorbereitungsprogramms überwiegend missionsspezifische Kurse durchgeführt werden, um den Personalbedarf der VN und der OSZE kurzfristig decken zu können. Seit Anfang 2000 wird nun aber in zunehmendem Maße das Konzept aufeinander aufbauender und sich ergänzender Kurse umgesetzt, d.h., einer Grundkursteilnahme soll in der Regel die Teilnahme an einem fach- und/oder missionsspezifischen Kurs folgen. Dementsprechend haben bisher insgesamt 18 Personen an zwei verschiedenen Kursen teilgenommen. Diese Zahl soll in Zukunft stetig ausgebaut werden.

Bewerber und Kursteilnehmer

Ende Juni 2000 befanden sich 1.532 Personen⁸ auf der Bewerberliste des Koordinators, die aufgrund der von ihnen vorgelegten Unterlagen grundsätzlich als geeignet für eine Kursteilnahme eingestuft wurden. Die Anzahl der Interessenten, welche sich in den letzten zwölf Monaten schriftlich bewarben, ist etwa dreimal so hoch. Telefonische Anfragen werden statistisch nicht erfasst, gehen aber ebenfalls in die Tausende. Wichtige Informationsquellen für Bewerber sind eine vom Auswärtigen Amt herausgegebene Broschüre⁹ sowie

⁸ Davon 541 Frauen und 991 Männer.

⁹ Ausbildung für internationale Einsätze - Informationen des Auswärtigen Amts, Berlin 1999.

die Homepage des Auswärtigen Amtes (www.auswaertiges-amt.de), auf die seit Ende 1999 bereits einige tausend Mal zugegriffen wurde. Oftmals ist auch die intensive und insgesamt positive Berichterstattung in den Medien der Grund für eine Bewerbung.

Die Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen werden vom Büro des Koordinators in Absprache mit den Fachreferaten im Auswärtigen Amt u.a. nach folgenden Qualifikationskriterien ausgewählt:

- abgeschlossene Berufs- und/oder Hochschulausbildung,
- Berufspraxis,
- Sprachkenntnisse (Englisch und möglichst eine relevante Regionalsprache in Wort und Schrift),
- einschlägige internationale Erfahrung und regionale Fachkenntnisse,
- Fähigkeit und Bereitschaft, in einem international gemischten Team zu arbeiten,
- körperliche und psychische Belastbarkeit,
- Führerschein entsprechend Klasse 3,
- Verfügbarkeit.

Im Verlauf der zweiwöchigen Kurse wird durch begleitende Teilnahme des Büros des Koordinators sowie Beobachtungen und persönliche Gespräche u.a. der Dozenten sichergestellt, dass die oben genannten Kriterien in hinreichendem Maße erfüllt sind. Personalgespräche bei einer Bewerbung für einen konkreten Auslandseinsatz ergänzen diese Erkenntnisse.

Im Berichtszeitraum durchliefen 207 deutsche Teilnehmer und Teilnehmerinnen die verschiedenen Vorbereitungskurse. Grundsätzlich wird eine Kursgröße von rund 20 Personen angestrebt. An den drei Grundkursen nahmen 64 Personen, an den drei missionsspezifischen Kursen 62 Personen und an den drei Fachkursen 61 Personen teil. 18 Personen haben an mehr als einem Kursus teilgenommen.

Bei der Auswahl der Kursteilnehmer und der Zusammenstellung der Kurse wird auf eine "gute Mischung" geachtet, sowohl hinsichtlich des Alters als auch des persönlichen Hintergrunds der Bewerber. Die Bandbreite der Ausbildung und beruflichen Qualifikationen der Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen ist entsprechend groß. Mit rund zwei Dritteln stellen Politikwissenschaftler und Juristen die größte Einzelgruppe der Bewerber. Rund ein Drittel der Bewerber verfügt über ein Zweitstudium oder hat promoviert. Eine Vielzahl insbesondere unter den jüngeren Bewerbern verfügt über umfangreiche Auslandserfahrungen, die u.a. durch Zusatzstudien und Auslandssemester erworben wurden. Das Durchschnittsalter der Kursteilnehmer liegt zwischen 35 und 40 Jahren, was u.a. durch einen wachsenden Anteil von Angehörigen des öffentlichen Dienstes sowie pensionierter Beamter (einschließlich Soldaten) bedingt ist.

Ein positiver Nebeneffekt der Kurse ist das Entstehen eines Zusammengehörigkeitsgefühls unter den Kursteilnehmern und später unter den Missionsmitgliedern. Die intensive Betreuung der Kursteilnehmer und der "Ehemaligen" durch das Büro des Koordinators hat insofern zum Entstehen einer Art Korpsgeist beigetragen, der sich während des Auslandseinsatzes als besonders nützlich erwiesen hat.

Der Koordinator wirkt mit der Arbeit seines Büros daran mit, eine Personalreserve mit qualifiziertem Personal aufzubauen, auf die das Auswärtige Amt zurückgreifen kann, um den - gegebenenfalls auch kurzfristigen - Personalbedarf internationaler Organisationen wie der OSZE, der VN oder anderer Organisationen zu befriedigen. Gemessen an der Fülle der (überwiegend neuen) Aufgaben und der Vielzahl der Kurse (durchschnittlich einer pro Monat in den letzten zwölf Monaten) sollte die personelle Ausstattung des Büros des Koordinators weiter ausgebaut werden.

Ende Juni 2000 waren 33 Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen¹⁰ im Einsatz bei der OSZE und mindestens weitere 13 bei den VN (plus drei *United Nations Volunteers*). Als Wahlbeobachter kamen 55 der Kursteilnehmer und -teilnehmerinnen zum Einsatz.¹¹ Eine wachsende Anzahl von Absolventinnen und Absolventen der Kurse findet auch bei nichtstaatlichen Organisationen und politischen Stiftungen Einsatzmöglichkeiten (z.B. FES, Care, ASB).¹² Da viele der Kursteilnehmer mithin eine Verwendung gefunden haben, ist davon auszugehen, dass nur noch rund jeder Vierte von ihnen (ca. 50 Personen) kurzfristig für einen längeren Einsatz zur Verfügung steht.

Curriculum und Lehrkräfte

Alle Kurse sind nach einem Modulkonzept aufgebaut, d.h., je nach Kursart und Einsatzzweck werden die jeweils relevanten Kursmodule zusammengestellt, wobei Überlappungen möglich bzw. teilweise erforderlich sind. Die Curricula der verschiedenen Kurstypen wurden im Berichtszeitraum vor dem Hintergrund der gemachten Erfahrungen und neu hinzugekommener Anforderungen verschiedentlich angepasst. Dies entspricht dem Grundkonzept, das Ausbildungsprogramm insbesondere in seiner Anfangsphase flexibel zu halten und notwendig werdende Anpassungen jederzeit vornehmen bzw. Schwerpunkte setzen zu können. Auch Empfehlungen der "Projektgruppe ziviles Friedenspersonal" konnten auf diese Weise rasch in das Curriculum inkorporiert werden. Dies entspricht auch dem Ansatz des Auswärtigen Amts, das Kursprogramm im Sinne einer "*public-private partnership*" offen zu halten und Erfahrungen und Empfehlungen der Zivilgesellschaft in die Vorbe-

10 Davon 14 Frauen.

11 U.a. anlässlich der Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina im April 2000.

12 Friedrich-Ebert-Stiftung, Care-Deutschland e.V., Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.

reitung einfließen zu lassen. Daneben werden auch *polizeiliche und militärische Elemente* in die Vorbereitungskurse einbezogen. Viele Missionen arbeiten in einem sicherheitskritischen Umfeld mit starker oder dominierender Präsenz internationaler Militär- und/oder Polizeikräfte. Polizei und Bundeswehr sind deshalb insbesondere in die Gestaltung der Programmteile zur persönlichen Sicherheit einbezogen und bereiten damit gleichzeitig auf notwendige zivil-militärische Zusammenarbeit vor Ort vor. Am Rande der Kurse werden außerdem regelmäßig Begegnungsmöglichkeiten mit verschiedenen anderen Akteuren im Auslandseinsatz sowie u.a. mit den Kursen des "Zivilen Friedensdienstes" geschaffen.

1. Das Curriculum der Grundkurse ist so angelegt, dass den Teilnehmern und Teilnehmerinnen zunächst Grundkenntnisse und -fähigkeiten vermittelt werden, die für jedweden Einsatz in einer internationalen Friedensmission - sei es bei den VN, der OSZE oder einer anderen internationalen Organisation - unerlässlich sind. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen erhalten außerdem einen Eindruck davon, ob die Arbeit in einer internationalen Friedensmission ihren Erwartungen entspricht. Im Verlauf der ersten zwölf Monate hat sich folgendes Grundkurs-Curriculum herausgebildet:

- Stellenwert der zivilen Krisenprävention und Anforderungen an die Außenpolitik, einschließlich der diesbezüglichen Rolle des Auswärtigen Amtes,
- Organisation und Struktur von VN und OSZE und ihrer Friedensmissionen,
- praktische Aspekte von VN- und OSZE-Missionen,
- humanitäres Völkerrecht,
- Menschenrechte und Minderheitenschutz,
- Aufgaben und Rolle von nichtstaatlichen, halbstaatlichen und internationalen Organisationen im Auslandseinsatz,
- interkulturelle Kompetenz, einschließlich Krisen- und Konfliktbewältigung,
- Stressbewältigung,
- Gleichstellungsfragen/*gender issues*
- Sicherheitsaspekte.

Im Interesse der Vermittlung allgemeiner Grundlagen wird bei den Grundkursen eine Akzentsetzung bei der Theorievermittlung vorgenommen. Die Kursmodule werden aber - soweit möglich - so angeordnet, dass sich theoretische Lerneinheiten mit praktischen Übungen abwechseln, um einerseits die erforderliche Kursdynamik zu gewährleisten und andererseits eine Verbindung zwischen Theorie und Praxis herzustellen.

2. Das Curriculum der missionsspezifischen Kurse enthält demgegenüber überwiegend praktische bzw. praxis- und anwendungsbezogene Module, die u.a. durch Rollenspiele unterstützt werden. Das Curriculum eines Kosovo-Missions-Kurses ist beispielsweise aus folgenden Modulen zusammengesetzt:
 - Geschichte des Balkan und Entwicklung des Kosovo-Konflikts,
 - Sitten und Gebräuche im Kosovo,
 - aktuelle Lage im Kosovo,
 - Mandat der UNMIK und der OSZE-Mission im Kosovo,
 - Realität von VN- und OSZE-Missionen im Kosovo und auf dem Balkan,
 - interkulturelle Kompetenz, Krisen- und Konfliktbewältigung,
 - Vorbereitung und Überwachung von Wahlen,
 - Einführung in das Projektmanagement,
 - Stress in besonderen Gefahrensituationen,
 - Fahrertraining in einem Allradfahrzeug,
 - zivil-militärische Zusammenarbeit,
 - Minentraining, Orientierungsübungen im Gelände und VN-Funkeinweisung,
 - technische Aspekte der Entsendung, Dolmetschereinsatz, Berichterstattung, Verhalten gegenüber den Medien.
3. Das Curriculum der Fachkurse ist in erster Linie auf die fachliche und inhaltliche Vorbereitung in einem Spezialgebiet (z.B. Wahlen, Menschenrechte, Minderheiten, Medien) ausgerichtet, umfasst aber auch anwendungs- und praxisbezogene Elemente. Die drei einwöchigen Fachkurse zur Vorbereitung, Durchführung und Beobachtung von Wahlen dienen beispielsweise hauptsächlich der Vorbereitung auf die Kommunalwahlen in Bosnien und Herzegowina und der geplanten Wahlen im Kosovo. Sie enthielten folgende Module:
 - Struktur und Institutionen der OSZE,
 - Mandat und Aufgaben des BDIMR auf dem Gebiet der Wahlvorbereitung, -durchführung und -beobachtung,
 - praktische Erfahrungen am Beispiel der Wahlbeobachtung in Bosnien und Herzegowina,
 - Theorie der Wahlsysteme sowie deutsches und internationales Wahlrecht,
 - Minenbedrohung,
 - Stressmanagement,
 - interkulturelle Kompetenz: Sensibilisierung und persönliches Verhalten, persönliche Sicherheit einschließlich präventiver Medizin,

- technische Aspekte der Entsendung, Dolmetschereinsatz, Berichterstattung, Verhalten gegenüber den Medien.

Zu Beginn des Ausbildungsprogramms verfügte das Auswärtige Amt über keinen festen Dozentenstamm, sondern musste diesen erst aufbauen. Dabei wurde darauf geachtet, dass möglichst viele verschiedene Organisationen und Institutionen (zivile, polizeiliche und militärische sowie staatliche und nicht-staatliche) zum Einsatz kamen, um eine hinreichende Vergleichsbasis und einen breit angelegten Dozentenstamm zu schaffen, der die Durchführung des dichten Kursprogramms ermöglicht. Abgesehen von der fachlichen Qualifikation gehören der internationale Hintergrund sowie Erfahrungen im VN- und OSZE-Bereich zu den wesentlichen Kriterien bei der Auswahl der Dozenten. Dies war auch der Grund für die Rekrutierung einer Vielzahl von Dozenten aus dem VN-, OSZE- bzw. Europarats-Sekretariat sowie aus den Missionen von VN und OSZE. Hierdurch soll auch der "richtige Mix" von Theoretikern und Praktikern in den Vorbereitungskursen erreicht werden. Im Hinblick auf die geplante internationale Öffnung der Ausbildung wurde außerdem auf gute englische Sprachkenntnisse der Dozenten geachtet.

Die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl verschiedener Dozenten führte außerdem dazu, dass einzelne Kursmodule laufend neu evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden konnten. Dabei wurde auch kontinuierlich ein Abgleich mit den Programmen anderer Anbieter von Vorbereitungskursen im In- und Ausland vorgenommen. Insbesondere im internationalen Vergleich strebt das Auswärtige Amt eine gewisse Standardisierung der Vorbereitungskurse und der einzelnen Curricula an, um die Zusammenarbeit der verschiedenen Mitarbeiter in internationalen Friedensmissionen zu verbessern. Auch die Einhaltung der von den VN und der OSZE (z.B. im Rahmen von REACT) gesetzten Trainingsstandards ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

Die "Projektgruppe ziviles Friedenspersonal"

Die Projektgruppe ziviles Friedenspersonal soll zwei- bis dreimal jährlich tagen und das Auswärtige Amt in Fragen der Rekrutierung, Vorbereitung und Entsendung von Personal für internationale Einsätze beraten bzw. Empfehlungen hierzu abgeben. Nach der konstituierenden Sitzung am 1. September 1999 unter Leitung des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Dr. Ludger Volmer, fand am 7. Februar 2000 in Bonn eine erste Arbeitssitzung unter Leitung von Botschafter a.D. Dr. Wilhelm Höynck statt. Die Gruppe hat sich bisher mit verschiedenen Schwerpunkten der Vorbereitung von zivilem Personal durch das Auswärtige Amt befasst, insbesondere den Curricula und der Gestaltung der Kursprogramme. In einer weiteren Sitzung am 9. Oktober 2000 werden die Themen Personalrekrutierung und Poolbildung im Vorder-

grund stehen. Der regelmäßige Dialog mit den Mitgliedern der Projektgruppe - auch zwischen den Sitzungen - ist ein wichtiges Element der Weiterentwicklung des Vorbereitungsprogramms und des Beginns bzw. der Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen in Fragen der Rekrutierung, Vorbereitung und Entsendung von Personal.

Ausblick

Im ersten Jahr der Vorbereitung von zivilem Friedenspersonal standen die Etablierung des Kursprogramms, seine kurzfristige Anpassung aufgrund der gemachten Erfahrungen und neuen Bedürfnisse, eine Konsolidierung des Curriculums und der Aufbau eines Dozentenstammes im Vordergrund. Außerdem sollte mit der relativ hohen Dichte der Kurse und der großen Teilnehmerzahl der Grundstock für eine vom Auswärtigen Amt angestrebte Personalreserve qualifizierter Fachkräfte gelegt werden. Diese Ziele wurden überwiegend erreicht. Erste Evaluierungsgespräche mit Dozenten und Kursteilnehmern sowie die Rückkoppelung mit VN und OSZE über den Einsatz der Kursteilnehmer in internationalen Friedensmissionen lassen erkennen, dass die Vorbereitungskurse nützlich waren. Die Kursteilnehmer fühlen sich insgesamt besser vorbereitet, auch auf Gefahren- und Stresssituationen, und haben in der Regel weniger Mühe, sich in das komplexe Umfeld einer Friedensmission einzuarbeiten. VN und OSZE haben das Vorbereitungsprogramm des Auswärtigen Amtes positiv vermerkt und erkennen hierin einen Beitrag u.a. zur Verbesserung der Qualitätsstandards bei internationalen Mitarbeitern von Friedensmissionen.

In der zweiten Jahreshälfte 2000 sind noch zwei Grundkurse, zwei Fachkurse, zwei missionsspezifische Kurse¹³ und ein bis zwei zweitägige Debriefings geplant. Einer der Grundkurse soll mit internationaler Besetzung in Berlin stattfinden.¹⁴ Dieser Kurs gilt als Pilotkurs für weitere international besetzte Kurse, die ab 2001 durchgeführt werden sollen.

Für das Jahr 2001 sind folgende sieben Kurse für je rund 20 Teilnehmer und Teilnehmerinnen geplant:

- a) zwei international besetzte Grundkurse (in englischer Sprache, zweiwöchig),
- b) ein Grundkurs für EU-Studenten des Studiengangs "Humanitäre Hilfe" der Ruhr-Universität Bochum (in englischer Sprache, zweiwöchig),
- c) zwei international besetzte Fachkurse (je ein Wahl- und ein Menschenrechtskurs; ein- bis zweiwöchig, in englischer Sprache),
- d) zwei missionsspezifische Kurse (Kosovo und Kaukasus, in englischer Sprache, zweiwöchig).

¹³ Kosovo und Kaukasus.

¹⁴ Vom 6. bis 17. November 2000.

Zusätzlich sind Debriefings für ehemalige und derzeitige Missionsmitglieder vorgesehen. Das Kursprogramm für 2001 ist weniger dicht gestaltet als im Jahre 2000, um auf kurzfristige Entwicklungen reagieren und gegebenenfalls Sonderkurse nach aktuellem Bedarf durchführen zu können.

Das Auswärtige Amt strebt an, den Anteil ausländischer Teilnehmer und Teilnehmerinnen an den verschiedenen Kursen (Gesamtkapazität rund 140 Personen) kontinuierlich zu erhöhen.

In den nächsten zwölf Monaten stellen sich darüber hinaus folgende Hauptaufgaben:

- weitere Verstetigung und Konsolidierung des Kursprogramms; Erweiterung des Dozentenstammes,
- schrittweise Umstellung der Kurssprache auf Englisch und volle Internationalisierung der Kurse (der erste internationale Kurs wird im November 2000 stattfinden; eingeladen wurden folgende Länder: Polen, Rumänien, Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan, Kirgisistan, Brasilien, Jordanien, Südafrika und Japan),
- Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Trainingseinrichtungen,
- wissenschaftliche Begleitung und laufende Anpassung des Curriculums an neue Entwicklungen, z.B. im Zuge der Einführung des REACT-Programms durch die OSZE und des Aufbaus des nichtmilitärischen Krisenmanagements durch die EU (hierfür hat inzwischen ein wissenschaftlicher Mitarbeiter seine Arbeit aufgenommen),
- weiterer Ausbau der Personalreserve,
- Durchführung von Nachbetreuungsveranstaltungen/Debriefings für ehemalige Kursteilnehmer bzw. Missionsmitarbeiter (erstes Debriefing geplant für Ende November 2000) und intensive Kontaktpflege zu "Ehemaligen",
- Ausarbeitung eines Konzepts zur aktiven Einsatzbegleitung von Missionsmitarbeitern,
- regelmäßige Besuche bei VN, OSZE, EU und in verschiedenen Friedensmissionen.

Nach Ablauf einer Probephase von drei Jahren ist eine umfassende Evaluierung des Programms geplant, die von einer externen und unabhängigen Organisation durchgeführt werden soll.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Für eine neue Partnerschaft im neuen Jahrhundert - Das Verhältnis zwischen OSZE, NATO und EU

Einführung

Welche Rolle spielt die OSZE unter den wichtigsten sicherheitsrelevanten Organisationen in Europa? Normalerweise beruhen Beziehungen zwischen internationalen Organisationen sowohl auf Kooperation als auch auf Konkurrenz. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Mandat und die Aufgaben von Organisationen denselben oder einen vergleichbaren Tätigkeitsbereich umfassen. Kooperation findet ihren Ausdruck in offiziellen Dokumenten, Übereinkommen und Erklärungen, Konkurrenz spiegelt sich in der täglichen Arbeit, insbesondere auf der mittleren und unteren Ebene, wider. Manchmal äußert sie sich in Form offener Kritik aneinander; häufiger jedoch kommt es vor, dass die Rolle und die Bedeutung der rivalisierenden Organisationen heruntergespielt werden oder dass sie einander einfach ignorieren. Unter den bestehenden multilateralen Institutionen und Strukturen in Europa zeichnet sich die OSZE durch drei Hauptelemente aus.

Erstens ist sie eine universelle gesamteuropäische Organisation, die alle Staaten Europas, Zentralasiens (die früheren Sowjetrepubliken) und Nordamerikas umfasst. Alles in allem gehören ihr 55 Staaten an.¹ Insofern ist sie die einzige Sicherheitsinstitution in Europa, die auf dem Prinzip der Inklusivität beruht.

Zweitens werden alle wesentlichen Beschlüsse der OSZE im Konsens gefasst.

Drittens ist die OSZE die umfassendste Sicherheitsstruktur: Ihre Aktivitäten decken nahezu alle Bereiche des internationalen Lebens ab - politische Beziehungen, Sicherheitsfragen, einschließlich VSBM und konventioneller Abrüstung, Menschenrechtsprobleme, humanitäre Angelegenheiten, wirtschaftliche Aspekte, Umweltschutz, Verkehr, Tourismus, menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung.

Für viele Beobachter sind es diese Merkmale, die das Image der OSZE als schwache oder - wie manche es nennen - "Schönwetterorganisation" bestimmen. Diese Folgerung wird damit begründet, dass starke Organisationen nicht universell und umfassend sein sollten: Sie dürfen sich nicht auf zu viele Dimensionen erstrecken und ihre Beschlüsse dürfen nicht auf Konsens basieren. Aus diesem Grunde ist eines der Hauptargumente derjenigen, die gegen die Osterweiterung der NATO und der Europäischen Union sind, dass die Ausweitung beider Strukturen unweigerlich zu deren politischer Schwächung

1 Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ist suspendiert.

und organisatorischer Aushöhlung führen würde. Das Konsensprinzip wiederum würde ihren strategischen Entscheidungsprozess lahm legen, wie es beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen der Fall ist.

Der Ausgangspunkt der folgenden Diskussion ist die These, dass die vermeintlichen Schwächen der OSZE in Wirklichkeit ihre Stärke, Qualität und Bedeutung bei der Gestaltung des europäischen Sicherheitssystems ausmachen. Die OSZE ist Teil des Prozesses, der vor 25 Jahren mit dem Ziel eines friedlichen Wandels eingeleitet wurde. Die Beschlüsse und Aktivitäten der KSZE/OSZE waren eine Antwort auf die Frage, wie der Wandel bewältigt werden könne. Tatsächlich ist es ein Verdienst des Helsinki-Prozesses, dass die komplexen Probleme der inneren Systemtransformation in den ehemaligen Ostblockstaaten und die Befreiung der mittel- und osteuropäischen Staaten aus der Unterjochung durch die Sowjetunion friedlich vonstatten gingen. Die Implementierung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung und die Erlangung der Unabhängigkeit der früheren Sowjetrepubliken sowie der gesamte europäische Abrüstungsprozess gerieten Dank der Effektivität der Verfahren und Mechanismen der KSZE-Schlussakte aus dem Jahre 1975 und der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990 nicht außer Kontrolle. In Helsinki widmete man sich 1992 erneut diesen Verfahren und Mechanismen in der Absicht, ihre Rolle und Eignung an die neuen Risiken und Herausforderungen anzupassen.²

Neue Aufgaben

Die Beschlüsse des Gipfeltreffens von Helsinki im Juli 1992 waren von entscheidender Bedeutung für die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses und die Planung einer Strategie für sich gegenseitig verstärkende Institutionen europäischer Sicherheit. In Berlin hatten die Außenminister den Austausch von Information und einschlägigen Dokumenten zwischen der KSZE und anderen wichtigen europäischen und transatlantischen Organisationen befürwortet.³ In Prag war die Liste der Beziehungen der KSZE zu internationalen Organisationen erweitert worden und umfasste nun den Europarat, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), die NATO, die WEU, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie "andere zu vereinba-

2 Vgl. ausführlicher bei: Adam Daniel Rotfeld, *The CSCE: towards a security organization*, in: SIPRI Yearbook 1993, Oxford u.a. 1993, S. 171-189.

3 In der Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Rates der KSZE im Juni 1991 wurden die folgenden Organisationen genannt: die Europäische Gemeinschaft, der Europarat, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), die NATO und die WEU. Vgl. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Lohse.-Ausg., Kap. C.1, S. 2.

rende europäische und transatlantische Organisationen". Sie wurden eingeladen, Beiträge zu KSZE-Fachtreffen zu leisten, für die sie über einschlägige Sachkenntnis verfügen.⁴

Auf dem Gipfeltreffen begrüßten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten die rasche Anpassung europäischer und transatlantischer Institutionen, die "immer enger zusammenarbeiten, um sich vor uns liegenden Herausforderungen zu stellen und ein festes Fundament für Frieden und Wohlstand zu schaffen".⁵ Das Treffen legte Richtlinien für die Kooperation der KSZE mit den einzelnen Organisationen fest. Das Helsinki-Dokument stellte fest, dass die Europäische Gemeinschaft "in Erfüllung ihrer wichtigen Rolle bei der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Europas (...) eng in KSZE-Aktivitäten eingebunden" ist. Die NATO habe durch den NAKR "im Einklang mit den KSZE-Zielen Strukturen der Zusammenarbeit mit neuen Partnern geschaffen. Sie hat auch praktische Unterstützung für die Arbeit der KSZE angeboten."⁶ Die WEU - so das Helsinki-Dokument - als integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union "öffnet sich für eine zusätzliche Zusammenarbeit mit neuen Partnern und hat angeboten, zur Unterstützung der KSZE Ressourcen zur Verfügung zu stellen".⁷ Darüber

4 Im Prager Dokument baten die Minister diese Organisationen, das KSZE-Sekretariat alljährlich über ihre aktuellen Arbeitsprogramme und über die Einrichtungen zu unterrichten, die für Arbeiten zur Verfügung stehen, die für die KSZE von Bedeutung sind. Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.5, S. 9.

5 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.4, S. 3.

6 Ebenda. Auf Vorschlag des NATO-Gipfeltreffens vom Rom am 7./8. November 1991 wurde der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) am 20. Dezember 1991 ins Leben gerufen. Er sollte die Liaison-Beziehung zwischen der Allianz und den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas etablieren. Seine erklärten Ziele sind Konsultation und Kooperation (aber keine Garantien) in Sicherheits- und damit zusammenhängenden Fragen wie Verteidigungsplanung, konzeptionelle Ansätze zur Rüstungskontrolle, demokratische Konzepte der Beziehungen zwischen Zivil und Militär, zivil-militärische Koordinierung der Luftverkehrsregelungen und die Umstellung von Verteidigungsproduktion auf zivile Zwecke. Neben der institutionellen Struktur (Treffen auf Außenminister-, Botschafter- und anderen Ebenen) wurde eine Hochrangige Arbeitsgruppe eingerichtet, die die TLE-Obergrenzen in Bezug auf den KSE-Vertrag unter den GUS-Staaten neu aufteilen sollte und sehr zu dessen erfolgreichem Abschluss beigetragen hat. Am 1. April 1992 fand das erste Treffen der NAKR-Verteidigungsminister statt. Man einigte sich auf ein erweitertes Kooperationsprogramm in sicherheitsrelevanten Fragen wie Militärstrategien, Organisation von Verteidigung, der rechtliche Rahmen für Streitkräfte, Harmonisierung von Verteidigungsplanung und Rüstungskontrolle, Übungen und Ausbildung, Erziehung in den Streitkräften, Reservekräfte, Umweltschutz, Luftverkehrskontrolle, Such- und Rettungsdienst, militärischer Beitrag zu humanitärer Hilfe sowie Sanitäts- und Gesundheitswesen. Am 31. Dezember 1992 waren 37 Staaten Mitglieder des NAKR (16 NATO-Staaten, fünf MOE-Staaten, 15 ehemalige Sowjetrepubliken und Albanien). Durch die Teilung der Tschechoslowakei stieg zum 1. Januar 1993 die Zahl der Mitglieder auf 38 an. Finnland nahm an dem Treffen des NAKR am 5. Juni 1992 in Oslo als Beobachter teil.

7 Ebenda. Vgl. auch Tagung des Ministerrats der Westeuropäischen Union am 19. Juni 1992 auf dem Petersberg zu Bonn, Petersberg-Erklärung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 68/1992, S. 649-653. Die Petersberg-Erklärung strukturiert den Dialog zwischen der WEU und den Staaten Zentraleuropas sowie Konsultation und Kooperation in Bezug auf die Europäische Sicherheitsarchitektur und Stabilität.

hinaus wurde ein Kooperationsrahmen geschaffen, der die KSZE mit dem Europarat, der Gruppe der Sieben (G 7), der Gruppe der Vierundzwanzig sowie mit der OECD, der ECE und der EBRD verbindet.

Das Helsinki-Dokument wies auch auf Möglichkeiten für regionale und sub-regionale Organisationen wie den Rat der Ostseestaaten, die Visegrád-Staaten, das Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, die Zentraleuropäische Initiative und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten mit der OSZE zusammenzuarbeiten und sie zu unterstützen hin. Diese Liste verschiedenster Organisationen spiegelte die übermäßige Bürokratisierung multilateraler Beziehungen zwischen europäischen, nordamerikanischen und zentralasiatischen Staaten wider. Die Verdopplung von Funktionen und Aufgaben dieser Institutionen und Strukturen barg das Risiko, dass sie eher miteinander konkurrieren als sich ergänzen, sich eher blockieren als ineinander greifen und sich eher schwächen als sich gegenseitig verstärken würden. Die weitere Entwicklung zeigte jedoch, dass diese Befürchtungen unbegründet waren.

Schließlich erklärten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten, dass sie sich darin einig seien, "daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist". Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen dürfen Zwangsmaßnahmen seitens regionaler Abmachungen nicht ergriffen werden. Das Helsinki-Dokument bestätigte, dass "(d)ie Rechte und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrats (...) in ihrer Gesamtheit unberührt"⁸ bleiben. Dies stellte erstmals eine bedeutsame Verbindung zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen oder - in einem weiteren Sinne - zwischen europäischer und globaler Sicherheit her.

Die Bewältigung des Wandels im neuen Jahrhundert

Die Entwicklungen in der europäischen Sicherheit wurden im Jahre 1999 von der NATO-Intervention im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) und dem Krieg der Russischen Streitkräfte in Tschetschenien (Russische Föderation) beherrscht. In beiden Fällen spielte die OSZE eine entscheidende Rolle, zunächst bei dem Versuch, die Anwendung von Gewalt zu verhindern, und dann, als dies fehlschlug, bei der friedlichen Beilegung des Konflikts. Die Beschlüsse, die im Jahre 1999 auf dem NATO-Gipfel in Washington und bei den EU-Gipfeltreffen in Köln und Helsinki gefasst wurden, sind für die An-

8 Gipfelerklärung von Helsinki, a.a.O. (Anm. 5), S. 8-9. Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen behandelt Regionale Abmachungen (Artikel 52, 53 und 54). Artikel 52 Absatz 2 lautet: "Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen oder solche Einrichtungen schaffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen." Charta der Vereinten Nationen, in: Franz Knipping/Hans von Mangoldt/Volker Rittberger (Hrsg.), *The United Nations System and Its Predecessors/Das System der Vereinten Nationen und seine Vorgänger*, Bern/München 1995, Band I, S. 13-73, hier: S. 41.

erkennung der neuen Rolle der OSZE bei der Gestaltung eines europäischen Sicherheitssystems von besonderer Bedeutung.

Im Jahre 1999 weitete die OSZE ihre Operationen erheblich aus und stärkte ihre Rolle als ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktmanagement und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt. In Zentralasien, im Kaukasus und in Südosteuropa wurden neue Aufgaben übernommen. Alles in allem umfassten die OSZE-Langzeitmissionen und andere Arten von Feldaktivitäten 25 verschiedene Operationen,⁹ die durch Institutionen wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, die OSZE-Regionalstrategie und den Stabilitätspakt für Südosteuropa ergänzt werden.

Auf dem OSZE-Seminar über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell (Wien, 18.-19. September 1995) legte der Beigeordnete Generalsekretär der NATO, Gebhardt von Moltke, die Ansichten der Allianz über die zukünftige Rolle der OSZE und die Leitprinzipien des künftigen Sicherheitsmodells dar. Er erwähnte auch eine Reihe von Dingen, derer sich ein solches Sicherheitssystem enthalten müsse:

- Es dürfe nicht im Widerspruch zu bereits vorhandenen Bestimmungen und Leistungen der OSZE stehen oder bestehende Errungenschaften im Bereich der Rüstungskontrolle und der kooperativen Sicherheit schwächen.
- Es dürfe keine Statusunterschiede zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten schaffen, die ihre gleichen Rechte auf Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit unterminieren könnten.
- Es dürfe keine strategischen Trennlinien schaffen oder auf irgendeiner Vorstellung von Blöcken basieren.

9 Die OSZE-Missionen und andere Feldaktivitäten haben unterschiedliche Formen: die OSZE-Präsenz in Albanien, zwei Missionen in Bosnien und Herzegowina und Kroatien, Langzeitmissionen im Kosovo, Sandschak und in der Vojvodina, die "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje (Mazedonien), zwei Missionen in Estland und Lettland, die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russland), der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befasst (Berg-Karabach), die OSZE-Büros und -Missionen in Armenien, Georgien, Moldau, Tadschikistan, das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (Usbekistan), die OSZE-Zentren in Almaty (Kasachstan), Aschgabad (Turkmenistan) und Bischkek (Kirgisistan), der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, drei Arten von Aktivitäten im Kosovo - die Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE (KVM), die OSZE-Einsatzgruppe im Kosovo und die OSZE-Mission im Kosovo - sowie zwei besondere Aktivitäten in Estland und Lettland - für pensionierte Militärangehörige und in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skruna. Vgl. ausführlicher: OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1999 über die Aktivitäten der OSZE (1. Dezember 1998 -31. Oktober 1999), Wien 1999.

- Es dürfe die souveränen Rechte der Staaten, gemäß dem Völkerrecht und den vereinbarten Prinzipien der OSZE Sicherheitsorganisationen anzugehören oder ihnen beizutreten, nicht beeinträchtigen.
- Es dürfe die transatlantische Sicherheitspartnerschaft, die ihren Ausdruck in der NATO findet und wesentlich für die OSZE ist, nicht untergraben.
- Es dürfe keinerlei Hierarchie zwischen den Institutionen fördern.

Er benannte drei besondere Bereiche von zentraler Bedeutung für die Entwicklung eines Sicherheitsmodells, zu denen die NATO erheblich beitragen kann:

1. die Bewältigung militärischer Herausforderungen, insbesondere durch Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen,
2. die Förderung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet durch den Nordatlantischen Kooperationsrat und das Programm "Partnerschaft für den Frieden" sowie durch die Aufnahme neuer Mitglieder in die Allianz,
3. die Implementierung des Konzepts sich gegenseitig verstärkender Institutionen, das von der OSZE im Jahre 1992 in Helsinki beschlossen wurde.

Vier Jahre später definierte das neue Grundsatzdokument der NATO (1999), "Das neue Strategische Konzept des Bündnisses", die Rolle der OSZE wie folgt: "Die OSZE als regionale Abmachung ist diejenige Sicherheitsorganisation in Europa, die die meisten Staaten umfasst und auch Kanada und die Vereinigten Staaten einschließt; sie spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Frieden und Stabilität, der Erhöhung der kooperativen Sicherheit und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa. Die OSZE ist besonders aktiv auf den Gebieten vorbeugende Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Wiederaufbau nach Konflikten. Die NATO und die OSZE haben eine enge praktische Zusammenarbeit entwickelt, insbesondere im Hinblick auf die internationalen Bemühungen, dem ehemaligen Jugoslawien Frieden zu bringen."¹⁰

Ein Test für die Fähigkeiten und Grenzen der OSZE im Jahre 1999 war ihre Rolle auf dem Balkan, insbesondere im Kosovo. Anfang 1999 schloss sie den Aufbau der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) ab, die vom Ständigen Rat am 25. Oktober 1998 - zu einem großen Teil als Ergebnis der Bemühungen des US-Sondergesandten Richard Holbrooke - eingerichtet worden war. Diese bei weitem größte OSZE-Operation wurde am 20. März 1999 aufgrund der sich gravierend verschlechternden Sicherheitslage und der Untergrabung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben wahrzunehmen, aus dem Kosovo abgezogen. Die kurze Geschichte der KVM machte deutlich, dass die OSZE nur dann

10 Das neue Strategische Konzept des Bündnisses, Absatz 16, in: <http://www.bundeswehr.de/images/nato.txt>.

eine Schlüsselrolle spielen kann, wenn sie die starke Unterstützung der größeren Mächte und der bedeutenden europäischen multilateralen Sicherheitsinstitutionen hat.

Gemäß der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 wurde im Rahmen der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen eine neue OSZE-Mission eingerichtet. Diese Mission spielt beim Institutionen- und Demokratieaufbau sowie bei den Menschenrechten eine tragende Rolle.¹¹ Ihre Aufgaben sind in der Geschichte der OSZE beispiellos. Ihre Tätigkeit umfasst u.a. die Schulung einer neuen Polizei sowie von Justiz- und Verwaltungspersonal.

Im Kosovo arbeitet die OSZE eng mit den VN, der NATO, der EU und dem Europarat zusammen. Ihre Erfahrungen auf dem Balkan im Jahre 1999 bestätigten die Tendenz zu einer allmählichen Ausweitung ihrer Rolle in Sicherheitsfragen. Dies zeigt sich auch im Falle der OSZE-Regionalstrategie und beim Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Die Initiative der EU vom 10. Juni 1999, nach der Kosovokrise einen Stabilitätspakt aufzulegen, stellt einen einheitlichen, umfassenden und kohärenten Ansatz gegenüber der gesamten Region dar.¹² Dem Stabilitätspakt lag das Konzept zugrunde, a) die Kosovokrise zu isolieren und zu begrenzen sowie b) die Förderung von Stabilität in Südosteuropa stärker politisch zu koordinieren. Das Konzept ist innovativ, obwohl es im Kern an den Marshall-Plan erinnert, der Nachkriegseuropa im Jahre 1947 von den Vereinigten Staaten angeboten worden war. Langfristig bietet der Stabilitätspakt denjenigen Ländern in der Region, die sich in die euro-atlantischen Strukturen integrieren wollen, eine diesbezügliche Perspektive, insbesondere im Zusammenhang mit ihrem Ziel der EU beizutreten.

Die BRJ nimmt am Stabilitätspakt nicht teil. Bodo Hombach (Deutschland), der im Juli 1999 zum Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt ernannt wurde, stellte dazu fest, dass dies unverändert ein ernstes Problem und eine Herausforderung sei: "Sobald Jugoslawien seine politischen Probleme gelöst hat, kann und sollte es ein mit allen Rechten ausgestatteter Teilnehmer des Stabilitätspakts werden. Bis dahin wird sich der Stabilitätspakt an die demokratischen Kräfte in Serbien und Montenegro richten."¹³ Er wies darauf hin, dass der mit der Unterzeichnung des Paktes begonnene Prozess nicht gegen die Bevölkerung der BRJ gerichtet sei, sondern ihr - im Gegenteil - die Aus-

11 Vgl. Jahresbericht 1999, a.a.O. (Anm. 9).

12 Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 617-632.

13 Bodo Hombach, Der Stabilitätspakt: Erschließung neuer Möglichkeiten auf dem Balkan, in: NATO-Brief 4/1999, S. 20-23, hier: S. 20.

sicht auf ihre zukünftige Integration in euro-atlantische Strukturen als gleichberechtigter Partner eröffne.

Die Beschlussgremien des Stabilitätspakts bestehen aus einem System von drei Arbeitstischen, die Themen ähnlich den drei "Körben" des vor 25 Jahren etablierten Helsinki-Prozesses bearbeiten: a) Demokratisierung und Förderung der Zivilgesellschaft, b) wirtschaftliche Entwicklung, c) innere und äußere Sicherheit. Die Ergebnisse der Arbeitstische werden am Regionaltisch Südosteuropa zusammengeführt. Mitglieder sind die Staaten, die am Stabilitätspakt teilnehmen, und - auf Einladung - andere Institutionen wie z.B. nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Finanzinstitutionen. Ein Novum beim Stabilitätspakt ist die Tatsache, dass alle Mitglieder der Arbeitstische völlig gleichberechtigt sind. Der Pakt brachte keine neue Organisation oder Struktur hervor, sondern ermöglichte es allen interessierten Staaten und internationalen Organisationen, unter der Schirmherrschaft der OSZE zusammenzuarbeiten. Erste Fortschritte bei der Arbeit der Arbeitsgruppen gab es bereits Ende 1999.¹⁴

Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 30. Juli 1999 auf dem Gipfel von Sarajewo bekräftigte die Verpflichtungen aus dem Stabilitätspakt. Zwei Aspekte des in Köln initiierten und in Sarajewo unterzeichneten Prozesses sind von zentraler Bedeutung: a) die Förderung von politischen und wirtschaftlichen Reformen, Entwicklung und erhöhter Sicherheit und b) die Erleichterung der Integration der südosteuropäischen Länder in die euro-atlantischen Strukturen. Die Gipfelerklärung von Sarajewo enthielt einen Aufruf an die Menschen in der BRJ, "den demokratischen Wandel zu begrüßen und sich aktiv für die regionale Versöhnung einzusetzen". In diesem Sinne beschlossen die Teilnehmer des Gipfeltreffens von Sarajewo, "Möglichkeiten (zu) erwägen, wie die Republik Montenegro zügig einen Nutzen aus dem Pakt ziehen kann", und bekräftigten ihre Unterstützung für alle demokratischen Kräfte.¹⁵

Sowohl im Stabilitätspakt als auch in der Gipfelerklärung von Sarajewo kommt die Philosophie zum Ausdruck, die Staaten der Region zur Mitwirkung bei der Sicherheitskooperation sowie bei der demokratischen Umgestaltung und beim Wiederaufbau Südosteuropas zu bewegen. Sie tragen die Hauptverantwortung für dessen Stabilisierung und ihr Handeln ist von entscheidender Bedeutung. Die anderen Unterzeichnerstaaten beider Dokumente unterstützten dieses in der Absicht, "den Übergang zu stabilen Demokratien,

14 Vgl. ebenda, S. 22. Hombach berichtet, dass auf militärischem Gebiet Fortschritte z.B. in Form verbesserter Kontakte zwischen den Streitkräften - ähnlich den vertrauensbildenden Maßnahmen, bei der Kontrolle des Waffenhandels und der Verringerung der Zahl der in Umlauf befindlichen Kleinwaffen sowie der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen - erzielt wurden.

15 Erklärung des Gipfels von Sarajewo abgegeben von den Staats- und Regierungschefs der am Stabilitätspakt teilnehmenden und ihn unterstützenden Staaten sowie Leiter der teilnehmenden und unterstützenden internationalen Organisationen, Verbände und regionalen Initiativen, 30. Juli 1999, Absatz 4, in: http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabsara.htm.

florierender Marktwirtschaft sowie offenen pluralistischen Gesellschaften, in denen die Menschenrechte und Grundfreiheiten, darunter die Rechte nationaler Minderheiten, geachtet werden, in der Region zu beschleunigen, was einen wichtigen Schritt in Richtung auf deren Integration in euro-atlantische und globale Institutionen darstellen wird".¹⁶

Die größte Herausforderung für alle europäischen Sicherheitsinstitutionen besteht darin, im Kosovo und in anderen Ländern der Region multiethnische Gesellschaften auf der Grundlage weitgehender Autonomie aufzubauen, dabei aber gleichzeitig die Souveränität und die territoriale Integrität bestehender Staaten, einschließlich der BRJ, zu achten. Die Beschlüsse, die die NATO, die EU und die OSZE im Jahre 1999 gefasst haben, zeigen die Notwendigkeit eines umfassenderen Ansatzes für die Region: Regionale Kooperation sollte der Katalysator für die Integration der südosteuropäischen Länder in größere Strukturen sein. Die Gipfelerklärung von Istanbul stellt zum Stabilitätspakt fest, dass die OSZE "im Hinblick auf seinen Erfolg eine Schlüsselrolle zu spielen" hat.¹⁷ Tatsächlich betreffen die Probleme, denen sich die Unterzeichnerstaaten der Dokumente von Köln und Sarajewo gegenübersehen - die Gewährleistung von demokratischer Entwicklung, politischem Pluralismus und der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte innerhalb von Staaten sowie die Integrität dieser Staaten -, nahezu alle Konfliktlagen. Es sind genau die Probleme, zu deren Behandlung die OSZE eingerichtet wurde, und obwohl sie häufig mit den Entwicklungen auf dem Territorium des früheren Jugoslawien in Verbindung gebracht werden, sind sie auch der Hauptgrund für Instabilitäten im vormals sowjetischen Raum.

Das Gipfeltreffen von Istanbul

Die Gipfelerklärung von Istanbul bestätigte verschiedene wesentliche Elemente, die zusammen eine neue Art von Sicherheitssystem in Europa ausmachen. Erstens sind mit Ausnahme des seit mehr als zehn Jahren andauernden Konflikts zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach alle Konflikte innerstaatlicher Natur. Gleichwohl hat keiner der betroffenen Staaten - Belarus, Kroatien, Georgien, Mazedonien, Moldau und die Ukraine - die Legitimität oder die Rolle der OSZE bei der Suche nach friedlichen Lösungen in Frage gestellt, noch hat Russland das Recht internationaler Organisationen angezweifelt, einschließlich des Mandats der OSZE Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, die zur Wiederaufnahme eines politischen Dialogs beitragen und einen Prozess einleiten soll, der zu einer dauerhaften, umfassenden Lösung des dortigen Problems führt. Der zweite Aspekt ist die Verpflichtung, die anerkannten Prinzipien und Normen in die Praxis umzusetzen.

16 Ebenda, Absatz 7.

17 OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 444.

Dazu gehören die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, die Verurteilung und Zurückweisung "ethnischer Säuberungen" und die Unterstützung der bedingungslosen und sicheren Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Das dritte Element, das von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung von Stabilität im OSZE-Gebiet ist, ist die grundsätzliche Unterstützung für eine Politik der Toleranz und eine multiethnische Gesellschaft "unter Achtung der Rechte aller Bürger sowie der Rechtsstaatlichkeit".¹⁸ Es besteht aber nicht die Absicht, die Souveränität und die territoriale Integrität der Staaten zu unterminieren oder in Frage zu stellen, an die sich die Beschlüsse der internationalen Gemeinschaft richten.

Das Treffen von Istanbul sah sich dem Problem des massiven russischen Gewalteinsatzes in Tschetschenien gegenüber. Gewaltanwendung und Terror gegen die gesamte Zivilbevölkerung und der Rückgriff auf das Prinzip der "kollektiven Verantwortung" - das die ganze Bevölkerung für die Verbrechen einiger weniger haftbar macht, wie es in Tschetschenien zu beobachten war - können nicht mit der Bekämpfung des Terrorismus gleichgesetzt werden. Russlands Reaktion auf die Kritik der internationalen Gemeinschaft im Vorfeld des Istanbul Gipfeltreffens hätte beinahe den erfolgreichen Abschluss des Treffens gefährdet.¹⁹ Es wurde aber doch nicht abgebrochen und so konnten einige bedeutende Dokumente verabschiedet werden. Der Preis dieses "bescheidenen Erfolgs" war jedoch, dass mit zweierlei Maß gemessen wurde: In der Praxis stellte die OSZE größere Forderungen an die kleinen und mittleren Staaten hinsichtlich der Verletzungen ihrer internationalen Verpflichtungen und ließ gegenüber den Großmächten, insbesondere Russland, mehr Nachsicht walten.²⁰ Das Resultat war, dass die Autorität der OSZE ernstlich untergraben und ihre Grenzen bei der Erzwingung ihrer Prinzipien aufgezeigt wurden.

In der Auseinandersetzung zwischen Prinzipien und Praxis trug letztere den Sieg davon. Da OSZE-Beschlüsse im Konsens gefasst werden, spiegeln die verabschiedeten Dokumenten den Interessenausgleich wider. Letztendlich ermöglichte ein politischer Kompromiss die Einigung auf verschiedene bedeutsame neue Schritte, die die Implementierung von OSZE-Prinzipien und -Normen erleichtern und ihre Beschlüsse, die der Verhinderung des Ausbruchs gewaltsamer Konflikte dienen, effektiver machen sollen.

Die Europäische Sicherheitscharta, die am 19. November 1999 in Istanbul von 54 Staats- und Regierungschefs (mit Ausnahme der BRJ) unterzeichnet

18 Erklärung des Gipfels von Sarajewo, a.a.O. (Anm. 15), Absatz 4.

19 "Der Tschetschenien-Konflikt zeigt also deutlich die Grenzen der OSZE auf: Sie ist zu schwach, um in der Stunde ernster Krisen ihre Prinzipien durchzusetzen." Stefan Kornelius, Ehrlich, aber gefährlich, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. November 1999, S. 4.

20 "Die OSZE ist eine Organisation mit großem Ehrgeiz, aber wenig Macht.", in: La Stampa vom 20. November 1999 (eigene Übersetzung); "Der OSZE-Gipfel in Istanbul wird als der 'Tschetschenien-Gipfel' in die Geschichte eingehen (...) Russland - mit dem blutigen Tschetschenienproblem - stand im Mittelpunkt des Interesses." In: Izwestija vom 20. November 1999 (eigene Übersetzung); vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. November 1999.

wurde, spiegelt die Erfahrung und die Krisen der vergangenen Jahre wider und passt die Prinzipien und Normen der OSZE an die neuen Bedürfnisse an. Der Beschluss, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert zu erarbeiten, wurde im Dezember 1994 auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Budapest gefasst.²¹ Ihm lag zum einen die Notwendigkeit zugrunde, den grundlegenden Änderungen Ausdruck zu geben und die neuen Risiken und Herausforderungen zu definieren, und zum anderen der Bedarf, neue Instrumente zu entwickeln, die nicht nur ein Notbehelf, sondern Teil eines größeren Systems und Mechanismus zur Konfliktverhütung sein sollten.²² In den darauf folgenden mehr als fünf Verhandlungsjahren wurden Hunderte von Vorschlägen unterbreitet, die die unterschiedlichen Vorstellungen von einem europäischen Sicherheitssystem und die verschiedenen Konzepte über die Rolle der OSZE in einem solchen System widerspiegeln. Russland verlangte eine hierarchische und normative Ordnung, die rechtliche Verpflichtungen und Verpflichtungen aus internationalen Verträgen bestätigen sollte. Die EU-Staaten neigten trotz einiger Meinungsverschiedenheiten zu pragmatischeren Lösungen.²³

Die wesentlichen neuen Elemente in der Charta bestehen aus neuen Schritten, Mitteln und Mechanismen zu Erweiterung der Rolle der OSZE als Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt. Die Charta versucht nicht, neue Prinzipien festzulegen oder alte neu zu interpretieren.

Man einigte sich auf sechs neue Arten von Aktivitäten: a) eine Plattform für kooperative Sicherheit, deren Ziel es ist, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken und auf diese Weise die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser zu nutzen; b) den Ausbau der Rolle der OSZE bei friedenserhaltenden Operationen; c) die Schaffung von "Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (REACT), um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe rasch nachkommen, ziviles und polizeiliches Expertenwissen in Konfliktsituationen schnell anbieten, die zivile Komponente einer friedenserhaltenden Operation zügig zum Einsatz bringen und sich Problemen annehmen zu können, bevor sie zu Krisen werden; d) die Verstärkung der Fähigkeit der OSZE zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich, einschließlich von Polizeiüberwachung, Schulung und Hilfe bei der Bewahrung der Vorherrschaft des Rechts; e) die Einrichtung einer Einsatzzentrale im OSZE-Sekretariat in Wien, um die Vorbereitung, Planung und schnelle Entsendung von Feldoperationen der OSZE zu erleichtern; f) die

21 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 467.

22 "Um umfassende Lösungen zu finden und nicht nur 'Flickwerk', müssen wir über diese unmittelbaren Notwendigkeiten hinaussehen", sagte OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck (eigene Übersetzung). Vgl. auch Rotfeld, a.a.O. (Anm. 2), S. 303.

23 Zu den wichtigsten Ausgangspositionen vgl. ebenda, S. 303-306.

Schaffung eines Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE, um den Konsultationsprozess zu stärken.²⁴

Die Charta ist erheblich stärker auf operative Aufgaben ausgerichtet als ursprünglich angenommen oder erwartet. Sie bestätigt erneut die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, "einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten".²⁵ Das ist nicht eben innovativ: Solche Verpflichtungen sind sowohl in zahlreichen Dokumenten und Konventionen enthalten, die im Rahmen der VN und des Europarats angenommen wurden, als auch in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 und in der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990. Neu ist jedoch, dass Frieden und internationale Sicherheit durch einen auf zwei Elementen basierenden Ansatz gefestigt werden sollen: "Wir müssen Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten schaffen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten vertiefen."²⁶

Ebenfalls neu sind die Instrumente und Mechanismen, die staatliche Organe festigen und ihnen bei Handlungen helfen sollen, die traditionell als solche betrachtet werden, die im Kompetenzbereich und im Ermessen des einzelnen Staates liegen. In ihrer Sicherheitspolitik sollen sich die Staaten von "gleichberechtigter Partnerschaft, Solidarität und Transparenz" leiten lassen.

Ein wesentliches Element der Europäischen Sicherheitscharta ist ein ausführlicher Verhaltenskodex für die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen.²⁷ Er erkennt die integrierende Rolle an, die die OSZE spielen kann, legt aber keine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen fest. Die Plattform für kooperative Sicherheit, die mit der Charta angenommen wurde, kann als Weiterentwicklung des Konzepts angesehen werden, das im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der im Budapester Dokument²⁸ von 1994 enthalten ist, zum Ausdruck kommt. In der Charta heißt es:

"Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen (...) Wir bekennen uns zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen, um die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft bestmöglich nutzen zu können (...) Mit dieser Plattform (für kooperative Sicherheit) wollen wir auf der Grundlage gemeinsamer Werte für politische und operative Kohärenz zwischen den vielen verschiedenen Gremien sorgen, die sich mit Sicherheit beschäftigen, sowohl im Umgang mit konkreten Krisen als auch bei der Festlegung, wie auf neue Risiken und Her-

24 Vgl. OSZE, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 456.

25 Ebenda, S. 457.

26 Ebenda.

27 Dieser Verhaltenskodex findet seinen Ausdruck in einem "Beschlussdokument" der Plattform für kooperative Sicherheit, das der Europäischen Sicherheitscharta beigelegt ist. Es legt die Regeln, Verpflichtungen und Modalitäten der Zusammenarbeit fest. Vgl. ebenda, S. 474-476.

28 Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 21), S. 454-461.

ausforderungen reagiert werden soll. In Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann, bieten wir die OSZE gegebenenfalls als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit an, in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können. Wir beabsichtigen nicht, eine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen. Wir sind grundsätzlich bereit, die Ressourcen der internationalen Organisationen und Institutionen, denen wir angehören, vorbehaltlich der von Fall zu Fall erforderlichen politischen Entscheidungen zur Unterstützung der Arbeit der OSZE einzusetzen.

Die subregionale Zusammenarbeit hat sich zu einem wichtigen Element für die Stärkung der Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet entwickelt. Prozesse wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der unter die Schirmherrschaft der OSZE gestellt wurde, dienen der Förderung unserer gemeinsamen Werte. Sie tragen nicht nur in der betreffenden Subregion, sondern im ganzen OSZE-Gebiet zur Verbesserung der Sicherheit bei. Wir bieten die OSZE im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit als ein Forum für subregionale Zusammenarbeit an. In diesem Zusammenhang wird die OSZE im Einklang mit den im Beschlussdokument festgelegten Modalitäten den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern; sie kann auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren.²⁹

Zwei Folgekonferenzen in den Jahren 1997 und 1999 bestätigten, dass die Staaten den Verhaltenskodex von 1994 und das in ihm hervorgehobene Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte befolgen. Auf der OSZE-Überprüfungskonferenz im Juni 1999 wurde vorgeschlagen, sich dem Problem der Korruption im Zusammenhang mit Verteidigungsausgaben anzunehmen. Zur Förderung der Transparenz wurde vorgeschlagen, den Informationsaustausch auf der Grundlage der nationalen Antworten auf den Fragebogen über die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auf einer Internetseite zu veröffentlichen.³⁰ Die Europäische Sicherheitscharta bekräftigt die Gültigkeit des Verhaltenskodex und erklärt, dass die Unterzeichnerstaaten "mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche aufnehmen, wenn dessen Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit bedroht sind".³¹ Die Charta stellt also - mit anderen Worten - eine neue politische Verpflichtung dar, gemein-

29 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 24), S. 460-461.

30 Vgl. ausführlicher: Review of the Implementation of all OSCE Principles and Commitments, OSCE Review Conference, RC(99).JOUR/19, Wien, 1. Oktober 1999. Zur Sicherstellung der vollständigen Implementierung und Weiterentwicklung des Verhaltenskodex wurden diverse Vorschläge unterbreitet. Vgl. auch: Reports of the Second Follow-up Conference on the Code of Conduct, FSC.DEL/221/99, 30. Juni 1999, FSC.DEL/235/99 und FSC.DEL/236/99, 1. Juli 1999, sowie Chairman's report, FSC.DEL/252/99, 7. Juli 1999, und FSC/GAL/84/99/Rev.1, 19. Juli 1999.

31 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 24), S.461.

sam die Art der Bedrohungen und die Aktionen zu erörtern, die eventuell zur Verteidigung der gemeinsamen Werte erforderlich sind.

Die Europäische Sicherheitscharta sollte im Kontext der politischen Gesamtsituation bewertet werden, insbesondere der russischen Militäraktion in Tschetschenien. Diese Situation ist dafür verantwortlich, dass sie eher den Charakter eines operativen Dokuments als den eines Prinzipien- und Normenkodex, der die Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten leitet, trägt.

Die OSZE und die neue Sicherheitsarchitektur

Heute wird das Wesentliche der Sicherheit richtigerweise nicht durch das Prisma geschäftsmäßiger Kontakte in nebensächlichen Angelegenheiten betrachtet, sondern als die Suche nach einer Antwort auf die folgenden Fragen: Wie soll die künftige Sicherheitsarchitektur für Europa aussehen? Welche Organisationen sollen die Schlüsselrolle spielen: die NATO und die EU oder die OSZE? Es ist kein Geheimnis, dass in der Diskussion über ein Modell der zukünftigen europäischen Sicherheit ein Konzept vorgelegt wurde, das der OSZE den Charakter und den Status der wichtigsten Sicherheitsstruktur verlieh. Es erhebt sich die Frage, ob ein solcher hierarchischer Ansatz notwendig ist.

Eine weitere Frage ist, ob eine der bestehenden europäischen Sicherheitsorganisationen in dem neuen Sicherheitssystem die Hauptrolle spielen soll - und wenn ja, welche.

Die Ansichten, die in dem Bericht "Russland im System internationaler Beziehungen im kommenden Jahrzehnt" geäußert werden, der vor fünf Jahren vom Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO), einem der renommiertesten Forschungszentren der russischen Akademie der Wissenschaften, verfasst wurde, spiegelt das tatsächliche Verständnis der gegenwärtigen und zukünftigen Rolle der OSZE aus russischer Sicht sehr viel besser wider als viele offizielle Stellungnahmen und Dokumente:

"Betrachtet man die nähere Zukunft, so ist es außerordentlich schwierig sich eine Situation vorzustellen, in der die OSZE wirklich die tragende Säule europäischer Stabilität sein könnte. Die Balance und die Universalität dieser zwischenstaatlichen Struktur, die zum Abbau von Spannungen zwischen antagonistischen Blöcken notwendig sind, erweisen sich unter den neuen Bedingungen als unzureichend, auch nur einen einzigen Konflikt beizulegen, ganz zu schweigen davon, Sicherheit und Stabilität auf gesamteuropäischer Ebene zu gewährleisten. Die Fähigkeiten der OSZE sind gegenwärtig und für die absehbare Zukunft ziemlich eng begrenzt - sowohl auf der institutionellen als auch auf der operativen Ebene. Weder ist sie in der Lage, noch wird sie es sein, eine bedeutende militärisch-politische Kraft zu stellen. Der 'gemeinsame Nenner' von Sicherheitsinteressen und Stabilität reicht nicht aus, den spezifi-

schen Interessen der Teilnehmerstaaten im Bereich der Außenpolitik gerecht zu werden und aus ihrer Mitte heraus ein Leitungsgremium zu schaffen, das gemäß einem zukünftigen OSZE-Statut, einem rechtlich bindenden Dokument, handeln würde."³²

Die Entwicklungen der letzten fünf Jahre belegen, dass die Überlegungen der Autoren ziemlich realistisch waren.

Dieselben Autoren erklärten: "Die NATO wird trotz aller Veränderungen infolge innerer Transformation und Anpassung an die sich wandelnden Umstände in der absehbaren Zukunft überleben. Die Tatsache allein, dass die immense Konzentration ihres Militärpotentials bestehen bleibt, stellt jedoch keine Gefahr für die Sicherheit Russlands dar, da sie hauptsächlich auf die Aufrechterhaltung der Stabilität in Europa und außerhalb ihres Gebietes ausgerichtet ist. Die NATO hatte nicht einmal zur Zeit der Konfrontation ein Offensivpotential zu ihrer Verfügung, dies trifft umso mehr auf die gegenwärtigen und künftigen Bedingungen zu."³³ Die Verfasser der Studie äußerten - wie viele andere auch - Besorgnisse über eine Rekonstruktion des europäischen Sicherheitssystems, die einerseits zur Erweiterung der NATO führen würde und andererseits den nationalen Interessen Russlands schaden könnte. Sie weisen allerdings Behauptungen einer Bedrohung Russlands durch eine "aggressive NATO" zurück. Sie bezeichnen die Allianz sogar als "den wichtigsten Stabilitätsfaktor auf dem Kontinent". Obwohl dieser Sachverhalt mit russischen Interessen nicht immer im Einklang steht, sollte - nach Ansicht der Autoren aus dem IMEMO - die "Verwestlichung" Mittel- und Osteuropas, die auf diejenige Süd- und Nordeuropas folgt, als "ein objektiver, historisch bestimmter Prozess" betrachtet werden.³⁴ Russland steht vor der Alternative, entweder mit ganz Europa auf allen Gebieten, also auch im Bereich von Sicherheit und Rüstungskontrolle, zu kooperieren oder zur Konfrontation und zu einer Politik der Feindschaft gegenüber dem Westen zurückzukehren.

Schlussfolgerungen

Zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges sind die Realitäten, die die transatlantische Agenda bestimmen, völlig verändert. Die Beschlüsse und Vereinbarungen innerhalb der NATO, der EU und der OSZE haben diese Veränderungen berücksichtigt und einen neuen konzeptionellen Rahmen für die künftige Gestaltung des europäischen Sicherheitssystems gesetzt. Diese drei sicherheitsrelevanten Strukturen passen sich auch im Inneren an: NATO

32 Rossija v sisteme meždunarodnich otnošenij bližajšego desatiletija [Russland im System der internationalen Beziehungen im nächsten Jahrzehnt] (Bericht über die Ergebnisse einer Prognose-Studie innerhalb eines vom russischen Fonds für Grundlagenforschung finanzierten Forschungsprojekts), IMEMO, Moskau 1995.

33 Ebenda, S. 40-41.

34 "Man kann sich (diesem Prozess - ADR) flexibel anpassen, indem man den Schaden begrenzt und Nutzen daraus zieht, oder den Weg sturer Opposition einschlagen und dadurch folglich den Schaden vergrößern und Vorteile vergeben." Ebenda, S. 48.

und EU haben mit dem Prozess ihrer Osterweiterung begonnen. Die Europäische Sicherheitscharta der OSZE hat eine Reihe von Vereinbarungen für die engere Zusammenarbeit zwischen allen sicherheitsrelevanten internationalen Institutionen, die es in Europa gibt, kodifiziert. Die NATO-Intervention im Kosovo und der blutige Konflikt in Tschetschenien im Jahre 1999 waren der Lackmustest für die Effektivität dieser multilateralen Sicherheitsinstitutionen und gleichzeitig für die Grenzen, an die sie bei ihren Versuchen, Konflikte zu verhüten und zu lösen, stießen.

Die Dokumente von NATO, EU und OSZE sind Ausdruck der neuen Rolle, die multinationale Sicherheitsorganisationen spielen und spiegeln den Prozess der Neudefinition nationaler Interessen wider. Die sicherheitsrelevanten Beschlüsse, die 1999 gefasst wurden, sind Ausdruck der Vorstellung, dass politische und operationelle Geschlossenheit möglich ist, wenn sie auf gemeinsamen Werten und enger Zusammenarbeit aller Organe, die mit transatlantischer Sicherheit befasst sind, beruht.

Die OSZE und Human Rights Watch

Von der Normensetzung zur Implementierung und Durchsetzung

Einführung

Die Geschichte der Zusammenarbeit zwischen Human Rights Watch (HRW) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kann bis zur Gründung beider Organisationen Mitte der siebziger Jahre zurückverfolgt werden. Human Rights Watch, heute eine privat finanzierte internationale nichtstaatliche Organisation (NGO) mit Büros in der ganzen Welt und einem professionellen Mitarbeiterstab, der die Situation in rund 70 Ländern ständig beobachtet, begann 1978 als Helsinki Watch. Ihre ursprüngliche Aufgabe war es, die Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu überwachen, die in der Schlussakte von Helsinki enthalten sind, und als westlicher Partner der Helsinki-Überwachungskomitees zu fungieren, die in der Region eingerichtet worden waren. In dieser Funktion spielte Helsinki Watch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der nichtstaatlichen Komponente des Helsinki-Prozesses.

Heute setzt die Europa- und Zentralasien-Abteilung von Human Rights Watch diese Tradition fort: als regelmäßiger Teilnehmer an OSZE-Treffen und als informeller Gesprächspartner verschiedener OSZE-Institutionen, der sie mit breit gefächerten Informationen und Analysen versorgt, die für die Aktivitäten der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension relevant sind. Dieser Beitrag fasst den gegenwärtigen Fortgang dieses Dialogs zusammen, der sich auf vier Bereiche der Politikentwicklung konzentriert: Förderung der menschlichen Dimension der OSZE in den zentralasiatischen Ländern, Verbesserung der Aktivitäten der OSZE-Missionen im Bereich der menschlichen Dimension (insbesondere in Zentralasien und auf dem Balkan), Einbindung der OSZE in die weltweite Kampagne gegen den Einsatz von Kindersoldaten sowie die verstärkte Berücksichtigung der Gleichberechtigung von Mann und Frau in allen politischen Konzepten und Maßnahmen (*gender mainstreaming*) in der Arbeit der OSZE.

Das Netz sowohl kritischer als auch kooperativer Kontakte und Konsultationen zwischen Human Rights Watch und der OSZE zu Themen, die von Missständen im Einzelfall bis hin zu umfassenden Fragen der institutionellen Politik der OSZE reichen, spiegelt die Entwicklung des Helsinki-Prozesses in den letzten 25 Jahren wider. In den ersten Jahren diente der Helsinki-Prozess u.a. als Forum dafür, Teilnehmerstaaten dazu zu bewegen, sich zur Einhaltung bestimmter Menschenrechtsnormen zu verpflichten, und als Forum für Kritik nichtstaatlicher Stellen an ihrer Menschenrechtspraxis vor dem Hinter-

grund dieser Normen. Heute, nach der Institutionalisierung des Helsinki-Prozesses in Gestalt der OSZE, hat das nichtstaatliche Engagement genauso häufig die OSZE selbst zum Ziel wie die Teilnehmerstaaten. Dieser Wandel in der Ausrichtung der NGO ist Ausdruck der steigenden Erwartungen an eine effektive internationale Um- und Durchsetzung der Menschenrechte, die durch die Einrichtung zahlreicher neuer internationaler Menschenrechtsinstrumente, -mechanismen und -institutionen bei der OSZE und anderswo in den neunziger Jahren noch geschürt werden. Diese neuen Werkzeuge effektiv zu nutzen ist die aktuelle Herausforderung für internationale Organisationen wie die OSZE.

Förderung der menschlichen Dimension in Zentralasien

Die Entwicklung der Menschenrechte in Zentralasien ist seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Kontakte zwischen Human Rights Watch und der OSZE. Die Organisationen unterhalten enge und effektive Arbeitsbeziehungen in der Region, insbesondere in Taschkent und Duschanbe, wo Human Rights Watch Büros eingerichtet hat. Auf der abstrakteren Ebene der Regionalpolitik haben unterschiedliche Auffassungen jedoch zu einem etwas konfrontativeren Verhältnis geführt. Insbesondere ist Human Rights Watch davon überzeugt, dass die OSZE wiederholt nicht mit ausreichender Härte oder unter Androhung tatsächlicher Konsequenzen auf gravierende und systematische Menschenrechtsverletzungen reagiert hat, da sie offensichtlich fürchtet, zu harsche Kritik könnte die betreffenden Regierungen der OSZE entfremden. Das hat leider dazu geführt, dass die OSZE-Verpflichtungen, die diese Länder freiwillig eingegangen sind, ernstlich untergraben werden.

Wahlbeobachtung

In jedem der fünf zentralasiatischen Länder fanden im vergangenen Jahr Wahlen statt, die erhebliche Mängel aufwiesen, darunter Verstöße gegen die Medien- und die Versammlungsfreiheit sowie verschiedene Taktiken, Oppositionspolitiker an den Rand zu drängen oder ganz vom Wahlprozess auszuschließen.

Mit Büros in allen zentralasiatischen Ländern und dem Mandat zur Wahlbeobachtung ausgestattet war die OSZE bereit, bei diesen Wahlen eine Hauptrolle zu übernehmen. Human Rights Watch begrüßte die Grundsatzentscheidung der OSZE vom Januar 1999, ihrem Missfallen über die Manipulationen bei den Wahlen in Kasachstan dadurch Ausdruck zu verleihen, dass sie lediglich eine zahlenmäßig begrenzte Mission zur Beurteilung der Präsidentschaftswahlen entsandte.

Wir hofften, dass dieser Beschluss die Entstehung neuer klarer und in sich schlüssiger Standards zur Wahlbeobachtung der OSZE bedeutete. In Schrei-

ben an OSZE-Vertreter empfahlen wir eine öffentliche Erklärung über einen abgestuften Ansatz bei der Wahlbeobachtung. Insbesondere drängten wir darauf, dass es in den Fällen keine OSZE-Wahlbeobachtung geben solle, in denen offensichtlich ist, dass kein echter politischer Wettbewerb stattfinden kann, und in denen die Regierung systematisch bürgerliche Freiheiten verweigert, sei es grundsätzlich oder gezielt im Zusammenhang mit anstehenden Wahlen. Unserer Ansicht nach liefe jedes andere Herangehen an solche Bedingungen Gefahr, manipulierte Wahlen zu legitimieren. Wenn bestimmte bürgerliche Freiheiten gewährleistet sind, das Wahlsystem jedoch gleichzeitig dahingehend manipuliert ist, dass es bestimmte Ergebnisse begünstigt, sollte die OSZE unserer Auffassung nach nur eine zahlenmäßig begrenzte Beurteilungsmission entsenden und so eine gewisse Einschätzung des Abstimmungsprozesses sicherstellen, gleichzeitig jedoch ihrem Missfallen über den Gesamtzusammenhang und den Wahlprozess Ausdruck verleihen. Wir vertreten die Auffassung, dass umfassende Beobachtungsmissionen zur Beurteilung, ob der eigentliche Abstimmungsprozess den OSZE-Standards entspricht, nur dann angebracht sind, wenn die OSZE-Prinzipien im Umfeld und in der Struktur der Wahlen weitgehend eingehalten werden.

Unter Anwendung dieser Standards auf die Wahlen in Zentralasien vertraten wir den Standpunkt, die OSZE sollte lediglich eine Beurteilungsmission zu den Parlamentswahlen in Kasachstan im Oktober 1999 entsenden und überhaupt keine Missionen irgendwelcher Art zu den Wahlen in Turkmenistan und Usbekistan Ende 1999 und Anfang 2000. Wir sind darüber erfreut, dass die OSZE einen Kurs verfolgt, der auf einen dreistufigen Standard zur Entsendung von Wahlbeobachtern hinausläuft; es hat uns jedoch enttäuscht, dass eine vollständige Beobachtungsmission zu den kasachischen Parlamentswahlen und eine zahlenmäßig begrenzte Beurteilungsmission sogar zu den usbekischen Parlamentswahlen entsandt wurden.

OSZE-Vertreter argumentierten, dass die Beobachtungsmission für die kasachischen Parlamentswahlen notwendig war, um Verstöße zu belegen und der OSZE eine dokumentierte Basis dafür zu geben, detaillierte Empfehlungen zur Verbesserung der Wahlgesetzgebung und -verfahren für kommende Wahlen auszusprechen. Wir blieben jedoch dabei, dass Empfehlungen zu Gesetzen und ihrer Umsetzung durch kleinere Beurteilungsmissionen im Vorfeld von Wahlen effektiver entwickelt werden könnten. Solche Empfehlungen wären in der Vorwahlphase besonders wichtig, bevor die umfassende Beobachtungsmission überhaupt ihre Arbeit aufnimmt, und eine groß angelegte Beobachtungsmission würde lediglich dazu dienen, die manipulativen Wahlverfahren zu legitimieren, insbesondere da alle nationalen Medien die Bedeutung der Anwesenheit der Beobachter verzerrt darstellten. Zwar hat die Beobachtungsmission für Kasachstan nach den Wahlen detaillierte Empfehlungen erarbeitet. Wie vorherzusehen war, hat die Regierung jedoch wenig getan, diese umzusetzen, und weder der Ständige Rat noch die Teilnehmerstaaten der OSZE haben entsprechenden Druck auf die Regierung ausgeübt,

dies zu tun. Als offensichtlich wurde, womit die kasachische Regierung trotz sorgfältiger Anleitung durch die OSZE durchkommen würde, verschlechterten sich auch die Bedingungen für die anstehenden Wahlen in Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan und Kirgisistan, und die OSZE hatte nicht genügend Einfluss, auf Verbesserungen zu bestehen.

Nun da sich der zentralasiatische Wahlzyklus seinem Ende zuneigt und sich die Aufmerksamkeit auf die Implementierung der Empfehlungen aus den Wahlbeobachtungsberichten der OSZE konzentriert, können nichtstaatliche Organisationen die Fähigkeit der OSZE, diese Implementierung beratend und beobachtend zu begleiten, deutlich erhöhen. Es ist zu hoffen, dass sich zwischen der OSZE und den in der Region tätigen nichtstaatlichen Organisationen eine kooperative und sich gegenseitig verstärkende Herangehensweise in Bezug auf die Implementierung herausbilden wird. Zugleich kommt mit dem Ende des Wahlzyklus aber das Gefühl auf, dass die OSZE - durch die Entsendung von Beobachtern zu stark manipulierten Wahlen - große Chancen, ihre Standards im Bereich der menschlichen Dimension zu wahren, vertan hat.

Der Höynck-Bericht und weitergehende Entwicklungen

Zusätzlich zur Beobachtung der jüngsten Wahlen in Zentralasien und zur Haltung der OSZE diesen gegenüber nimmt Human Rights Watch regen Anteil an der breiter angelegten Zentralasien-Strategie der Organisation. Wir haben den Beschluss des Ministerrats über Zentralasien vom Dezember 1998 begrüßt, in dem der Amtierende Vorsitzende ersucht wird, einen Plan für ein verstärktes und koordiniertes Engagement der OSZE in Zentralasien zu entwickeln. Wir sahen in diesem Prozess eine Gelegenheit, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass die Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Zentralasien nicht nur eine Gefahr für die menschliche Dimension, sondern auch für die Sicherheit und die Wirtschaftsinteressen in der Region darstellte. In mehreren Schreiben und bei verschiedenen Treffen unterrichteten wir Delegationen des Amtierenden Vorsitzenden und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) davon, die die Region im Jahre 1999 besuchten; mit Spannung sahen wir der Vorbereitung des Berichts über Zentralasien durch Wilhelm Höynck, den Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, entgegen.

Der Bericht, der dem Ständigen Rat am 15. Juli 1999 vorgelegt wurde, war jedoch eine Enttäuschung. Unsere Hauptsorge war, dass der Bericht nur dem Namen nach Prioritäten im Bereich der menschlichen Dimension setzte, tatsächlich aber Wirtschafts-, Umwelt- und anderen Aspekten umfassender Sicherheit einen höheren Stellenwert einräumte. Insbesondere bezeichnete er die menschliche Dimension als ein "Schlüsselement des breiten politischen

Dialogs"¹, aber eben nur als ein Element und nicht als notwendige und grundsätzliche Verpflichtung für alle OSZE-Teilnehmerstaaten. Darüber hinaus betonte der Bericht wiederholt den politischen Charakter der Organisation und legte damit nahe, dass die Menschenrechte andere Bereiche des "Dialogs" nicht überschatten oder behindern dürfen, wie schwerwiegend auch immer die Verletzungen der OSZE-Standards ausfallen mögen. Eine solche Behandlung des Themas sendet ein gefährliches Signal an die Länder, die ständig nur mit ihren Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension prahlen, dass sie keine Schritte seitens der OSZE zu fürchten haben.

Der Bericht des Persönlichen Vertreters spiegelte diese konzeptionelle Einordnung der menschlichen Dimension und die mangelnde Bereitschaft, eine offene Diskussion über die Lage der menschlichen Dimension in Zentralasien zu führen, wider und beschönigte die Leistungen der Staaten in Bezug auf ihr Engagement für die menschliche Dimension in der OSZE, indem er die Fortschritte "bemerkenswert" nannte und die Rückschritte der Staaten hinsichtlich der Menschenrechte seit 1996, als die OSZE ihre erste Präsenz vor Ort in der Region einrichtete, einfach ignorierte. Eine solche Stellungnahme war unerträglich zu einer Zeit, als einer der Staaten, Turkmenistan, unerschütterlich bei seiner Weigerung blieb, eine ernsthafte Diskussion über seine Missachtung von OSZE-Standards zu führen oder gar irgendwelche Aktivitäten der OSZE zur Implementierung der menschlichen Dimension im Land zuzulassen. Ein anderer Staat, Usbekistan, griff gerade hart gegen Menschenrechtsaktivisten durch und hatte soeben ausdrücklich die Kritik der OSZE an seiner Menschenrechtspraxis zurückgewiesen, während die Regierung Kasachstans zwar zusicherte, sich den OSZE-Standards anzunähern, gleichzeitig aber wiederholt die Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Wahlprozess vereitelte. Der Bericht bezeichnete die ungeheuerlichen Verletzungen fundamentaler Menschenrechte als "ernsthafte Defizite bei der Implementierung". Er setzte hinzu, es sei wichtig, "dass sich positive Tendenzen fortsetzen und Rückschritte vermieden werden", ließ dabei aber außer Acht, dass diese "Rückschritte" seit 1996 in einigen Ländern vom gemächlichen Schritt in einen rasenden Galopp übergegangen waren.

Human Rights Watch nahm eine äußerst kritische Position zum Ansatz des Höynck-Berichts ein. In einer schriftlichen Analyse des Berichts, die in großem Umfang an OSZE-Vertreter und Teilnehmerstaaten verteilt wurde, forderten wir die Organisation auf, sich der Marginalisierung der Anliegen der menschlichen Dimension - wie sie in dem Bericht geschehe - zu widersetzen. Wir ermutigten die OSZE, stattdessen ihre Bemühungen, die Menschenrechte in der Region zu fördern, zu verdoppeln. Insbesondere empfahlen wir, die Organisation solle

1 Dieses und alle weiteren Zitate sind, wenn nicht anders gekennzeichnet, eigene Übersetzungen.

- gründliche Evaluierungen bestehender Programme im Bereich der menschlichen Dimension vornehmen,
- eine neue, die ganze Region umfassende Strategie zur menschlichen Dimension erarbeiten, die klare Maßstäbe für Verbesserungen und die Verpflichtung enthält, den Moskauer Mechanismus anzuwenden oder Operationen vor Ort abzubrechen, wenn Staaten wiederholt und grob ihre Verpflichtungen verletzen,
- dafür sorgen, dass das BDIMR systematisch an allen programmatischen Aktivitäten in der Region beteiligt wird, um sicherzustellen, dass die menschliche Dimension vollständig in die anderen Aspekte der OSZE-Agenda einbezogen wird,
- die Koordinierung zwischen Missionen vor Ort und den verschiedenen OSZE-Institutionen bei Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension verbessern, damit Trends (insbesondere im Hinblick auf regionale oder grenzüberschreitende Probleme wie beispielsweise Flüchtlingsströme oder Minderheitenrechte) analysiert, Informationen über die besten Verfahren ausgetauscht und die Fähigkeiten der OSZE zur Frühwarnung im Falle von Instabilitäten, die sich aus der mangelhaften Implementierung der menschlichen Dimension ergeben, verbessert werden können, sowie
- klare und konsistente Standards für Beschlüsse über Art und Umfang der OSZE-Beteiligung an Wahlbeobachtungen entwickeln und umsetzen.

Die Reaktion von Human Rights Watch auf den Höynck-Bericht war jedoch nicht ausschließlich kritisch. Wir befürworteten den von Botschafter Höynck angeregten "Kalender jährlicher Ereignisse" in Zentralasien und schlugen vor, dass dieser jedes Kalenderereignis mit bestimmten konkreten Schritten zur Implementierung der menschlichen Dimension verknüpft.

In jüngster Zeit hat Human Rights Watch im Briefwechsel und bei Treffen mit dem österreichischen Amtierenden Vorsitz und dem neuen Persönlichen Vertreter der Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien, OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš, Botschafter Höyncks Vorschläge dahingehend erweitert, die OSZE solle die Koordinierung zwischen den internationalen Organisationen, die in der Region aktiv sind, verstärken, und hat sich insbesondere für eine engere Zusammenarbeit hinsichtlich der menschlichen Dimension in Zentralasien zwischen der OSZE einerseits und der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Europäischen Union (EU) andererseits eingesetzt.

Die drei letztgenannten Institutionen haben ein besonderes Interesse an der menschlichen Dimension der OSZE: die Weltbank im Zusammenhang mit ihrer programmatischen Betonung von guter Regierungsführung, Reformen der Justiz und der Bekämpfung der Korruption, die EBRD zur Förderung ihrer auf ihrer Charta gründenden Verpflichtung zu demokratischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit und die EU als eine der Aufgaben, die sich aus

ihren Verpflichtungen zur Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergeben, und als Teil der Bestimmungen ihrer Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den zentralasiatischen Staaten, die ausdrücklich erwähnen, dass die OSZE-Verpflichtungen ein wesentliches Element kooperativer Beziehungen sind.

Allerdings sind diese Institutionen weder vor Ort präsent, noch besitzen sie die Menschenrechtsexpertise der OSZE, um tiefergehende Beurteilungen oder Strategien in Bezug auf den Status der Menschenrechte oder der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien zu erarbeiten. Die OSZE wiederum ist zwar im Besitz dieser Expertise, hat aber nur relativ spärliche Mittel, die Implementierung im Bereich der menschlichen Dimension herbeizuführen. Koordination zwischen der OSZE und den internationalen Finanzinstitutionen und anderen Geberorganisationen ist eindeutig eine Gelegenheit für die vielgepriesene "Komplementarität" zwischen internationalen Akteuren.

Um dieses Potential nutzbar zu machen, fördert Human Rights Watch aktiv verschiedene Möglichkeiten für eine verbesserte Koordination, z.B. die Einrichtung von Verbindungen zwischen der OSZE und den Geberorganisationen, regelmäßige Beratungen der internationalen Finanzinstitutionen mit der OSZE im Zusammenhang mit ihren Länderentwicklungsstrategien, regelmäßige Treffen zwischen Vertretern vor Ort und OSZE-Botschaftern, Briefings durch OSZE-Botschafter und anderes OSZE-Personal für Mitarbeiter der Zentralen internationaler Finanzinstitutionen sowie die Teilnahme von OSZE-Botschaftern oder anderen OSZE-Vertretern an regelmäßigen "Kooperationsräten" oder Überprüfungstreffen für Länderstrategien oder zumindest die Verleihung eines Beobachterstatus.

Ein immer wiederkehrendes Thema in den Ratschlägen von Human Rights Watch sowohl bezüglich des Höynck-Berichts als auch der Wahlen in Zentralasien ist, dass die OSZE sicherstellen muss, dass gravierende Verstöße gegen Menschenrechtsnormen für den Staat, der sie begeht, ernsthafte Konsequenzen haben. Die Bereitschaft der OSZE, über starke Worte hinaus solche Maßnahmen zu ergreifen, stellt eine entscheidende Probe ihrer Effektivität in der Durchsetzung der menschlichen Dimension dar.

Stärkung der menschlichen Dimension in den OSZE-Missionen

Ein zweiter wichtiger Bereich der Zusammenarbeit und Beratung zwischen Human Rights Watch und der OSZE ist das Thema der Menschenrechtsaktivitäten ihrer immer zahlreicher werdenden Missionen. Teilweise hat sich diese Diskussion auf die oben schon kurz angesprochene Arbeit der OSZE-Zentren in Zentralasien konzentriert, aber auch OSZE-Aktivitäten vor Ort in anderen Teilen der Region spielen eine wichtige Rolle und die gewonnenen Erkenntnisse können im gesamten OSZE-Gebiet angewendet werden.

Human Rights Watch begrüßt die Ausweitung von OSZE-Missionen als potentiell wertvolles Instrument zur Verbesserung der Implementierung im Bereich der menschlichen Dimension. Leider hat uns das Niveau der Menschenrechtsaktivitäten der Missionen in vielen Fällen enttäuscht. Ein immer wiederkehrendes Problem, dem sich die Menschenrechtsarbeit der OSZE-Missionen gegenüberstellt, ergibt sich aus Doppelmandaten, in denen die Beobachtung und Berichterstattung über die Menschenrechte in Konkurrenz zu anderen - manchmal damit konfligierenden - Aufgaben, wie z.B. die Organisation von Wahlen oder eine Vermittlerrolle bei Friedensverhandlungen, tritt. Unter diesem Problem litt die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien während des Krieges 1994-1996, als es zeitweilig den Anschein hatte, als spiele sie Menschenrechtsangelegenheiten herunter, um ihre Rolle in den Verhandlungen nicht zu schwächen. Im Zusammenhang mit dem Wiederaufblühen der Kämpfe in Tschetschenien seit Ende 1999 trägt das frühere Engagement der Unterstützungsgruppe bei den Verhandlungen über eine politische Lösung zum Widerstand der russischen Regierung gegen einen erneuten Einsatz der Gruppe, und sei es lediglich zum Zweck der Menschenrechtsüberwachung, bei.

Selbst wenn Missionen in den Genuss relativ unzweideutiger Mandate kommen, gehen sie zu häufig rein reaktiv an ihre Menschenrechtsarbeit heran: Die Mitarbeiter sitzen im Büro und warten darauf, dass Verstöße gemeldet werden, anstatt die Initiative zu ergreifen und Gerichtsverhandlungen zu beobachten, Vertriebene oder Verhaftete zu besuchen oder bei örtlichen Behörden Einzelfälle anzusprechen. In mehreren Fällen mussten wir feststellen, dass die Akten von Missionen über Menschenrechtsverletzungen unvollständig waren, was ihre Fähigkeit, wiederkehrende Muster oder Trends bei Verstößen zu erkennen, die thematisiert werden müssten, mindert. Bis vor kurzem widersetzten sich die meisten Missionen der Veröffentlichung ihrer Erkenntnisse. Sie zogen die stille Diplomatie mit Regierungsvertretern vor, auch wenn diese keinerlei Bereitschaft zeigten, die angesprochenen Missstände zu beheben. Häufig werden die Probleme bei den Aktivitäten der Missionen im Bereich der menschlichen Dimension noch dadurch verschärft, dass die OSZE nicht in der Lage ist, sie mit Menschenrechtsexperten zu besetzen oder das Missionspersonal entsprechend zu schulen.

Diese Probleme treten nicht in allen Missionen auf, auch kann man beim besten Willen nicht allen Missionsmitarbeitern vorwerfen, die menschliche Dimension zu vernachlässigen. Es gibt in der gesamten Region außerordentlich engagierte Mitarbeiter von OSZE-Missionen, die einen erheblichen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte geleistet haben. Leider mussten wir feststellen, dass das System zu oft gegen diese engagierten Einzelpersonen arbeitet.

Human Rights Watch und andere nichtstaatliche Organisationen haben diese Besorgnisse hinsichtlich der generellen Missionspolitik der OSZE und der Missionsaktivitäten in bestimmten Ländern wiederholt in OSZE-Foren, in

öffentlichen Berichten und privaten Briefwechseln zur Sprache gebracht. Ein besonders gutes Beispiel für den Beitrag von NGOs zur laufenden Diskussion über Menschenrechtsaktivitäten von Missionen war ein Seminar, das von der Internationalen Liga für Menschenrechte und dem Jacob-Blaustein-Institut im Mai 1999 veranstaltet wurde.² Manchmal hat sich die private Korrespondenz als der effektivste Weg, Besorgnisse zum Ausdruck zu bringen, erwiesen. So wurden die Empfehlungen eines vertraulichen Memorandums von Human Rights Watch vom Dezember 1998, in dem die Arbeit der OSZE-Mission in Kroatien beurteilt wird, innerhalb der Mission und bei einer informellen Sitzung des Ständigen Rates ausführlich diskutiert.

Man muss der OSZE zugute halten, dass sie viele der Kritikpunkte aufgegriffen hat. Eine Reihe von Missionen verfolgt inzwischen einen wesentlich aktiveren Ansatz hinsichtlich ihrer Menschenrechtsarbeit, und auch bei der Einstellung und Schulung von Personal für die Missionen wird den Menschenrechten deutlich größere Bedeutung beigemessen. Das BDIMR leistete mit der Durchführung eines Seminars speziell zur menschlichen Dimension im April 1999 über die Rolle der Missionen vor Ort bei der Förderung der menschlichen Dimension einen wertvollen Beitrag. Die im Verlaufe der OSZE-Operationen vor Ort gemachten Erfahrungen wirken sich insgesamt dahingehend aus, dass viele Missionen einen aktiveren Kurs in der Menschenrechtsarbeit eingeschlagen haben und nun auch Berichte über Menschenrechtsverletzungen veröffentlichen. Einige der Lehren aus den Missionen in Bosnien und Kroatien finden deutlich ihren Niederschlag in dem aktiveren Ansatz der Kosovo-Mission der OSZE.

Gleichwohl hängt der Stellenwert, den eine OSZE-Mission der menschlichen Dimension beimisst, zu häufig von den persönlichen Vorlieben des jeweiligen Missionsleiters ab. Jetzt da die OSZE Schritte unternimmt, die Unterstützung des Sekretariats für die Missionen zu erweitern und - wie auf dem Gipfeltreffen von Istanbul beschlossen - das REACT-Konzept entwickelt (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation), ist es wichtig, auch institutionell die Möglichkeiten zu schaffen, die jeweils besten Verfahren in der menschlichen Dimension überall anzuwenden.

In der Zwischenzeit werden die NGOs weiterhin auf eine effektive Implementierung der menschlichen Dimension durch die einzelnen Missionen, die Speerspitze der Organisation bei der Förderung der Menschenrechte in weiten Teilen des OSZE-Gebiets, drängen. In diesem Zusammenhang ist es eine besondere Herausforderung, dass die OSZE zum bevorzugten Ziel des Engagements nichtstaatlicher Organisationen wird, denn die Missionsmitarbeiter, die vor Ort häufig eng mit NGOs zusammenarbeiten, könnten sich verraten fühlen, wenn diese NGOs dann die Missionsarbeit kritisieren. Ein Bericht

2 Vgl. International League for Human Rights/The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, *Delivering on the Promise: Human Rights, OSCE Field Missions, and Election Activities*, New York 1999.

von Human Rights Watch aus dem Jahre 1999 über Menschenrechtsverletzungen, die an Roma und Serben im Kosovo begangen worden waren,³ hatte diesen unglücklichen Effekt: Empfehlungen, die darauf abzielten, externe politische und finanzielle Unterstützung für die Ausweitung der Bemühungen der OSZE im Bereich der Menschenrechte zu erhalten, wurden von Missionsmitarbeitern als persönliche Kritik aufgefasst. Diese Erfahrung machte uns klar, dass ein höherer Bedarf an Konsultationen mit OSZE-Vertretern im Zusammenhang mit einem solchen Engagement besteht. Derartige Konsultationen müssen einerseits so durchgeführt werden, dass die Unabhängigkeit der NGO gewahrt bleibt, andererseits sind sie unerlässlich für ein effektives Engagement von nichtstaatlicher Seite, das in zunehmendem Maße sowohl die Organisation als auch die Teilnehmerstaaten zum Ziel hat.

Die OSZE und Kinder in bewaffneten Konflikten

Das jüngste Engagement von Human Rights Watch gegenüber der OSZE hinsichtlich des Problems von Kindern in bewaffneten Konflikten verbindet das herkömmliche Bemühen um Normensetzung mit einem aktiven Programm zur Implementierung und Durchsetzung.

Im Juli 1999 schloss sich Human Rights Watch mit anderen nichtstaatlichen Organisationen zusammen, um ein gemeinsames Memorandum über das Problem von Kindersoldaten und angemessene Schritte, die die OSZE unternehmen könnte, um sich dieser Frage auf der Überprüfungskonferenz und beim Gipfel im Jahre 1999 anzunehmen, vorzubereiten. Das Memorandum wurde an die entsprechenden offiziellen Vertreter der Teilnehmerstaaten verteilt. Die Wirkung des Memorandums wurde dadurch verstärkt, dass es eine gemeinsame Aktion mehrerer NGOs war und bereits weit im Vorfeld der Überprüfungskonferenz und des Gipfels erarbeitet wurde. Obwohl Menschenrechtsorganisationen oftmals auf Notfälle reagieren, in denen solche Koordination und Vorausplanung schlicht unmöglich sind, zeigt die Erfahrung unserer Arbeit für die OSZE zum Thema Kindersoldaten, dass nichtstaatliche Organisationen - wenn irgend möglich - versuchen sollten, ähnliche Anstrengungen zu unternehmen. Human Rights Watch und ihre nichtstaatlichen Partner verfolgten das Memorandum in Form von Treffen mit den entsprechenden Offiziellen und öffentlichen Stellungnahmen bei der Überprüfungskonferenz weiter.

Diese Bemühungen wurden durch die Ankündigung belohnt, das BDIMR werde im Jahr 2000 ein Seminar zum Thema "Kinder in bewaffneten Konflikten" organisieren. Und die in Istanbul angenommene Europäische Sicherheitscharta verpflichtet die Teilnehmerstaaten "Maßnahmen (zu) erarbeiten und um(zu)setzen, um die Rechte und Interessen von Kindern in bewaffneten

3 Human Rights Watch, Federal Republic of Yugoslavia: Abuses Against Serbs and Roma in the New Kosovo, Nr. 10(D), August 1999.

Konflikten und nach Konflikten (...) zu fördern" und "Möglichkeiten (zu) prüfen, wie die Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren zum Einsatz in bewaffneten Konflikten verhindert werden kann".⁴ Diese Schritte gaben auch dem im Januar 2000 in Genf verabschiedete Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das 18 Jahre als Mindestalter für den Einsatz in bewaffneten Konflikten festlegt, wichtige Impulse.

Obwohl die Frage des Mindestalters für einen Einsatz von entscheidender Bedeutung war, war sie doch eines der einfacheren Probleme, die in dem NGO-Memorandum von Juli 1999 angesprochen werden. Man muss sich nur den jüngsten bewaffneten Konflikt in der OSZE-Region, in Tschetschenien, vor Augen führen, um zu erkennen, dass Kinder in bewaffneten Konflikten gravierenden Menschenrechtsverletzungen wie Verhaftung, Folter, Vergewaltigung und Zwangsrekrutierung besonders schutzlos ausgeliefert sind, von dem Entzug ihrer Grundrechte auf Nahrung, Gesundheitsfürsorge und Bildung ganz zu schweigen. Die Herausforderung für die OSZE und interessierte nichtstaatliche Organisationen, die an dem Seminar des BDIMR über Kinder in bewaffneten Konflikten im Jahre 2000 teilnehmen, wird die Auseinandersetzung mit den komplexeren Fragen sein, die mit der Erweiterung der Möglichkeiten von OSZE-Missionen zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Kindern in Zusammenhang stehen, u.a. auch mit Hilfe von Programmen zur Demobilisierung und Rehabilitation von Kindersoldaten.

Gender Mainstreaming in der OSZE

In Bezug auf die oben angesprochenen Fragen tritt Human Rights Watch seit kurzem insbesondere dafür ein, dass bestehende OSZE-Mechanismen Menschenrechtsfragen effektiver behandeln. Hinsichtlich der Menschenrechte von Frauen ist unser Ansatz allerdings grundsätzlicher: Wir wollen innerhalb der OSZE Strukturen einrichten, die diese Probleme aufgreifen.

Human Rights Watch nahm an dem Seminar der menschlichen Dimension über Menschenrechte von Frauen im Jahre 1997 teil, das die OSZE in Warschau veranstaltete. Wir begrüßten die umfassende Verpflichtung, die bei diesem Treffen vereinbart wurde, dass nämlich die OSZE Gleichstellungsfragen und die Menschenrechte von Frauen in ihrer gesamten Arbeit besonders berücksichtigen sollte. Was aber bedeutete das in der Praxis?

Nach Ansicht von Human Rights Watch war die Einrichtung von ständigen Beratern für Fragen der Geschlechterproblematik sowohl im BDIMR als auch im Sekretariat, wo sie das *gender mainstreaming* überwachen und sicherstellen können, zu dem sich die Institution verpflichtet hat, von entschei-

4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier S. 464.

dender Bedeutung. Das gemeinsame Eintreten von Human Rights Watch und anderen nichtstaatlichen Organisationen hat mit der Unterstützung auch von Vertretern der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten zur Abordnung von Beratern für Fragen der Geschlechterproblematik an das BDIMR und ans Sekretariat geführt. Derzeit sind deren Stellen allerdings noch nicht auf Dauer eingerichtet.

Obwohl die OSZE ihre Aufmerksamkeit gegenüber Menschenrechten von Frauen erhöht hat, sind Frauen nach wie vor erheblicher geschlechtsbedingter Diskriminierung, Gewalt im Krieg, Vergewaltigung, Menschenhandel, häuslicher Gewalt, sexueller Belästigung sowie Vergewaltigung und sexueller Gewalt im Gefängnis ausgesetzt. Frauen haben in Entscheidungsprozessen wenig zu sagen. Alle Probleme, die in den Diskussionsforen des Treffens zur menschlichen Dimension im Jahre 1997 identifiziert wurden, sind noch immer aktuell. Der Aktionsplan des BDIMR zur Verhütung des Menschenhandels, der auf dem Istanbuler Gipfeltreffen präsentiert wurde, ist ein gutes Beispiel für die Art von konkreter Implementierungsstrategie, die für verschiedene Fragen der Menschenrechte von Frauen benötigt wird. Die erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung solcher Pläne wird vom Maß des institutionellen Engagements der OSZE abhängen. Die Einrichtung ständiger Berater für die Gleichstellung von Mann und Frau und eine entsprechende institutionelle Struktur für diesen Aspekt der menschlichen Dimension wäre ein guter Ausgangspunkt und wird auch weiterhin für Human Rights Watch im Dialog mit der OSZE Priorität haben.

Schlussfolgerung

Die vorangegangene Momentaufnahme der jüngsten Interaktion von Human Rights Watch und OSZE beleuchtet eine wichtige Entwicklung auf dem internationalen Gebiet der Menschenrechte. Obwohl die Normensetzung ein wichtiger Teil des Dialogs bleibt (wie die Arbeit über Kindersoldaten zeigt), erbringen diese Diskussionen zunehmend nur noch relativ geringfügige Verbesserungen bereits existierender Standards. Das Hauptaugenmerk gegenwärtiger NGO-Aktivitäten im Kontext der OSZE liegt auf der Implementierung, und die OSZE ist zumeist selbst das Ziel dieses Engagements.

Die Erhöhung der Zahl von Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen hat bei nichtstaatlichen Akteuren berechnete Erwartungen geweckt, dass die OSZE eine positive Rolle bei der Implementierung und sogar bei der Erzwingung ihrer Menschenrechtsstandards übernehmen wird. In diesem Zusammenhang verlangt das erfolgreiche Engagement nichtstaatlicher Organisationen nicht nur Kenntnisse der Menschenrechtssituation im gesamten OSZE-Gebiet, sondern auch umfassende Kenntnis der Mandate, Strukturen und laufenden Aktivitäten der verschiedenen Einrichtungen der OSZE. Nichtstaatliche Organisationen müssen im kleinen Kreis mit der OSZE über Implemen-

tierungsfragen beraten, sie müssen aber auch ihre Unabhängigkeit bewahren und sich die Fähigkeit erhalten, die OSZE öffentlich für ihre Versäumnisse zur Rechenschaft zu ziehen. OSZE-Vertreter sollten ihrerseits den Input von nichtstaatlichen Organisationen nutzen, deren Außenseitersichtweise ihnen besondere Einsichten vermitteln kann, die für die Verbesserung der Implementierung der Menschenrechte wichtig sind. Und schließlich hat die OSZE mit den Auswirkungen des dramatischen Anstiegs der Zahl ihrer Menschenrechtsinstrumente im vergangenen Jahrzehnt zu kämpfen: Die Zivilgesellschaft erwartet, dass diese Instrumente genutzt, die Normen aufrechterhalten und verstärkt werden, und sie wird voller Ungeduld Druck auf die OSZE ausüben, dies auch zu tun. Obwohl er eine Herausforderung sowohl für die nichtstaatlichen Organisationen als auch für die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten ist, verspricht dieser Dialog letzten Endes einen bedeutenden Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der menschlichen Dimension der OSZE zu leisten.

CORE - Das Zentrum für OSZE-Forschung am IFSH

Die OSZE als regionale Sicherheitsorganisation umfasst mit ihren 55 Teilnehmerstaaten nahezu die gesamte nördliche Hemisphäre von "Vancouver bis Wladiwostok" und ist die einzige internationale Organisation mit einem ausdrücklich gesamteuropäischen Auftrag und Wirkungsradius, die zudem über eine transatlantische Dimension verfügt. Sie bezieht insbesondere jene Krisenregionen ein, deren Staaten auch langfristig anderen europäischen Organisationen nicht angehören werden, die gesamteuropäische Sicherheit jedoch grundlegend beeinflussen.

Früher und erfolgreicher als andere Organisationen hat die OSZE auf Krisen und Konflikte reagiert und ein innovatives, nichtmilitärisches Instrumentarium zur Prävention und Regelung ethno-politischer Konflikte entwickelt. Die OSZE nimmt heute durch vorbeugende Diplomatie, Frühwarnung, Wahlbeobachtung, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle und insbesondere durch ihre Missionen vor Ort eine entscheidende Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur wahr.

Interesse und Auftrag der Wissenschaft

Die Häufung innerstaatlicher, zumeist ethno-politischer Konflikte in einer Reihe von Teilnehmerstaaten der OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts rückte den Präventionsgedanken, der auf politischer Ebene durch die Agenda für den Frieden des ehemaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali im Jahre 1994 ins Zentrum der Aufmerksamkeit gelangt war, auch in der Politischen Wissenschaft in den Mittelpunkt der Diskussion. Die lebhaft wissenschaftliche Debatte über die Prävention ethno-politischer Konflikte findet jedoch häufig auf einer stark von der Praxis internationaler Organisationen abstrahierenden theoretischen Ebene statt. Eine Erforschung der Präventionsarbeit insbesondere der OSZE fehlt (weit-hin). Diese gravierende Forschungslücke sowie die Möglichkeiten, konstruktive Beiträge zur Weiterentwicklung der OSZE-Diskussion zu leisten, veranlassten im Jahre 1995 den Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Dieter S. Lutz, zunächst das OSZE-Jahrbuch zu begründen. Dem Jahrbuch folgte der Aufbau eines Forschungsschwerpunktes OSZE am Institut.

Die nahezu explosionsartige Ausweitung der Aktivitäten der OSZE in den vergangenen Jahren und die Vielzahl der dadurch entstandenen neuen Fragen haben schließlich dazu geführt, das Zentrum für OSZE-Forschung/Centre for

OSCE Research (CORE) am IFSH zu gründen. Das CORE ist das weltweit einzige auf die OSZE spezialisierte Forschungszentrum.

Die Gründung des Zentrums für OSZE-Forschung

Das Zentrum wurde am 6. Januar 2000 als Abteilung des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) gegründet.

Im Rahmen der Gründungsveranstaltung sprachen Bundespräsident Johannes Rau, der Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Ortwin Runde, und der Direktor des IFSH und Leiter des CORE. Der Bundespräsident eröffnete den Festakt im Rathaus der Freien und Hansestadt Hamburg mit einer Ansprache unter dem Motto seines Amtvorgängers Gustav Heinemann: "Der Friede ist der Ernstfall." Auch die Festreden des Ersten Bürgermeisters Runde und von Professor Lutz behandelten aus unterschiedlichen Blickwinkeln, aber in seltener Stimmigkeit ein- und dasselbe Thema, das gleichzeitig als Leitmaxime des CORE gelten kann: "Krieg ist nicht normal!" Einige der mehr als 400 geladenen Gäste aus Politik, Wirtschaft und öffentlichem Leben nutzten die Gelegenheit, um mit namhaften Beiträgen das finanzielle Fundament für einen Erweiterungsbau des IFSH zu schaffen, der zur Unterbringung des CORE dringend erforderlich ist.

Im Rahmen eines Symposiums unter dem Titel "OSZE 2000 - Zivile Friedenspolitik für Europa" diskutierten der Generalsekretär der OSZE, Botschafter Ján Kubiš, die Vertreterin des Amtierenden Vorsitzes der OSZE, Gesandte Dr. Margit Wästfelt, der OSZE-Beauftragte für die Medienfreiheit, Freimut Duve, sowie der damalige deutsche und der russische Botschafter bei der OSZE, Dr. Rudolf Schmidt und Oleg Belous, die Perspektiven der OSZE. Eingeleitet wurde die vom stellvertretenden Leiter des CORE, Dr. Wolfgang Zellner, moderierte Veranstaltung mit einem Grußwort der Zweiten Bürgermeisterin und Wissenschaftssenatorin der Freien und Hansestadt Hamburg, Krista Sager.

Im Anschluss an die Gründungsveranstaltung lud das Zentrum zu einem internationalen Workshop über aktuelle Entwicklungen in der OSZE und das Arbeitsprogramm des CORE für das Jahr 2000 ein. Teilnehmer waren OSZE-Experten aus der Wissenschaft und Vertreter von OSZE-Institutionen, darunter u.a. der ehemalige OSZE-Generalsekretär, Botschafter a.D. Dr. Wilhelm Höynck, Falk Lange, Berater des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, sowie Dr. Monika Wohlfeld aus dem OSZE-Sekretariat. Von wissenschaftlicher Seite waren u.a. vertreten: Professor Dr. Adam Daniel Rotfeld, Stockholm International Institute for Peace Research (SIPRI), Professor Victor-Yves Ghebali vom Institut des Hautes Études Internationales, Genf, und Dr. Pál Dunay vom Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops diskutierten über die laufenden und geplanten Forschungsvorhaben sowie die angestrebten Publikations- und Serviceleistungen des CORE. Als Ergebnis des Workshops lässt sich festhalten, dass das CORE auf einen gesicherten Rückhalt und Unterstützung in Wissenschaft und Politik zählen kann.

Ziele und Prinzipien des CORE

Das Zentrum für OSZE-Forschung versteht sich als politisch unabhängiger *think tank* und kombiniert Grundlagenforschung zu zentralen Aspekten der OSZE-Entwicklung mit bedarfsorientierten Analysen. Ziel des CORE ist es, die Entwicklung der OSZE durch kritische Analysen zu begleiten und so zu einem tieferen Verständnis ihrer Probleme und Perspektiven beizutragen. Die Forschungsarbeit des CORE soll außerdem zu realistischen Einschätzungen der Möglichkeiten und Grenzen der OSZE beitragen. Des Weiteren sollen ihre Bemühungen um wirksame Konfliktbewältigung und den Aufbau einer europäischen Sicherheitsordnung unterstützt werden.

Schon die Anlehnung der Forschungen des CORE an die aktuellen Aktivitäten der OSZE lässt auf die gewollte praxisnahe Ausrichtung des Zentrums schließen. Unterstrichen wird dies durch seine internationale Ausrichtung und einen hohen Anteil an Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, die neben ihrer wissenschaftlichen Qualifikation auch über praktische Erfahrungen in Institutionen und Missionen der OSZE sowie über Forschungserfahrungen in mittel- und osteuropäischen Staaten verfügen. Für Forschungsprojekte, wie z.B. "Zur Wirksamkeit des OSZE-Minderheitenregimes", werden wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den zu untersuchenden Ländern für detaillierte Vor-Ort-Studien herangezogen.

Regelmäßige Kontakte zu Institutionen und Missionen der OSZE gewährleisten zusätzlich die Orientierung der Forschungsarbeit an politisch relevanten Fragen. Damit soll erreicht werden, dass CORE die Erfahrungen ehemaliger Missionsmitglieder nutzt, um seine politikberatende Arbeit realitätsnaher zu gestalten und nicht nur theoretische Möglichkeiten zur Diskussion zu stellen.

Arbeitsschwerpunkte

Die zentralen Arbeitsschwerpunkte des Zentrums, die sich in allen Einzelaktivitäten widerspiegeln, sind Konfliktprävention, Krisenmanagement und der Prozess des Friedensaufbaus nach der Beendigung von Konflikten. Die Forschungstätigkeit wird durch Publikations- und Serviceleistungen ergänzt. Inhaltliche Schwerpunkte der Forschung sind insbesondere die innovativen, auf Konfliktregulierung in unterschiedlichen Eskalationsphasen gerichteten In-

strumente der OSZE wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Beauftragte für Medienfreiheit und natürlich die Langzeitmissionen. Regionale Schwerpunkte sind die drei zentralen Krisenregionen im OSZE-Gebiet, der Balkan, Zentralasien und der Kaukasus.

Forschungsprojekte

Projekt "Zur Wirksamkeit des OSZE-Minderheitenregimes"

Ethnopolitische Konflikte sind gegenwärtig Hauptursache gewaltsamer Auseinandersetzungen in Europa. Sie entstehen in der Regel innerstaatlich, haben jedoch häufig das Potential zu zwischenstaatlicher Eskalation. Ethnopolitisch geprägte Gewalt bedeutet daher immer eine Gefahr für Sicherheit und Stabilität, den Frieden und damit für die zwischenstaatlichen Beziehungen der OSZE-Teilnehmerstaaten. Aus dieser Erkenntnis richtete die damalige KSZE im Jahre 1992 die Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein.

Hauptaufgabe des HKNM ist die frühzeitige Identifizierung von Minderheitenkonflikten und gegebenenfalls deren friedliche Lösung. Ungeachtet der Tatsache, dass die Arbeit des seit 1993 amtierenden HKNM, des früheren niederländischen Außenministers Max van der Stoep, in Politik und Wissenschaft einhellig als äußerst positive betrachtet wird, ist die Wirksamkeit des Instruments HKNM noch nicht empirisch untersucht worden. Hieraus ergab sich das oben genannte Forschungsvorhaben, das seit 1999, gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft, am CORE durchgeführt wird.

Das Projekt untersucht die Wirksamkeit des OSZE-Minderheitenregimes anhand des Grades der Umsetzung der Empfehlungen, die der HKNM im Zeitraum von 1993 bis 2000 bezüglich russischer Minderheiten in Estland, Lettland und der Ukraine, ungarischer Minderheiten in Rumänien und der Slowakei sowie der albanischen Minderheit in Mazedonien in Gesetzgebung und Praxis abgegeben hat. Des Weiteren soll der Versuch unternommen werden zu erklären, warum die Empfehlungen des Hohen Kommissars in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße umgesetzt worden sind. Auf dieser Grundlage sollen Politikempfehlungen mit dem Ziel einer Wirkungsoptimierung der OSZE-Institution des HKNM formuliert werden.

Projekt "Leistungsanforderungen an und Leistungsprofile von OSZE- und VN-Missionen"

Das Thema dieses Projekts wurde nicht am grünen Tisch in Hamburg gefunden, sondern ist das Ergebnis von Gesprächen mit Mitgliedern des deutschen Bundestages, Mitarbeitern des OSZE-Sekretariats und etwa 25 Leitern von

Ständigen Vertretungen bei der OSZE in Wien, die übereinstimmend der Meinung waren, dass der Untersuchung der Missionstätigkeit Priorität zukomme. Innerhalb von wenigen Jahren sind über zwei Dutzend multifunktionale VN-Friedensoperationen und OSZE-Missionen im Gebiet der OSZE eingesetzt worden. Sie stellen heute eines der wichtigsten zivilen Instrumente der Gewaltprävention und zivilen Konfliktbearbeitung internationaler Akteure im OSZE-Raum dar. In der Europäischen Sicherheitscharta, die auf dem Istanbul Gipfel der OSZE im November 1999 verabschiedet wurde, haben die OSZE-Teilnehmerstaaten noch einmal die Bedeutung der Missionen unterstrichen. Die politische Bedeutung dieses innovativen Instruments steht jedoch in einem krassen Missverhältnis zu seiner wissenschaftlichen Bearbeitung.

Die wissenschaftliche Literatur zu zivilen VN- und OSZE-Missionen ist in erster Linie durch Deskription mit Beimischung präskriptiver Elemente gekennzeichnet. Theoriegeleitete oder auf einer expliziten Forschungssystematik beruhende Studien über Leistungsanforderungen an und Leitungsprofile von OSZE- und VN-Missionen gibt es kaum. So bleiben gerade jene Fragen ungeklärt, die für den Einsatz von Missionen entscheidend sind, etwa welche komparativen Vor- und Nachteile die Weltorganisation gegenüber der Regionalorganisation aufweist und in welcher Weise durch Arbeitsteilung und Kooperation Synergieeffekte zu erzielen sind. Das Forschungsvorhaben will dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen.

Das empirische Ziel der Studie besteht darin, die Leistungsprofile der VN- und der OSZE-Missionen zu vergleichen und die gefundenen Unterschiede durch konflikt- sowie organisationsbezogene Variablen zu erklären. Zu diesem Zweck werden die OSZE- und VN-Missionen im Kosovo, in Mazedonien, Georgien und Tadschikistan untersucht.

Das politikberatende Ziel der Studie besteht darin, auf der Grundlage der empirischen Ergebnisse und der daraus gewonnenen Erklärungsansätze Empfehlungen zur Optimierung ziviler VN- und OSZE-Missionen zu erarbeiten. Diese können sowohl die Organisations- und Arbeitsweise der Missionen, ihrer Einsatzfelder und Kooperationsformen als auch mögliche Anpassungen in der Struktur der Mutterorganisation betreffen.

Forschungsvorhaben "Sicherheit durch Demokratisierung"

Die OSZE zeichnet sich durch eine einzigartige Verknüpfung der menschlichen mit der Sicherheitsdimension aus. Die demokratische Qualität innerstaatlicher Verhältnisse wird so zum legitimen Gegenstand internationaler Sicherheitsbesorgnisse und kooperativer Regulierungsmaßnahmen. Die Demokratieförderung durch die OSZE legitimiert sich damit nicht primär durch das Ziel der Vervollkommenung der Demokratie, sondern indirekt durch die Bemühungen um Stabilität und Sicherheit. Angesichts der verbreiteten Schwäche demokratischer Institutionen in den Transformationsländern wird

der Demokratieaufbau in besonderem Maße zu einem Instrument der Konfliktprävention. Die Anstrengungen der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension sind folglich nicht an einem abstrakten Demokratiemodell oder -ideal zu messen.

Das Forschungsvorhaben soll erstmals eine theoretisch fundierte Analyse der auf Sicherheitsbildung gerichteten Demokratisierungsmaßnahmen der OSZE anhand vergleichender Fallstudien in Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Usbekistan und Tadschikistan durchführen. Die zentrale Forschungsfrage des Projekts richtet sich auf die Möglichkeiten und Grenzen der OSZE, durch ihre Demokratisierungsarbeit einen Beitrag zur Aufrechterhaltung und Festigung von Stabilität und Sicherheit zu leisten. Das Forschungsvorhaben stellt damit einen ersten Vorstoß in den weitgehend unerforschten Bereich der Sicherheitsbildung durch Demokratisierungsmaßnahmen externer Akteure dar.

Die Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens sollen ebenfalls zu konkreten Politikempfehlungen zur Optimierung der Tätigkeitsfelder, Instrumente und Kooperationsbeziehungen im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE führen.

Publikations- und Serviceleistungen

Das "OSZE-Jahrbuch" muss an dieser Stelle nicht gesondert vorgestellt werden, die Leserinnen und Leser kennen es seit Jahren als unverzichtbare Quelle von Primärinformation über die Arbeit der OSZE, verfasst von OSZE-Praktikern, Diplomaten, Soldaten und Wissenschaftlern. Besonders stolz sind wir darauf, dass das Jahrbuch in drei Sprachen (Deutsch, Englisch und Russisch) erscheinen kann und die russische Ausgabe an zahlreichen Universitäten in der Russischen Föderation und in anderen GUS-Ländern als Lehrmaterial eingesetzt wird.

Die Arbeitsergebnisse der laufenden Forschung werden in der Reihe *Working Papers* publiziert, in der Regel in englischer Sprache. Der Newsletter *CORE News* informiert über Ereignisse und Entwicklungen am CORE und steht ebenso wie die *Working Papers* auf den Internet-Seiten des Zentrums zur Verfügung.

Mit der seit Mitte 1999 im Aufbau befindlichen "OSCE Depository Library" stellt das CORE eine umfangreiche Sammlung OSZE-bezogener Dokumente und Sekundärliteratur für externe Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen und für die Öffentlichkeit bereit.

Seit Mitte 2000 gehören das IFSH und CORE und damit auch die "OSCE Depository Library" dem Fachinformationsverbund "Internationale Beziehungen und Länderkunde" an, einer wissenschaftlichen Datenbank mit nahezu einer halben Million Einträgen. CORE hat im Fachinformationsverband

speziell die Aufgabe übernommen, OSZE-Dokumente sowie die OSZE-relevante Literatur über das System zur Verfügung zu stellen.

Seit Mitte 1999 bietet das Auswärtige Amt einen Ausbildungsgang für Personal an, das für zivile Friedensmissionen vorgesehen ist. Ziel der Ausbildung ist es, Mitglieder von OSZE- und VN-Missionen schon vor ihrer Entsendung besser als dies bisher möglich war auf die Arbeit in den Missionen vorzubereiten und so eine effektivere Arbeitsweise der Missionen zu garantieren. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des CORE halten Unterrichtseinheiten zum institutionellen Aufbau der OSZE und zur Arbeit der Missionen ab und erarbeiten länder- und konfliktbezogene Materialien für Mitglieder von Missionen.

Kooperation mit Wissenschaft, Politik und Gesellschaft

Viele der oben genannten Aktivitäten wären nicht möglich gewesen ohne die Projektförderung durch das Auswärtige Amt. Diese Förderung ist keine Einbahnstraße, sondern schließt die Erarbeitung von Expertisen ein, die der deutschen OSZE-Politik nutzen können. Solche Studien, Zusammenstellungen, *Policy Papers* zu erarbeiten, ist neben der längerfristig angelegten Forschung selbstverständlich auch Aufgabe eines Zentrums, das sich als politiknah und praxisorientiert begreift. Arbeitsbeziehungen bestehen weiterhin zum OSZE-Sekretariat, zu zahlreichen OSZE-Delegationen, aber auch zu anderen internationalen Organisationen, z.B. zum Europarat.

Auf wissenschaftlicher Ebene kann das CORE auf den breiten Kooperationsbeziehungen aufbauen, die das IFSH in Jahrzehnten entwickelt hat, Neues kommt hinzu. Eine unserer Leitorientierungen ist die stärkere Internationalisierung des Zentrums, d.h. sowohl Beziehungen zu internationalen Instituten zu pflegen als auch verstärkt internationale *Fellows* an das CORE zu holen. Noch fehlt ein über den Tag hinausreichendes finanziell tragfähiges *Fellowship*-Programm, gleichwohl hat der erste internationale Gastwissenschaftler, Professor Noboru Miyawaki aus Japan, im September seine Tätigkeit am CORE aufgenommen. Im kommenden Jahr wird eine amerikanische Professorin folgen. Kleine Schritte noch, aber in die richtige Richtung.

Und *last, but not least* sei nur erwähnt, dass die öffentliche Nachfrage nach OSZE-Themen - für Seminare, Veranstaltungen, von Medien - seit der Gründung des CORE stark zugenommen hat.

Knapp ein Jahr nach der Gründung des CORE ist es noch zu früh für eine Zwischenbilanz. Vieles konnte in Angriff genommen werden, vieles blieb aber auch liegen aus Mangel an personellen und finanziellen Mitteln. "Fertig" ist das CORE noch lange nicht und fertig wird es wohl auch niemals werden. Denn ein politiknahes Zentrum wie dieses wird sich immerzu verändern müssen, um seine selbstgewählte Aufgabe zu erfüllen: den politisch gewollten

Primat ziviler Konfliktprävention mit wissenschaftlichen Mitteln zu unterfüttern.

Anhang

Gipfelerklärung von Istanbul¹

Istanbul, November 1999

1. Wir, die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE, haben uns an der Schwelle zum einundzwanzigsten Jahrhundert und unmittelbar vor dem fünfundzwanzigsten Jahrestag der Schlussakte von Helsinki in Istanbul versammelt. Seit unserem letzten Treffen haben wir die OSZE umgestaltet, um beispiellosen Herausforderungen gerecht zu werden. Als wir in Lissabon zusammenkamen, hatte kurz zuvor der erste Großeinsatz der OSZE in Bosnien und Herzegowina begonnen. In den folgenden drei Jahren haben wir die Anzahl und Größenordnung unserer Feldoperationen dramatisch erhöht. Unsere gemeinsamen Institutionen sind zahlreicher geworden und haben das Spektrum ihrer Aktivitäten erweitert. Die Bemühungen der OSZE haben an Umfang und Inhalt zugenommen. Dadurch wurde der Beitrag der OSZE zur Sicherheit und Zusammenarbeit im gesamten OSZE-Gebiet beträchtlich verstärkt. Besondere Anerkennung zollen wir den Frauen und Männern, ohne deren Engagement und harte Arbeit die Leistungen der Organisation nicht möglich gewesen wären.

2. Wir haben heute eine Charta für europäische Sicherheit verabschiedet, um die Sicherheit und Stabilität in unserer Region zu stärken und die operativen Fähigkeiten unserer Organisation zu verbessern. Wir erteilen dem Ständigen Rat der OSZE den Auftrag, die notwendigen Beschlüsse zur Umsetzung innerhalb kürzester Frist der in dieser Charta vereinbarten weiteren Schritte zu fassen. Wir brauchen den Beitrag einer gestärkten OSZE, um den Risiken und Herausforderungen im OSZE-Gebiet zu begegnen, die Sicherheit der Menschen zu verbessern und dadurch den einzelnen Menschen bessere Lebensbedingungen zu bieten, was das Ziel all unserer Bemühungen ist. Vorbehaltlos bekräftigen wir unser Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und zum Verzicht auf jegliche Form der Diskriminierung. Wir bekräftigen auch unsere Achtung des humanitären Völkerrechts. Wir verpflichten uns feierlich, unsere Bemühungen um die Verhütung von Konflikten im OSZE-Gebiet zu verstärken und auftretende Konflikte auf friedlichem Wege zu lösen. Auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit, die wir als Teil unserer Charta angenommen haben, werden wir eng mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten.

3. Die Lage im Kosovo, BRJ, insbesondere die humanitäre Situation, ist nach wir vor eine große Herausforderung für die OSZE. Wir gedenken heute noch

1 SUM.DOC/2/99, 19. November 1999.

der vielen Kosovo-Albaner und anderer, die ihr Leben ließen, die zusehen mussten, wie ihr Eigentum zerstört wurde, und der Hunderttausende, die aus ihren Heimstätten vertrieben wurden und diese zurücklassen mussten. Seither sind die meisten dieser Flüchtlinge wieder zurückgekehrt. In dem Maß, in dem die schwierige Arbeit der Wiederherstellung normaler Verhältnisse vorankommt, werden die verbleibenden Flüchtlinge die Rückkehr antreten können. Die OSZE-Mission im Kosovo ist ein wesentlicher Teil der umfassenderen Mission der Vereinten Nationen, deren Tätigkeit auf der Sicherheitsratsresolution 1244 beruht. Die OSZE-Mission besteht heute aus mehr als 1400 Mitarbeitern und spielt eine maßgebende Rolle beim Wiederaufbau einer multiethnischen Gesellschaft im Kosovo; die ersten Absolventen der Polizeischule der OSZE haben ihre Ausbildung abgeschlossen und die OSZE hat mit der Einschulung von Gerichts- und Verwaltungspersonal begonnen. Die Organisation leistet Hilfestellung bei der Entwicklung einer Bürgergesellschaft, bei der Schaffung einer pluralistischen Parteienlandschaft, freier Medien und einer lebensfähigen Gemeinschaft nichtstaatlicher Organisationen. Sie ist federführend bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte und der Durchsetzung der Achtung für die Rechtsstaatlichkeit. Der Erfolg dieser Arbeit ist unerlässlich, wenn die Demokratie Fuß fassen soll. Wir versprechen, diese Arbeit nach Kräften zu unterstützen. Fortschritte in diesen Bereichen bringen auch unsere Arbeit zur Schaffung der notwendigen Bedingungen für die ersten freien Wahlen im Kosovo voran, mit deren Organisation die OSZE betraut wurde. Wir werden bestrebt sein, die örtliche Bevölkerung zunehmend in die Bemühungen der OSZE-Mission einzubeziehen.

4. Vor dem Hintergrund jahrelanger Unterdrückung, Intoleranz und Gewalt im Kosovo stehen wir vor der Herausforderung, bis zu einer endgültigen Regelung im Einklang mit der Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats auf der Grundlage einer weitgehenden Autonomie unter Achtung der Souveränität und territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien eine multiethnische Gesellschaft zu schaffen. Wir erwarten, dass diese Resolution von allen Betroffenen vollinhaltlich umgesetzt und genauestens eingehalten wird. Wir werden allen Einwohnern des Kosovo beistehen. Doch müssen jene, die ihre Führer sein wollen, gemeinsam auf eine multiethnische Gesellschaft hinarbeiten, in der die Rechte aller Bürger uneingeschränkt und gleichermaßen geachtet werden. Sie müssen entschlossen die Spirale von Hass und Rache unterbrechen und eine Versöhnung zwischen allen ethnischen Gruppen herbeiführen. In den letzten Monaten erlebten wir einen neuerlichen Exodus aus dem Kosovo, doch diesmal von Serben und anderen Nichtalbanern. Es müssen die notwendigen Bedingungen wieder hergestellt werden, damit jene, die in jüngster Zeit flüchteten, zurückkehren und ihre Rechte ausüben können. Diejenigen, die für ihre Rechte gekämpft und gelitten haben, müssen nun für dieselben Rechte anderer eintreten. Wir lehnen jede weitere Gewalt und jegliche Form ethnischer Diskriminierung

auf das Entschiedenste ab. Wenn derartigen Handlungen nicht Einhalt geboten wird, beeinträchtigt dies die Stabilität der Region.

5. Die Demokratiemängel in der Bundesrepublik Jugoslawien sind nach wie vor eine der Hauptursachen für große Besorgnis in der Region. Die Führung und die Bevölkerung der Bundesrepublik Jugoslawien müssen ihr Land mit Entschlossenheit auf den Weg zur Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten führen. Sobald es die Bedingungen erlauben, steht die OSZE bereit, die Demokratisierung zu beschleunigen, unabhängige Medien zu fördern und freie und faire Wahlen in der Bundesrepublik Jugoslawien abzuhalten. Wir betonen unseren Wunsch, in der Bundesrepublik Jugoslawien einen vollwertigen Partner zu sehen. Echte Fortschritte in Richtung Demokratie werden sich positiv auf die gleichberechtigte Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien an der internationalen Gemeinschaft, auch an der OSZE, auswirken und eine neue Grundlage für Wachstum und Wohlstand schaffen.

6. Wir bekennen uns unverändert zu einem demokratischen, multiethnischen Bosnien und Herzegowina auf der Grundlage des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden. Wir betonen die Wichtigkeit einer Verbesserung der Funktionsweise der gemeinsamen Institutionen und der schrittweisen Übernahme der Aufgaben der internationalen Gemeinschaft durch diese und andere Institutionen. Wir erwarten von Bosnien und Herzegowina eine rasche Verabschiedung des endgültigen Wahlgesetzes, damit es noch vor den allgemeinen Wahlen im Herbst 2000 umgesetzt werden kann. Wir appellieren an alle Führer von Bosnien und Herzegowina, drastische Schritte zu unternehmen, um die beiden Gebietseinheiten des Landes aneinander heranzuführen und Verhältnisse zu schaffen, in denen der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen in einem einheitlichen Staat im Interesse von Stabilität und Wohlstand möglich ist. Wir betonen, wie wichtig die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und energische Bemühungen zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption sind, die eine große Bedrohung für die Wirtschaftsreform und den Wohlstand darstellen. Wir stehen zu unserem Eintreten für die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, insbesondere zur Rückkehr der Minderheiten.

7. Wir verweisen nachdrücklich darauf, dass gemeinsam mit den kroatischen Behörden intensivere Bemühungen um eine Aussöhnung in Kroatien unternommen werden müssen. Die OSZE sagt einem multiethnischen Kroatien auch weiterhin seine Hilfe durch Vertrauensbildung und Versöhnung nach dem Krieg zu. Wir erwarten raschere Fortschritte bei der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen und der Umsetzung einschlägiger internationaler Standards insbesondere in Bezug auf die Gleichbehandlung unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit, auf die Medienfreiheit und freie und faire Wahlen. Die Polizeiüberwachung der OSZE in der Donauregion Kroatiens, der beim Schutz der Rechte des Einzelnen eine wertvolle Rolle

zudem, hat die Fähigkeit der OSZE unter Beweis gestellt, rasch und effizient neue operative Kapazitäten zu entwickeln.

8. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung, Albanien bei der Fortführung seines sozialen, politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses zur Seite zu stehen, der durch die Unruhen von 1997 und die Kosovo-Flüchtlingskrise 1999 Rückschläge erlitten hat. Wir nehmen Kenntnis von den Fortschritten in jüngster Zeit und appellieren an die Regierung und alle politischen Parteien, das politische Klima zu verbessern und dadurch die demokratischen Institutionen zu stärken. Wir ermutigen die neue Regierung Albaniens, ihren Kampf gegen die Kriminalität und Korruption fortzuführen. Die OSZE ist entschlossen, ihre Hilfe fortzusetzen und eng mit der Europäischen Union und internationalen Organisationen im Rahmen der "Freunde Albaniens" zusammenzuarbeiten.

9. Wir begrüßen die Absicht der Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, innenpolitische Reformen zur Festigung der Stabilität und des wirtschaftlichen Wohlstands durchzuführen. Wir bekräftigen die Entschlossenheit der OSZE, die Bemühungen der Regierung bei diesem Prozess zu unterstützen, und betonen, wie wichtig es ist, der Entwicklung der Beziehungen zwischen den Volksgruppen auch weiterhin Beachtung zu schenken.

10. Wir sprechen den Regierungen und Völkern Albaniens und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien als den am stärksten betroffenen Ländern sowie den anderen Nachbarländern unsere Anerkennung für ihre Gastfreundschaft während der Kosovo-Flüchtlingskrise und für ihre Großzügigkeit aus, mit der sie in dieser Zeit eine schwere politische und wirtschaftliche Bürde auf sich genommen haben.

11. Unsere Erfahrungen in Südosteuropa machen deutlich, dass eine breit angelegte Sicht der Region notwendig ist. Wir begrüßen daher die Verabschiedung des Stabilitätspakts für Südosteuropa durch die Ministerkonferenz am 10. Juni 1999 in Köln, der auf eine Initiative der Europäischen Union zurückgeht und dem bei der Zusammenarbeit mit anderen teilnehmenden und fördernden Staaten, internationalen Organisationen und Institutionen eine Führungsrolle zukommt. Wir bekräftigen die Botschaft des Gipfeltreffens von Sarajewo: Die regionale Zusammenarbeit wird als Katalysator die Einbindung der Länder in der Region in breitere Strukturen bewirken. Die OSZE, unter deren Schirmherrschaft der Stabilitätspakt steht, hat im Hinblick auf seinen Erfolg eine Schlüsselrolle zu spielen, und wir beauftragen den Ständigen Rat, eine regionale Strategie zur Unterstützung der Ziele des Paktes auszuarbeiten. Wir begrüßen die uns zugeleiteten Berichte des Sonderkoordinators für den Stabilitätspakt und des Sondergesandten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE. Die OSZE wird eng mit ihren Teilnehmerstaaten und mit nichtstaatlichen Organisationen in der Region zusammenarbeiten.

12. Wir erachten die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien als ausschlaggebend für die Herbeiführung von dauerhaftem Frieden und Gerechtigkeit in der Region und erklären erneut, dass alle verpflichtet sind, uneingeschränkt mit dem Gerichtshof zusammenzuarbeiten.

13. In diesem Jahr haben wir eine deutliche Zunahme unserer Zusammenarbeit mit den fünf Teilnehmerstaaten in Zentralasien gesehen. Der politische Dialog hat durch die steigende Zahl hochrangiger Besuche aus zentralasiatischen Staaten bei der OSZE und von OSZE-Vertretern in Zentralasien gewonnen. Dank der anhaltenden Unterstützung durch unsere Partner in Zentralasien hat die OSZE nun Büros in allen fünf Staaten errichtet. Insbesondere dadurch kam es zu einer Ausweitung unserer kooperativen Aktivitäten in allen OSZE-Dimensionen. Unter Bekräftigung unserer Zielsetzung, umfassende Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet herbeizuführen, begrüßen wir nachdrücklich diese positiven Entwicklungen. Wir sind überzeugt, dass verstärkte Anstrengungen unsererseits auf der Grundlage der Zusammenarbeit und unserer gemeinsamen Verpflichtungen die notwendigen Fortschritte bei diesem schwierigen und komplexen Übergangsprozess fördern werden. Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Entwicklung der Bürgergesellschaft ist einer der Grundpfeiler unseres weitgespannten Rahmens für kooperative Anstrengungen. Diesbezüglich begrüßen wir den Prozess der Unterzeichnung von Memoranda of Understanding zwischen dem BDIMR und den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten.

14. Wir teilen die Besorgnis der Teilnehmerstaaten in Zentralasien über den internationalen Terrorismus, den gewalttätigen Extremismus, das organisierte Verbrechen und den illegalen Drogen- und Waffenhandel. Wir sind übereinstimmend der Meinung, dass nationale und regionale Maßnahmen und gemeinsame Aktionen der internationalen Gemeinschaft notwendig sind, um diese Bedrohungen einschließlich derjenigen, die von benachbarten Gebieten der Teilnehmerstaaten ausgehen, abzuwehren. Wir sind uns ferner der Wichtigkeit bewusst, uns mit den ökonomischen und ökologischen Risiken in der Region, etwa mit Fragen betreffend Wasservorräte, Energie und Erosion, auseinander zu setzen. Wir sind davon überzeugt, dass eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit die Stabilität und Sicherheit in Zentralasien fördern wird, und begrüßen den aktiven Einsatz des Amtierenden Vorsitzenden in dieser Frage.

15. In Bekräftigung unserer nachdrücklichen Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens betonen wir die Notwendigkeit, eine Lösung für die Konflikte um die Region Zchinwali/Südossetien und Abchasien, Georgien, zu finden, indem insbesondere der politische Status dieser Regionen innerhalb Georgiens festgelegt wird. Die Achtung der Menschenrechte und die Entwicklung gemeinsamer demokratischer Institutionen sowie die umgehende, sichere und

bedingungslose Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen werden zur friedlichen Beilegung dieser Konflikte beitragen. Wir unterstreichen die Wichtigkeit konkreter Schritte in diese Richtung. Wir begrüßen die auf diesem Gipfeltreffen erzielten Fortschritte in den georgisch-russischen Verhandlungen über die Reduzierung russischer Militärausrüstung in Georgien.

16. In Bezug auf die Region Zchinwali/Südostsetien, Georgien, gab es gewisse Fortschritte zur Lösung des Konflikts. Wir unterstreichen, wie wichtig die Fortführung und Vertiefung des nunmehr in Gang gekommenen Dialogs ist. Wir glauben, dass im Hinblick auf weitere Fortschritte ein baldiges Treffen in Wien unter Teilnahme von Experten aus dieser Region zu entscheidenden Schritten in Richtung einer Lösung genutzt werden sollte. Die Schaffung eines rechtlichen Rahmens durch die betroffenen Parteien für die Unterbringung der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen und die Rückgabe von Eigentum wird die rasche Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen in die Region erleichtern. Wir rufen auch zur baldigen Unterzeichnung des georgisch-russischen Abkommens über den wirtschaftlichen Wiederaufbau auf und setzen uns für weitere internationale Wirtschaftshilfe ein.

17. Wir unterstützen unverändert die Führungsrolle der Vereinten Nationen in Abchasien, Georgien. Wir unterstreichen die Wichtigkeit, die zum Stillstand gekommenen Bemühungen um eine friedliche Lösung des Konflikts wieder in Gang zu bringen. Diesbezüglich sind wir - und insbesondere diejenigen unter uns, die zu den Freunden des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zählen - bereit, gemeinsam mit den Vereinten Nationen einen Entwurf für ein Dokument auszuarbeiten und vorzulegen, das sich mit der Aufteilung der Verfassungskompetenzen zwischen den Zentralbehörden Georgiens und den Behörden Abchasiens, Georgien, befasst. Erneut verurteilen wir auf das Entschiedenste - wie in den Gipfeldokumenten von Budapest und Lissabon - die "ethnischen Säuberungen", die in Abchasien, Georgien, die massive Vernichtung und die gewaltsame Vertreibung der vorwiegend georgischen Bevölkerung bewirkt haben, sowie die Gewalttaten im Mai 1998 in der Region Gali. In Anbetracht der unsicheren Lage der Rückkehrer empfehlen wir, Anfang nächsten Jahres eine Erkundungsmission unter Beteiligung der OSZE und der Vereinten Nationen in die Region Gali zu entsenden, um unter anderem gemeldeten Fällen weiterer "ethnischer Säuberungen" nachzugehen. Eine derartige Mission würde die Grundlage für eine verstärkte internationale Unterstützung für die bedingungslose und sichere Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen schaffen und zur allgemeinen Stabilität in dem Gebiet beitragen. Wir betrachten die sogenannten Präsidentschaftswahlen und das sogenannte Referendum in diesem Jahr in Abchasien, Georgien, als unannehmbar und unrechtmäßig.

18. Wir begrüßen die ermutigenden Schritte, die jüngst in dem Prozess zur Regelung des Transnistrien-Problems unternommen wurden. Das Gipfeltreffen in Kiew (Juli 1999) war diesbezüglich ein wichtiges Ereignis. In der Hauptfrage, der Festlegung des Status der transnistrischen Region, war bisher jedoch kein greifbarer Fortschritt zu bemerken. Wir stellen erneut fest, dass bei jeder Lösung dieses Problems die Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau sichergestellt werden sollte. Wir treten für die Fortsetzung und Entwicklung des Verhandlungsprozesses ein und appellieren an alle Seiten, insbesondere an die transnistrischen Behörden, den erforderlichen politischen Willen an den Tag zu legen, um eine friedliche und rasche Beseitigung der Folgen des Konflikts auszuhandeln. Wir begrüßen die Fortsetzung der Vermittlungsbemühungen der Russischen Föderation, der Ukraine und der OSZE im Verhandlungsprozess über den zukünftigen Status der transnistrischen Region innerhalb der Republik Moldau. Wir nehmen Kenntnis von der positiven Rolle der gemeinsamen Friedenstruppen für die Sicherung der Stabilisierung in der Region.

19. Unter Hinweis auf die Beschlüsse der Gipfeltreffen von Budapest und Lissabon und des Ministerratstreffens von Oslo wiederholen wir, dass wir einen raschen, geordneten und vollständigen Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau erwarten. Diesbezüglich begrüßen wir die jüngsten Fortschritte im Hinblick auf die Beseitigung und Zerstörung der in der transnistrischen Region Moldaus gelagerten russischen Militärausrüstung und den Abschluss der Zerstörung nicht transportierbarer Munition.

Wir begrüßen die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abzuführen. Wir begrüßen ferner die Bereitschaft der Republik Moldau und der OSZE, diesen Prozess im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten bis zur vereinbarten Frist zu erleichtern.

Wir erinnern daran, dass eine internationale Bewertungsmission einsatzbereit ist, um die Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und russischer Waffen zu untersuchen. Zur Sicherstellung des Abzugs- und Zerstörungsprozesses werden wir den Ständigen Rat anweisen, eine Ausweitung des Mandats der OSZE-Mission in Moldau zu prüfen, um die Transparenz dieses Prozesses und die Koordinierung der zur Erleichterung des Abzugs und der Zerstörung angebotenen finanziellen und technischen Hilfe zu gewährleisten. Ferner stimmen wir zu, die Einrichtung eines Fonds für eine freiwillige internationale Finanzhilfe zu prüfen, der von der OSZE verwaltet werden soll.

20. Wir haben den Bericht der Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE über die derzeitige Situation und die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Konflikt um Berg-Karabach erhalten und danken für ihre Bemühungen. Wir begrüßen insbesondere den verstärkten Dialog zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans, deren regelmäßige Kontakte Möglichkeiten geschaffen haben, den Prozess zur Herbeiführung

einer dauerhaften und umfassenden Lösung des Problems zu beleben. Wir unterstützen diesen Dialog nachdrücklich und ermutigen zu seiner Fortsetzung in der Hoffnung, dass die Verhandlungen innerhalb der Minsk-Gruppe der OSZE wieder aufgenommen werden. Wir bestätigen ferner, dass die OSZE und ihre Minsk-Gruppe, die nach wie vor das geeignetste Forum für die Suche nach einer Lösung ist, bereit sind, den Friedensprozess und seine zukünftige Umsetzung weiter voranzutreiben, indem sie unter anderem den Parteien jede notwendige Hilfe leisten.

21. Wir begrüßen die Eröffnung eines OSZE-Büros in Eriwan in diesem Jahr und den Beschluss, ein ähnliches Büro in Baku zu eröffnen. Diese Schritte werden es der OSZE ermöglichen, unsere Zusammenarbeit mit Armenien und Aserbaidschan zu vertiefen.

22. Wir unterstützen mit Nachdruck die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen mit den Behörden von Belarus sowie mit Oppositionsparteien und -führern und NGOs eng zusammenarbeitet und auf diese Weise eine Lösung des Verfassungstreits in Belarus erleichtert. Wir unterstreichen, dass nur ein echter politischer Dialog in Belarus den Weg zu freien und demokratischen Wahlen ebnet, die ihrerseits die Grundlage für die Entwicklung einer echten Demokratie sind. Wir würden rasche Fortschritte in diesem politischen Dialog unter Beteiligung der OSZE in enger Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE begrüßen. Wir betonen, dass alle verbleibenden Hindernisse für diesen Dialog beseitigt werden müssen und deshalb die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit einzuhalten sind.

23. Im Zusammenhang mit der Abfolge der jüngsten Ereignisse im Nordkaukasus bekräftigen wir nachdrücklich, dass wir die territoriale Integrität der Russischen Föderation uneingeschränkt anerkennen und Terrorismus in jeder Form verurteilen. Wir unterstreichen die Notwendigkeit der Einhaltung aller OSZE-Normen. Wir sind übereinstimmend der Ansicht, dass es angesichts der humanitären Situation in der Region wichtig ist, das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern, unter anderem durch die Schaffung geeigneter Voraussetzungen, damit internationale Organisationen humanitäre Hilfe leisten können. Wir sind uns darin einig, dass eine politische Lösung unerlässlich ist und dass die Hilfe der OSZE zur Erreichung dieses Zieles beitragen würde. Wir begrüßen die Bereitschaft der OSZE, bei der Wiederaufnahme eines politischen Dialogs behilflich zu sein. Wir begrüßen die Zustimmung der Russischen Föderation zu einem Besuch des Amtierenden Vorsitzenden in der Region. Wir bekräftigen das bestehende Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien. In diesem Zusammenhang begrüßen wir ferner die Bereitschaft der Russischen Föderation, diese Schritte, die zur Schaffung der Voraussetzungen für

Stabilität, Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand in der Region beitragen werden, zu erleichtern.

24. In diesem Jahr, in dem der Einsatz der größten Mission stattfand, die wir je entsandten, wurde gleichzeitig unsere kleinste Mission erfolgreich abgeschlossen, nämlich die des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda. Wir beglückwünschen die an der Demontage der Radarstation beteiligten Parteien zu ihren Bemühungen im Geiste konstruktiver Zusammenarbeit.

25. Wir begrüßen den erfolgreichen Abschluss der Arbeit der OSZE-Mission in der Ukraine. Ihre Tätigkeit stellt einen wichtigen Beitrag der OSZE zum Stabilisierungsprozess in der Autonomen Republik Krim der Ukraine dar. Wir sehen der fortgesetzten Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der OSZE mit Zuversicht entgegen, unter anderem auf dem Weg des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine auf der Grundlage seines Mandats und des Memorandum of Understanding.

26. Es stehen uns Wahlen in großer Zahl bevor, und wir werden uns dafür einsetzen, dass sie frei und fair und im Einklang mit den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen ablaufen. Es ist dies der einzige Weg zu einer stabilen Grundlage für die demokratische Entwicklung. Wir würdigen die Rolle des BDIMR, das Ländern bei der Entwicklung von Wahlgesetzen hilft, die den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen entsprechen, und wir kommen überein, den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten. Wir wissen den Wert der Arbeit des BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vor, während und nach Wahlen zu schätzen, die zum Demokratisierungsprozess weiter beiträgt. Wir sind entschlossen, das volle Wahlrecht von Angehörigen von Minderheiten sicherzustellen und das Recht von Flüchtlingen zu fördern, an Wahlen in ihrem Herkunftsland teilzunehmen. Wir verpflichten uns, für einen fairen Wettstreit zwischen Kandidaten und Parteien zu sorgen, der ihren Zugang zu den Medien und die Achtung des Rechts auf Versammlung einschließt.

27. Wir verpflichten uns, die Freiheit der Medien als eine Grundvoraussetzung für eine pluralistische und demokratische Gesellschaft zu garantieren. Wir sind tief besorgt über den Missbrauch der Medien in Konfliktgebieten, um Hass und ethnische Spannungen zu schüren, und über Schikanen und gesetzliche Einschränkungen, um den Bürgern freie Medien vorzuenthalten. Wir betonen die Notwendigkeit, das Recht auf freie Meinungsäußerung sicherzustellen, das in jeder Demokratie ein wesentliches Element für den politischen Diskurs darstellt. Wir unterstützen die Bemühungen des Büros des Beauftragten für Medienfreiheit zur Förderung freier und unabhängiger Medien.

28. Zum zehnten Jahrestag der Verabschiedung der Konvention über die Rechte des Kindes und in Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen von Kopenhagen bekennen wir uns zur aktiven Förderung der Rechte und Interessen von Kindern, insbesondere in und nach Konflikten. Wir werden

uns bei unserer Arbeit in der OSZE regelmäßig mit den Rechten der Kinder befassen und unter anderem im Jahr 2000 eine Sondertagung abhalten, die Kindern in bewaffneten Konflikten gewidmet sein wird. Wir werden dem körperlichen und seelischen Wohl von Kindern, die an bewaffneten Konflikten teilnehmen oder davon betroffen sind, besondere Beachtung schenken.

29. Der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sollte unter der Anleitung des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs in enger Zusammenarbeit mit den betreffenden Feldoperationen der OSZE regelmäßige Berichte über ökonomische und ökologische Sicherheitsrisiken ausarbeiten. Diese Berichte sollten unter anderem Fragen wie die Förderung der öffentlichen Bewusstseinsbildung für den Zusammenhang zwischen ökonomischen und ökologischen Problemen und der Sicherheit und die Beziehung zwischen unserer Organisation und anderen, die sich mit der Förderung der ökonomischen und ökologischen Sicherheit im OSZE-Gebiet befassen, behandeln. Sie werden Gegenstand von Erörterungen im Ständigen Rat sein.

30. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten in Gesetz und Politik uneingeschränkt Achtung finden, insbesondere was Fragen der kulturellen Identität betrifft. Insbesondere unterstreichen wir die Forderung, dass Gesetze und Politik zu Bildungs-, Sprachen- und Mitspracherechten von Angehörigen nationaler Minderheiten im Einklang mit anwendbaren internationalen Standards und Übereinkommen stehen müssen. Wir befürworten ferner die Verabschiedung und vollständige Umsetzung umfassender Antidiskriminierungsgesetze, um volle Chancengleichheit für alle zu fördern. Wir sprechen dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten unsere Anerkennung für seine wichtige Arbeit aus. Wir bekräftigen, dass wir uns verstärkt um die Umsetzung der Empfehlungen des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten bemühen werden.

31. Wir sind bestürzt über die Gewalt und andere Erscheinungsformen des Rassismus und der Diskriminierung von Minderheiten, darunter der Roma und Sinti. Wir verpflichten uns, dafür zu sorgen, dass die Rechte der Roma und Sinti in Gesetz und Politik uneingeschränkt Achtung finden, und zu diesem Zweck, wo dies nötig ist, Antidiskriminierungsgesetze zu fördern. Wir betonen, dass es wichtig ist, sich gründlich mit den Problemen der gesellschaftlichen Ausgrenzung der Roma und Sinti zu befassen. Für diese Fragen sind in erster Linie die betreffenden Teilnehmerstaaten verantwortlich. Wir betonen die wichtige Rolle, die die BDIMR-Kontaktstelle für Roma und Sinti mit ihrer Unterstützung in diesen Fragen spielen kann. Ein weiterer sinnvoller Schritt könnte die Ausarbeitung eines Aktionsplans zielgerichteter Aktivitäten durch die Kontaktstelle sein, der in Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und

anderen in diesem Bereich tätigen Stellen, insbesondere dem Europarat, erarbeitet werden könnte.

32. Entsprechend unserer Verpflichtung, für die volle Gleichstellung von Mann und Frau zu sorgen, hoffen wir auf die baldige Annahme und Umsetzung eines OSZE-Aktionsplans zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau.

33. Im Rahmen unserer Verpflichtung zur weiteren Stärkung der operativen Fähigkeiten des OSZE-Sekretariats werden wir die OSZE-Anstellungsbedingungen verbessern, damit die Organisation für hochqualifiziertes Personal attraktiver wird und das Sekretariat seine Aufgaben wahrnehmen und seinen sonstigen Verantwortlichkeiten nachkommen kann. Bei der Einstellung von Personal für OSZE-Institutionen und -Feldoperationen werden wir die Notwendigkeit der geographischen Streuung und der Ausgewogenheit zwischen den Geschlechtern berücksichtigen.

34. Wir stellen fest, dass eine große Anzahl von Teilnehmerstaaten nicht in der Lage war, den Beschluss des Ratstreffens von Rom 1993 über die Rechtsfähigkeit der OSZE-Institutionen und über die Vorrechte und Immunitäten umzusetzen. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollten entschlossene Bemühungen unternommen und Fragen bezüglich der Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Beschluss des Rates von Rom 1993 einer neuerlichen Prüfung unterzogen werden. Zu diesem Zweck beauftragen wir den Ständigen Rat, durch eine allen Teilnehmerstaaten offenstehende informelle Arbeitsgruppe einen Bericht an das nächste Ministerratstreffen auszuarbeiten, der auch Empfehlungen zur Verbesserung der Lage enthält.

35. Um den Herausforderungen im OSZE-Gebiet rasch und wirksam begegnen zu können, bedarf es neuer Instrumente. Wir begrüßen die Schaffung eines OSZE-Programms für schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) in der Charta. Wir verpflichten uns, dieses Konzept in kürzestmöglicher Zeit voll einsatzfähig zu machen. Wir sind entschlossen, diesen Charta-Beschluss vorrangig umzusetzen. Wir werden unter Einhaltung festgelegter Verfahren das erforderliche Expertenwissen zur Verfügung stellen und die notwendigen Mittel freigeben. Wir nehmen Kenntnis vom Schreiben des Generalsekretärs an den Ständigen Rat betreffend die rasche Bereitstellung von Expertenwissen. Wir ersuchen den Ständigen Rat und den Generalsekretär, im Konfliktverhütungszentrum eine Arbeitsgruppe einzurichten, die das REACT-Programm entwickeln und einen Haushaltsplan erstellen soll, die REACT bis 30. Juni 2000 einsatzbereit machen.

36. Wir beauftragen den Ständigen Rat und den Generalsekretär, innerhalb desselben Zeitrahmens unseren Charta-Beschluss, im Konfliktverhütungszentrum eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab einzurichten, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt und bei Bedarf rasch aufgestockt werden kann, und die Beschlüsse zur Stärkung des Sekretariats und unserer Feldoperationen umzusetzen.

37. In der Charta haben wir unser Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit bekräftigt und auf die Notwendigkeit verwiesen, die Korruption zu bekämpfen. Wir beauftragen den Ständigen Rat zu prüfen, wie die Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption am besten unterstützt werden können, und dabei die Bemühungen anderer Organisationen wie etwa der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, des Europarats und der Vereinten Nationen zu berücksichtigen. Über die Ergebnisse dieser Arbeit wird auf dem Ministerratstreffen 2000 berichtet werden.

38. Die Tatsache, dass wir in der Türkei zusammenkommen, die erst vor kurzer Zeit schreckliche Erdbeben erlebte, führt uns deutlich vor Augen, welch gravierende Folgen Naturkatastrophen haben können. Wir müssen die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, auf derartige Ereignisse zu reagieren, stärken, indem wir die Bemühungen der Teilnehmerstaaten, internationalen Organisationen und NGOs besser koordinieren. Wir beauftragen den Ständigen Rat, diese Frage weiter zu erörtern.

39. Wir begrüßen die erfolgreiche Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa. Der angepasste Vertrag wird in seinem Anwendungsgebiet für ein größeres Ausmaß an militärischer Stabilität durch ein strengeres Begrenzungssystem, für mehr Transparenz und für niedrigere Niveaus der konventionellen Streitkräfte sorgen. Wir hoffen, dass die Vertragsstaaten rasch tätig werden, um die einzelstaatlichen Ratifikationsverfahren zum Abschluss zu bringen, unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen Verpflichtung und der zentralen Bedeutung der vollständigen und fortwährenden Umsetzung des Vertrags samt seiner dazugehörigen Dokumente bis zum Inkrafttreten des Anpassungsübereinkommens und in der Zeit danach. Sobald das Anpassungsübereinkommen in Kraft getreten ist, können OSZE-Teilnehmerstaaten mit Territorium im Gebiet zwischen dem Atlantischen Ozean und dem Uralgebirge den Beitritt zum angepassten Vertrag beantragen und damit einen wichtigen zusätzlichen Beitrag zur europäischen Stabilität und Sicherheit leisten.

40. Wir begrüßen die Bemühungen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation um die Förderung des Sicherheitsdialogs, der Zusammenarbeit, der Transparenz und des gegenseitigen Vertrauens sowie seine Arbeit am OSZE-Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit im Einklang mit seinem Mandat von Helsinki 1992. Wir begrüßen den Abschluss des Überprüfungsprozesses, der zur Verabschiedung des Wiener Dokuments 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen führte, einem Schlüsselement der politisch-militärischen Zusammenarbeit und Stabilität. Es verbessert die derzeitigen VSBM und unterstreicht die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit. Wir bekennen uns unverändert zu den im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit verankerten Prinzipien. Wir begrüßen den Beschluss des FSK,

eine umfassende Erörterung auf breiter Basis über alle Aspekte des Problems der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen aufzunehmen und konkrete Maßnahmen zur Behandlung dieser Frage zu prüfen, um der Bedrohung des Friedens und der Stabilität durch die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung dieser Waffen zu begegnen.

41. Wir stellen mit Genugtuung fest, dass die in Anlage 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden vorgesehenen Verhandlungen über regionale Stabilität in ihre wesentliche Phase eingetreten sind. Ein Erfolg der im Gange befindlichen Verhandlungen nach Artikel V wäre ein wesentlicher Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in der Region. Wir fordern die an den Verhandlungen nach Artikel V beteiligten Staaten eindringlich auf, ihre Arbeit möglichst bis Ende 2000 abzuschließen. Wir würdigen die aktive Rolle der OSZE bei der Erleichterung der Umsetzung des Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina und des Übereinkommens über subregionale Rüstungskontrolle, die nach Anlage 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina ausgehandelt wurden.

42. Wir bekräftigen die Bedeutung des Vertrags über den Offenen Himmel: Aufgrund unserer Überzeugung, dass Versuchsflüge keinesfalls ein Ersatz für das im Vertrag vorgesehene Regime von Beobachtungsflügen sind, fordern wir den möglichst raschen Abschluss des Ratifizierungsprozesses und das baldige Inkrafttreten des Vertrags.

43. Wir stellen fest, dass Antipersonenminen vielerorts menschliches Leid verursachen, und nehmen Kenntnis vom Inkrafttreten des Übereinkommens über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung am 1. März 1999. Wir nehmen ferner Kenntnis vom Inkrafttreten des revidierten Minenprotokolls zur Konvention der Vereinten Nationen über das Verbot oder die Einschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen am 3. Dezember 1998, bei denen man davon ausgehen kann, dass sie unnötige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die internationale Zusammenarbeit bei der Förderung weltweiter humanitärer Aktionen gegen Antipersonenminen, einschließlich der Förderung von Minenräumaktionen, Minenwarnprogrammen und der Betreuung, Rehabilitation und sozialen und wirtschaftlichen Reintegration von Minenopfern.

44. Wir nehmen Kenntnis vom Bericht des Amtierenden Vorsitzenden über Erörterungen, die dieses Jahr zur Überprüfung des Verteilerschlüssels und der Kriterien für die Finanzierung von OSZE-Aktivitäten stattgefunden haben, und weisen den Ständigen Rat an, seine Erörterungen mit dem Ziel fortzusetzen, noch vor dem OSZE-Ministerratstreffen im November/Dezember 2000 zu einer Vereinbarung zu gelangen, damit diese

nach dem 31. Dezember 2000 in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Kopenhagener Ministerrattreffens 1997 angewendet werden kann.

45. Wir bekräftigen die Bedeutung, die wir, wie in der Europäischen Sicherheitscharta festgelegt, der Beziehung zu unseren Kooperationspartnern beimessen. Angesichts unserer Beziehungen zu unseren Mittelmeerpartnern Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien bekräftigen wir, dass die Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum für die Stabilität im OSZE-Gebiet von größter Wichtigkeit ist. Wir beabsichtigen daher, unseren Dialog mit ihnen und unsere gemeinsamen Aktivitäten auszubauen. Wir werden auch unsere Beziehungen zu Japan und zur Republik Korea vertiefen. Wir danken Japan für seine Beiträge zu den OSZE-Aktivitäten.

46. Unser Dank gilt dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, für seine Bereitschaft, im Amt zu verbleiben, bis spätestens beim OSZE-Ministerrattreffen in Wien im November/Dezember 2000 ein neuer Hoher Kommissar für nationale Minderheiten bestellt wird.

47. Das nächste Treffen des Ministerrats findet im November/Dezember 2000 in Wien statt und wird einen Beschluss über Zeit und Ort des nächsten Treffens der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten fassen.

48. Wir begrüßen das Angebot Rumäniens, 2001 die Funktion des Amtierenden Vorsitzenden zu übernehmen, das wir hiermit annehmen.

Europäische Sicherheitscharta¹

Istanbul, November 1999

- I. Unsere gemeinsamen Herausforderungen
 - II. Unser gemeinsames Fundament
 - III. Unsere gemeinsame Reaktion
 - IV: Unsere gemeinsamen Instrumente
 - V. Unsere Kooperationspartner
 - VI. Schlussfolgerungen
- Beschlussdokument - die Plattform für kooperative Sicherheit

1 SUM.DOC/1/99, 19. November 1999.

Europäische Sicherheitscharta

Istanbul, November 1999

1. An der Schwelle zum einundzwanzigsten Jahrhundert erklären wir, die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, unser festes Bekenntnis zu einem freien, demokratischen und integrierteren OSZE-Gebiet, in dem Frieden zwischen den Teilnehmerstaaten herrscht und jeder Einzelne und jede Gemeinschaft in Freiheit, Wohlstand und Sicherheit lebt. Um dieses Bekenntnis Wirklichkeit werden zu lassen, haben wir beschlossen, eine Reihe neuer Schritte zu setzen. Wir sind übereingekommen,

- die Plattform für kooperative Sicherheit zu verabschieden, um die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken und auf diese Weise die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser zu nutzen;
- die Rolle der OSZE in der Friedenserhaltung auszubauen und damit den umfassenden Sicherheitsbegriff der Organisation deutlicher zu machen;
- "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (REACT) zu schaffen, um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen;
- unsere Fähigkeit zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich zu verstärken, um mitzuhelfen, die Vorherrschaft des Rechts zu bewahren;
- eine Einsatzzentrale einzurichten, von der aus Feldoperationen der OSZE geplant und entsandt werden;
- den Konsultationsprozess innerhalb der OSZE durch die Schaffung des Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE zu stärken.

Wir haben den festen Willen, den Ausbruch gewalttätiger Konflikte wo immer möglich zu verhindern. Die Maßnahmen, die zu ergreifen wir in dieser Charta vereinbart haben, werden sowohl die diesbezügliche Fähigkeit der OSZE als auch ihre Möglichkeiten stärken, Konflikte beizulegen und in von Krieg und Zerstörung verheerten Gesellschaften wieder normale Verhältnisse herzustellen. Die Charta wird zur Schaffung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums beitragen. Sie wird mithelfen, ein OSZE-Gebiet ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau zu schaffen.

I. Unsere gemeinsamen Herausforderungen

2. Im letzten Jahrzehnt des zwanzigsten Jahrhunderts wurde im OSZE-Gebiet Beachtliches erreicht; Zusammenarbeit trat an die Stelle von Konfrontation, doch ist die Gefahr von Konflikten zwischen Staaten nicht gänzlich gebannt. Wir haben überwunden, was Europa einst trennte, doch kommen neue Risiken und Herausforderungen auf uns zu. Seit wir die Charta von Paris unterzeichnet haben, wird immer deutlicher, dass eine Bedrohung unserer Sicherheit sowohl von Konflikten innerhalb von Staaten als auch von Konflikten zwischen Staaten ausgehen kann. Wir haben Konflikte erlebt, die in vielen Fällen auf eklatante Verletzungen der OSZE-Normen und -Prinzipien zurückgingen. Wir waren Zeugen von Gräueltaten, von denen wir dachten, dass sie längst der Vergangenheit angehörten. In diesem Jahrzehnt wurde deutlich, dass jeder derartige Konflikt die Sicherheit aller OSZE-Teilnehmerstaaten in Frage stellen kann.

3. Wir sind entschlossen, aus den Gefahren, die Konfrontation und Uneinigkeit zwischen den Staaten mit sich bringen, und aus den Tragödien des letzten Jahrzehnts zu lernen. Sicherheit und Frieden müssen durch einen Ansatz gefestigt werden, der zwei Grundelemente in sich vereint: Wir müssen Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten schaffen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten vertiefen. Deshalb werden wir die vorhandenen Instrumente stärken und zusätzliche entwickeln, um Hilfe und Rat anbieten zu können. Wir werden uns noch mehr als bisher bemühen, für die volle Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu sorgen. Gleichzeitig werden wir verstärkte Anstrengungen unternehmen, um mehr Vertrauen und Sicherheit zwischen den Staaten zu schaffen. Wir sind entschlossen, die uns zur Verfügung stehenden Mittel zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen ihnen weiterzuentwickeln.

4. Internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel stellen in steigendem Maße Sicherheitsrisiken dar. Terrorismus ist, was immer seine Beweggründe sein mögen, in all seinen Formen und Äußerungen unannehmbar. Wir werden uns verstärkt bemühen zu verhindern, dass in unseren Hoheitsgebieten terroristische Handlungen vorbereitet und finanziert werden oder Terroristen Zuflucht gewährt wird. Die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen stellt eine Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit dar. Wir sind entschlossen, unsere Schutzmaßnahmen gegen diese neuen Risiken und Herausforderungen zu verstärken; Grundlage dieses Schutzes sind starke demokratische Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit. Wir sind außerdem entschlossen, untereinander aktiver und enger zusammenzuarbeiten, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

5. Akute Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt können gravierende Folgen für unsere Sicherheit haben. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik und Umwelt sind daher von

größter Bedeutung. Wir werden energischer auf solche Bedrohungen reagieren, sowohl in Form fortgesetzter Reformen im Wirtschafts- und Umweltbereich und stabiler und transparenter Rahmenbedingungen für die Wirtschaft als auch durch die Förderung der Marktwirtschaft unter gebührender Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Rechte. Wir registrieren mit großer Anerkennung den in der Geschichte einmaligen wirtschaftlichen Reformprozess, der in vielen Teilnehmerstaaten im Gange ist. Wir ermutigen sie zur Weiterführung dieser Reformen, die zu Sicherheit und Wohlstand im gesamten OSZE-Gebiet beitragen werden. Wir werden in allen Dimensionen der OSZE verstärkte Anstrengungen im Kampf gegen die Korruption und zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit unternehmen.

6. Wir bestätigen, dass die Sicherheit in nahe gelegenen Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum sowie in Gebieten, die in direkter Nähe zu Teilnehmerstaaten wie jenen in Zentralasien liegen, für die OSZE von immer größerer Bedeutung ist. Wir erkennen an, dass sich aus einer Instabilität in diesen Gebieten Probleme ergeben, die unmittelbare Folgen für die Sicherheit und den Wohlstand der OSZE-Staaten haben.

II. Unser gemeinsames Fundament

7. Wir bekräftigen unser uneingeschränktes Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen sowie zur Schlussakte von Helsinki, zur Charta von Paris und zu allen anderen OSZE-Dokumenten, denen wir zugestimmt haben. Diese Dokumente stellen unsere gemeinsamen Verpflichtungen dar und sind die Grundlage unserer Arbeit. Sie haben uns geholfen, der Konfrontation in Europa ein Ende zu setzen und im gesamten OSZE-Gebiet ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Solidarität einzuläuten. Sie geben eindeutige Standards für den Umgang der Teilnehmerstaaten miteinander und mit allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet vor. Alle OSZE-Verpflichtungen gelten ausnahmslos und gleichermaßen für jeden Teilnehmerstaat. Ihre Umsetzung in gutem Glauben ist unerlässlich für die Beziehungen zwischen den Staaten, zwischen den Regierungen und ihren Völkern sowie zwischen den Organisationen, denen sie angehören. Die Teilnehmerstaaten schulden ihren Bürgern Rechenschaft und sind einander verantwortlich für die Durchführung ihrer OSZE-Verpflichtungen. Wir betrachten diese Verpflichtungen als unsere gemeinsame Errungenschaft und somit als Angelegenheiten, die für alle Teilnehmerstaaten unmittelbare und legitime Anliegen sind.

Wir bekräftigen, dass die OSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und eine der wichtigsten Organisationen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihrer Region sowie ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten ist. Die OSZE ist die umfassende Organisation für Konsultation, Beschlussfassung und Zusammenarbeit in ihrer Region.

8. Jeder Teilnehmerstaat hat dasselbe Recht auf Sicherheit. Wir bekräftigen das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Staat hat auch das Recht auf Neutralität. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten.

9. Wir werden unsere Beziehungen im Einklang mit dem Konzept der gemeinsamen und umfassenden Sicherheit gestalten, im Sinne von gleichberechtigter Partnerschaft, Solidarität und Transparenz. Die Sicherheit jedes Teilnehmerstaats ist untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden. Wir werden uns mit der menschlichen, wirtschaftlichen, politischen und militärischen Dimension der Sicherheit als einem unteilbaren Ganzen befassen.

10. Wir werden den Konsens als Grundlage der Beschlussfassung in der OSZE weiterhin beibehalten. Die Flexibilität und Fähigkeit der OSZE, rasch auf ein politisches Umfeld im Wandel zu reagieren, sollte wie bisher das Kernstück des kooperativen und umfassenden Herangehens der OSZE an die gemeinsame und unteilbare Sicherheit sein.

11. Wir anerkennen die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und seine unverzichtbare Rolle für die Sicherheit und Stabilität in unserer Region. Wir bekräftigen unsere Rechte und Pflichten aus der Charta der Vereinten Nationen, einschließlich unserer Verpflichtung in der Frage der Nichtanwendung von Gewalt oder der Androhung von Gewalt. Diesbezüglich bekräftigen wir ferner unsere Verpflichtung, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten anzustreben, wie dies in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben ist.

* * *

Auf dieser Grundlage werden wir unsere gemeinsame Reaktion und unsere gemeinsamen Instrumente stärken, um den Herausforderungen, mit denen wir konfrontiert sind, wirksamer entgegenzutreten zu können.

III. Unsere gemeinsame Reaktion

Zusammenarbeit mit anderen Organisationen: die Plattform für kooperative Sicherheit

12. Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts haben wir große Anstrengungen unternommen, um eine neue Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen zu begründen. Wir bekennen uns zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen, um die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft bestmöglich nutzen zu können.

Wir verpflichten uns, durch die Plattform für kooperative Sicherheit, die hiermit als wesentliches Element dieser Charta angenommen wird, die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter zu verstärken und zu vertiefen. Die Prinzipien der Plattform für kooperative Sicherheit, die in dem Beschlussdokument in der Anlage zu dieser Charta niedergelegt sind, gelten für jede Organisation oder Institution, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam beschließen, sich an diese Prinzipien zu halten. Sie gelten für alle Dimensionen der Sicherheit: die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche. Mit dieser Plattform wollen wir auf der Grundlage gemeinsamer Werte für politische und operative Kohärenz zwischen den vielen verschiedenen Gremien sorgen, die sich mit Sicherheit beschäftigen, sowohl im Umgang mit konkreten Krisen als auch bei der Festlegung, wie auf neue Risiken und Herausforderungen reagiert werden soll. In Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann, bieten wir die OSZE gegebenenfalls als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit an, in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können. Wir beabsichtigen nicht, eine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen.

Wir sind grundsätzlich bereit, die Ressourcen der internationalen Organisationen und Institutionen, denen wir angehören, vorbehaltlich der von Fall zu Fall erforderlichen politischen Entscheidungen zur Unterstützung der Arbeit der OSZE einzusetzen.

13. Die subregionale Zusammenarbeit hat sich zu einem wichtigen Element für die Stärkung der Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet entwickelt. Prozesse wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der unter die Schirmherrschaft der OSZE gestellt wurde, dienen der Förderung unserer gemeinsamen Werte. Sie tragen nicht nur in der betreffenden Subregion sondern im ganzen OSZE-Gebiet zur Verbesserung der Sicherheit bei. Wir bieten die OSZE im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit als ein Forum für subregionale Zusammenarbeit an. In diesem Zusammenhang wird die OSZE im Einklang mit den im Beschlussdokument festgelegten

Modalitäten den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern; sie kann auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren.

Solidarität und Partnerschaft

14. Der beste Garant für Frieden und Sicherheit in unserer Region ist die Bereitschaft und die Fähigkeit jedes Teilnehmerstaats, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit zu wahren und die Menschenrechte zu achten. Wir bekräftigen jeder für sich unsere Bereitschaft, uns voll und ganz an unsere Verpflichtungen zu halten. Wir tragen aber auch gemeinsam die Verantwortung für die Einhaltung der OSZE-Prinzipien. Deshalb sind wir entschlossen, innerhalb der OSZE und mit ihren Institutionen und Vertretern zusammenzuarbeiten, und wir sind bereit, von den Instrumenten und Mechanismen der OSZE Gebrauch zu machen. Wir werden im Geiste der Solidarität und der Partnerschaft gemeinsam für die laufende Überprüfung der Durchführung sorgen. Wir verpflichten uns heute zu gemeinsamen Maßnahmen auf der Grundlage der Zusammenarbeit - sowohl innerhalb der OSZE als auch in den Organisationen, denen wir angehören -, um den Teilnehmerstaaten Hilfe zur Verbesserung ihrer Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen anzubieten. Wir werden vorhandene Instrumente der Zusammenarbeit stärken und neue entwickeln, um wirksam auf Hilfsersuchen von Teilnehmerstaaten reagieren zu können. Wir werden nach Möglichkeiten suchen, die Effizienz der Organisation in Fällen eindeutiger, grober und nicht behobener Verletzungen dieser Prinzipien und Verpflichtungen weiter zu erhöhen.

15. Wir sind entschlossen, Mittel und Wege zu prüfen, wie wir Teilnehmerstaaten helfen können, die in Fällen des Zusammenbruchs von Recht und Ordnung in ihrem Land um Hilfe ersuchen. Wir werden gemeinsam die jeweiligen Umstände sowie Möglichkeiten prüfen, wie dem betreffenden Staat geholfen werden kann.

16. Wir bekräftigen die Gültigkeit des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Wir werden im Einklang mit unseren OSZE-Verantwortlichkeiten mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche aufnehmen, wenn dessen Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit bedroht sind. Wir werden gemeinsam die Art der Bedrohung erörtern und Aktionen erwägen, die zur Verteidigung unserer gemeinsamen Werte eventuell erforderlich sein können.

Unsere Institutionen

17. Die Parlamentarische Versammlung hat sich zu einer der wichtigsten OSZE-Institutionen entwickelt, die beständig neue Ideen und Vorschläge hervorbringt. Wir begrüßen diese zunehmende Rolle, insbesondere im

Bereich der demokratischen Entwicklung und der Wahlüberwachung. Wir rufen die Parlamentarische Versammlung dazu auf, ihre Aktivitäten als wesentliches Element in unseren Bemühungen um die Förderung der Demokratie, des Wohlstands und des wachsenden Vertrauens innerhalb der Teilnehmerstaaten und zwischen ihnen weiter auszubauen.

18. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und der Beauftragte für Medienfreiheit sind wesentliche Instrumente zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Das OSZE-Sekretariat leistet dem Amtierenden Vorsitzenden und für die Aktivitäten unserer Organisation insbesondere vor Ort wertvolle Hilfe. Wir werden auch die operativen Fähigkeiten des OSZE-Sekretariats weiter verstärken, damit es mit der Ausweitung unserer Aktivitäten Schritt halten kann und um sicherzustellen, dass die Feldoperationen effizient und im Einklang mit ihren Mandaten und Vorgaben erfolgen.

Wir sagen den OSZE-Institutionen unsere volle Unterstützung zu. Wir verweisen nachdrücklich auf die Wichtigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Institutionen und zwischen unseren Feldoperationen, damit unsere gemeinsamen Ressourcen optimal genutzt werden. Wir werden bei der Einstellung von Personal für OSZE-Institutionen und -Feldoperationen die Notwendigkeit der geographischen Streuung und der Ausgewogenheit zwischen den Geschlechtern berücksichtigen.

Wir stellen fest, dass sich die OSZE-Aktivitäten enorm entwickelt und diversifiziert haben. Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass eine große Anzahl von OSZE-Teilnehmerstaaten nicht in der Lage war, den Beschluss des Rats Treffens von Rom 1993 umzusetzen, und dass die fehlende Rechtsfähigkeit der Organisation zu Schwierigkeiten führen kann. Wir werden uns bemühen, diesbezüglich Abhilfe zu schaffen.

Die menschliche Dimension

19. Wir bekräftigen, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist. Wir verpflichten uns, einer Bedrohung der Sicherheit etwa durch Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, und Äußerungen der Intoleranz, des aggressiven Nationalismus, des Rassismus, des Chauvinismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus entschlossen entgegenzutreten.

Der Schutz und die Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sind wesentliche Faktoren für Demokratie, Frieden, Gerechtigkeit und Stabilität innerhalb der Teilnehmerstaaten und zwischen ihnen. Diesbezüglich bekräftigen wir unsere Verpflichtungen, insbesondere nach den einschlägigen Bestimmungen des Kopenhagener Dokuments 1990 zur menschlichen Dimension, und verweisen auf den Bericht des Genfer

Expertentreffens über nationale Minderheiten 1991. Die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, ist nicht nur ein Ziel an sich; sie höhlt die territoriale Integrität und die Souveränität keineswegs aus, sondern stärkt sie vielmehr. Verschiedene Konzepte der Autonomie sowie andere in den oben genannten Dokumenten dargestellte Lösungsansätze im Einklang mit den OSZE-Prinzipien bieten sich für die Bewahrung und Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten innerhalb eines gegebenen Staates an. Wir verurteilen jede Gewalt gegen eine Minderheit. Wir versprechen, Maßnahmen zur Förderung der Toleranz und zur Errichtung pluralistischer Gesellschaften zu ergreifen, in denen alle Angehörigen nationaler Minderheiten ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft volle Chancengleichheit genießen. Wir betonen, dass Fragen nationaler Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zufriedenstellend gelöst werden können.

Wir bekräftigen, dass jedermann das Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat und niemandem seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen werden sollte. Wir verpflichten uns, weiterhin danach zu trachten, dass jedermann dieses Recht ausüben kann. Wir verpflichten uns ferner, den völkerrechtlichen Schutz Staatenloser zu fördern.

20. Wir sind uns der besonderen Schwierigkeiten der Roma und Sinti bewusst und erkennen die Notwendigkeit an, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um für Angehörige der Roma und Sinti im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen volle Chancengleichheit zu verwirklichen. Wir werden verstärkte Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass Roma und Sinti an unserer Gesellschaft uneingeschränkt und gleichberechtigt teilnehmen können, und um ihre Diskriminierung ein für allemal zu beseitigen.

21. Wir haben den festen Willen, Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung im gesamten OSZE-Gebiet auszumerzen. Zu diesem Zweck werden wir uns für Rechtsvorschriften einsetzen, die formelle und materielle Absicherungen und Handhaben zur Bekämpfung solcher Praktiken vorsehen. Wir werden den Opfern helfen und gegebenenfalls mit einschlägigen internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten.

22. Wir lehnen jede Politik der ethnischen Säuberung oder der Massenvertreibung strikt ab. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung, das Recht auf Asylsuche zu achten und den völkerrechtlichen Schutz von Flüchtlingen im Sinne der Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und ihres Protokolls von 1967 zu gewährleisten und die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in Würde und Sicherheit zu erleichtern. Wir werden uns ohne Diskriminierung für die Wiedereingliederung der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen an ihren Herkunftsorten einsetzen.

Zur Verbesserung des Schutzes von Zivilpersonen in Konfliktzeiten werden wir nach Mitteln und Wegen suchen, um die Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu verbessern.

23. Frauen müssen ihre Menschenrechte in vollem Umfang und gleichberechtigt ausüben können, damit ein friedlicheres, wohlhabenderes und demokratischeres OSZE-Gebiet entsteht. Wir sind entschlossen, die Gleichstellung von Männern und Frauen zum Bestandteil unserer Politik zu machen, sowohl in unseren Staaten als auch innerhalb der Organisation.

24. Wir werden Maßnahmen ergreifen, um jede Form der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen und der Gewalt gegen Frauen und Kinder, der sexuellen Ausbeutung und jeder Form des Menschenhandels ein Ende zu setzen. Um derartige Verbrechen zu verhüten, werden wir unter anderem für die Verabschiedung oder Verschärfung von Gesetzen eintreten, die die Täter zur Verantwortung ziehen und den Opferschutz verbessern. Wir werden ferner Maßnahmen erarbeiten und umsetzen, um die Rechte und Interessen von Kindern in bewaffneten Konflikten und nach Konflikten, einschließlich von Kinderflüchtlingen und Kindervertriebenen, zu fördern. Wir werden Möglichkeiten prüfen, wie die Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren zum Einsatz in bewaffneten Konflikten verhindert werden kann.

25. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung, freie und faire Wahlen im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen - insbesondere dem Kopenhagener Dokument 1990 - abzuhalten. Wir erkennen die Hilfe an, die das BDIMR den Teilnehmerstaaten bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Wahlgesetzen anbieten kann. Im Sinne dieser Verpflichtungen werden wir Beobachter aus anderen Teilnehmerstaaten, dem BDIMR, der Parlamentarischen Versammlung und geeigneten Institutionen und Organisationen einladen, die die Abhaltung von Wahlen in unseren Ländern beobachten wollen. Wir kommen überein, den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des BDIMR umgehend Folge zu leisten.

26. Wir bekräftigen die Bedeutung unabhängiger Medien und des freien Informationsflusses sowie des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen. Wir verpflichten uns, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die Grundvoraussetzungen für freie und unabhängige Medien sowie für den unbehinderten Informationsfluss über Landesgrenzen hinweg und innerhalb der Staaten zu schaffen, die wir als wesentliche Komponente einer demokratischen, freien und offenen Gesellschaft betrachten.

27. Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) können bei der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit eine äußerst wichtige Rolle spielen. Sie sind fester Bestandteil einer starken Bürgergesellschaft. Wir versprechen, die Fähigkeit der NGOs so zu stärken, dass sie ihren vollen Beitrag zur weiteren Entwicklung der Bürgergesellschaft und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten leisten können.

28. Die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit sind und bleiben lebenswichtig für die Interessen der Teilnehmerstaaten. Sie sind ein Kernstück des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE. Abrüstung, Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sind wichtige Teile der Bemühungen zur Stärkung der Sicherheit durch die Festigung von Stabilität, Transparenz und Vorhersehbarkeit im militärischen Bereich. Die volle Umsetzung, die rechtzeitige Anpassung und nötigenfalls die Weiterentwicklung von Rüstungskontrollvereinbarungen und VSBM leisten einen wesentlichen Beitrag zu unserer politischen und militärischen Stabilität.

29. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) muss ein Eckpfeiler der europäischen Sicherheit bleiben. Er hat zu einer erheblichen Verringerung der Rüstungsniveaus geführt. Er trägt grundlegend zu einem sichereren und integrierteren Europa bei. Die Vertragsstaaten setzen einen außerordentlich wichtigen Schritt. Der Vertrag wird durch die Anpassung seiner Bestimmungen gestärkt, um mehr Stabilität, Vorhersehbarkeit und Transparenz unter geänderten Umständen zu gewährleisten. Eine Reihe von Vertragsstaaten wird ihr Rüstungsniveau weiter absenken. Der angepasste Vertrag wird nach Inkrafttreten für den freiwilligen Beitritt anderer OSZE-Teilnehmerstaaten im Gebiet zwischen dem Atlantischen Ozean und dem Uralgebirge offen stehen und damit einen wichtigen zusätzlichen Beitrag zur europäischen Stabilität und Sicherheit leisten.

30. Das Wiener Dokument 1999 der OSZE bietet gemeinsam mit anderen Dokumenten, die vom Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit verabschiedet wurden, allen Teilnehmerstaaten der OSZE ein wertvolles Instrumentarium zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der militärischen Transparenz. Wir werden alle OSZE-Instrumente in diesem Bereich regelmäßig nutzen und voll umsetzen und für ihre rechtzeitige Anpassung sorgen, um den Sicherheitsbedürfnissen im OSZE-Gebiet in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Wir bekennen uns unverändert zu den Prinzipien des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Wir sind entschlossen, innerhalb des FSK weitere Anstrengungen zu unternehmen, um miteinander gemeinsame Sicherheitsanliegen der Teilnehmerstaaten zu behandeln und das OSZE-Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit, soweit es die politisch-militärische Dimension betrifft, weiter voran zu bringen. Wir werden auch weiterhin einen substanziellen Sicherheitsdialog führen und unsere Vertreter beauftragen, diesen Dialog im Rahmen des FSK zu führen.

Die ökonomische und ökologische Dimension

31. Die Verbindung zwischen Sicherheit, Demokratie und Wohlstand tritt im OSZE-Gebiet immer deutlicher zutage, ebenso wie das Sicherheitsrisiko durch Umweltschäden und den Raubbau an natürlichen Ressourcen. Wirtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Umwelt sind für den Wohlstand unerlässlich. Angesichts dieser Zusammenhänge werden wir sicherstellen, dass die wirtschaftliche Dimension entsprechenden Raum erhält, insbesondere als ein Element unserer Frühwarn- und Konfliktverhütungsarbeit. Dabei werden wir unter anderem bemüht sein, die Einbindung der Reformländer in die Weltwirtschaft zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit und die Entwicklung eines transparenten und stabilen Rechtssystems im Wirtschaftsbereich sicherzustellen.

32. Kennzeichnend für die OSZE sind ihr großer Teilnehmerkreis, ihr umfassender Sicherheitsbegriff, ihre zahlreichen Feldoperationen und ihre lange Geschichte als normsetzende Organisation. Diese Merkmale versetzen sie in die Lage, Bedrohungen zu erkennen und als Katalysator für die Zusammenarbeit zwischen wichtigen internationalen Organisationen und Institutionen im Wirtschafts- und Umweltbereich zu fungieren. Die OSZE ist bereit, diese Rolle zu spielen, wo immer dies angebracht ist. Wir werden diese Koordination zwischen der OSZE und einschlägigen internationalen Organisationen im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit fördern. Wir werden die Fähigkeit der OSZE stärken, sich mit Fragen der Wirtschaft und der Umwelt in einer Weise auseinander zu setzen, dass dabei weder Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen stattfinden, noch Bemühungen unternommen werden, für die andere Organisationen besser geeignet sind. Wir werden uns auf Gebiete konzentrieren, in denen die OSZE über besondere Kompetenz verfügt. Die Arbeit der OSZE in der menschlichen Dimension hat weitreichende wirtschaftliche Konsequenzen - was auch umgekehrt gilt -, zum Beispiel durch die Mobilisierung menschlicher Ressourcen und Talente und durch ihren Beitrag zum Aufbau einer lebendigen Bürgergesellschaft. Im Geiste der Århus-Konvention von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten werden wir insbesondere danach trachten, den Zugang zu Informationen, die Teilnahme der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sicherzustellen.

Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen die Korruption

33. Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit. Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass die Korruption eine große Bedrohung für die gemeinsamen Werte der OSZE darstellt. Sie schafft Instabilität und betrifft viele Aspekte der Sicherheitsdimension sowie der wirtschaftlichen und der

menschlichen Dimension. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, ihre Bemühungen im Kampf gegen die Korruption und die Verhältnisse, die sie begünstigen, zu verstärken und sich für einen positiven Rahmen für verantwortungsvolle Staatsführung und Integrität im staatlichen Bereich einzusetzen. Sie werden von vorhandenen internationalen Rechtsdokumenten besser Gebrauch machen und einander in ihrem Kampf gegen die Korruption unterstützen. Als Teil ihrer Arbeit zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit wird die OSZE mit NGOs zusammenarbeiten, die einem von der Öffentlichkeit und der Wirtschaft getragenen Wunsch nach der Bekämpfung korrupter Praktiken verpflichtet sind.

IV. Unsere gemeinsamen Instrumente

Stärkung unseres Dialogs

34. Wir sind entschlossen, unseren Dialog über Entwicklungen bezüglich aller Sicherheitsaspekte im OSZE-Gebiet auszuweiten und zu vertiefen. Wir beauftragen den Ständigen Rat und das FSK, sich in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich eingehender mit den Sicherheitsanliegen der Teilnehmerstaaten auseinander zu setzen und das OSZE-Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit weiter zu verfolgen.

35. Der Ständige Rat wird sich als reguläres Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung mit der gesamten Bandbreite von Grundsatzfragen und mit dem täglichen Arbeitsablauf der Organisation befassen. Als Hilfestellung für seine Beratungen und Beschlussfassung und zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation werden wir einen Vorbereitungsausschuss unter der Leitung des Ständigen Rates einrichten. Dieser allen Teilnehmerstaaten offenstehende Ausschuss wird in der Regel informell zusammentreten und vom Rat oder Ratsvorsitzenden mit Erörterungen und der Berichterstattung an den Rat betraut werden.

36. Im Geiste unserer Solidarität und Partnerschaft werden wir auch unseren politischen Dialog stärken, um Teilnehmerstaaten Hilfestellung anzubieten, wodurch die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen sichergestellt werden soll. Um diesen Dialog zu fördern, haben wir beschlossen, im Einklang mit etablierten Regeln und Praktiken unter anderem von folgenden OSZE-Instrumenten verstärkt Gebrauch zu machen:

- Entsendung von Delegationen aus OSZE-Institutionen, gegebenenfalls unter Beteiligung anderer einschlägiger internationaler Organisationen, die bei Reformen der Gesetzgebung und der geübten Praxis Beratung und Expertenwissen einbringen;
- Entsendung Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden zu Sondierungs- und Beratungsmissionen im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat;

- Vermittlung von Treffen zwischen Vertretern der OSZE und betroffener Staaten, um Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu erörtern;
- Veranstaltung von Schulungskursen zur Verbesserung der Standards und Verfahren, unter anderem im Bereich der Menschenrechte, der Demokratisierung und der Rechtsstaatlichkeit;
- Behandlung von Fragen der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen auf Überprüfungstreffen und -konferenzen der OSZE sowie im Wirtschaftsforum;
- Befassung des Ständigen Rates mit derartigen Fragen, unter anderem auf der Grundlage von Empfehlungen der OSZE-Institutionen im Rahmen ihres jeweiligen Mandats oder Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden;
- Einberufung von Sondersitzungen oder erweiterten Sitzungen des Ständigen Rates, um Fragen der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu erörtern und Beschlüsse über geeignete Vorgehensweisen zu fassen;
- Einrichtung von Feldoperationen mit Zustimmung des betroffenen Staates.

Feldoperationen der OSZE

37. Der Ständige Rat wird Feldoperationen einrichten. Er wird ihre Mandate und ihre Haushaltspläne beschließen. Ausgehend davon werden der Ständige Rat und der Amtierende Vorsitzende Leitlinien für diese Einsätze festlegen.

38. Die Entwicklung der Feldoperationen der OSZE stellt eine wesentliche Veränderung der Organisation dar, die es der OSZE ermöglicht, bei der Förderung des Friedens, der Sicherheit und der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen eine gewichtigere Rolle zu spielen. Auf der Grundlage unserer bisherigen Erfahrungen werden wir dieses Instrument weiter ausbauen und stärken, um im Einklang mit dem jeweiligen Mandat Aufgaben wahrzunehmen, die unter anderem Folgendes beinhalten werden:

- Hilfestellung und Beratung beziehungsweise Ausarbeitung von Empfehlungen in Bereichen, die von der OSZE und dem Gastland vereinbart werden;
- Beobachtung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen und Beratung oder Empfehlungen im Hinblick auf eine bessere Umsetzung;
- Hilfestellung bei der Organisation und Überwachung von Wahlen;
- Unterstützung für die Vorherrschaft des Rechts und demokratische Institutionen sowie für die Wahrung und Wiederherstellung von Recht und Ordnung;
- Hilfe bei der Schaffung von Voraussetzungen für Verhandlungen oder andere Maßnahmen, die die friedliche Beilegung von Konflikten erleichtern könnten;

- Verifikation und/oder Hilfe bei der Einhaltung von Vereinbarungen über die friedliche Beilegung von Konflikten;
- Unterstützung bei der Wiederherstellung normaler Verhältnisse und beim Wiederaufbau verschiedener Aspekte der Gesellschaft.

39. Bei der Einstellung von Mitarbeitern für Feldoperationen muss gewährleistet sein, dass die Teilnehmerstaaten qualifiziertes Personal zur Verfügung stellen. Die Ausbildung des Personals ist ein wichtiger Aspekt für die Steigerung der Leistungsfähigkeit der OSZE und ihrer Feldoperationen und wird daher verbessert werden. In den OSZE-Teilnehmerstaaten vorhandene Ausbildungseinrichtungen könnten ebenso wie Schulungsaktivitäten der OSZE, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen, eingesetzt werden, um dieses Ziel zu erreichen.

40. Entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit wird die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bei Feldoperationen verstärkt. Dies wird unter anderem durch gemeinsame Projekte mit anderen Partnern erfolgen, insbesondere dem Europarat, wodurch die OSZE deren Expertenwissen nutzen kann, die Identität und die Beschlussfassungsverfahren jeder beteiligten Organisation jedoch gewahrt bleiben.

41. Das Gastland einer OSZE-Feldoperation sollte gegebenenfalls in seinem Verantwortungsbereich beim Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz unterstützt werden. Dadurch würde eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen erleichtert.

Schnelle Reaktion (REACT)

42. Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass die Fähigkeit, ziviles und polizeiliches Expertenwissen rasch zum Einsatz zu bringen, für die wirksame Konfliktverhütung, die wirksame Krisenbewältigung und die erfolgreiche Normalisierung der Lage nach Konflikten ausschlaggebend ist. Wir haben den festen Willen, innerhalb der Teilnehmerstaaten und der OSZE die Fähigkeit zu schaffen, "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (REACT) einzurichten, auf die die OSZE zurückgreifen kann. Dadurch können die OSZE-Gremien und -Institutionen entsprechend ihren jeweiligen Verfahren OSZE-Teilnehmerstaaten umgehend Experten anbieten, um im Einklang mit den OSZE-Normen Hilfestellung bei Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten zu leisten. Diese rasch einsatzbereiten Ressourcen werden ein breites Spektrum an zivilem Expertenwissen abdecken. Dank dieser Ressourcen werden wir uns mit Problemen befassen können, ehe sie das Ausmaß einer Krise annehmen, und die zivile Komponente einer friedenserhaltenden Operation wenn nötig rasch zum Einsatz bringen. Diese Gruppen könnten auch als Kapazitätsreserve verwendet werden und der OSZE die rasche Entsendung

von Groß- oder Sondereinsätzen erleichtern. Wir gehen davon aus, dass sich REACT parallel zu anderen OSZE-Fähigkeiten weiterentwickelt, um mit den Anforderungen der Organisation Schritt zu halten.

Einsatzzentrale

43. Eine rasche Entsendung ist wichtig, wenn die OSZE effizient im Rahmen unserer Bemühungen um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten tätig werden soll; sie verlangt eine gründliche Vorbereitung und Planung. Um diese zu erleichtern, beschließen wir, im Konfliktverhütungszentrum eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab einzurichten, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt und bei Bedarf rasch aufgestockt werden kann. Die Einsatzzentrale wird Feldoperationen planen und entsenden, darunter auch Operationen unter Einsatz von REACT-Ressourcen. Sie wird gemäß der Plattform für kooperative Sicherheit nach Bedarf Verbindung mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen halten. Bei den wenigen ständigen Mitarbeitern der Zentrale wird es sich nach Möglichkeit um Personal mit dem entsprechenden Expertenwissen handeln, das von Teilnehmerstaaten dienstzugeteilt beziehungsweise aus bestehenden Sekretariatsressourcen zugeteilt wird. Diese Kerngruppe kann rasch aufgestockt werden, wenn sich neue Aufgaben stellen. Die genauen Vorkehrungen werden in Übereinstimmung mit bestehenden Verfahren beschlossen.

Aktivitäten im polizeilichen Bereich

44. Wir werden daran arbeiten, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken. Diese Aktivitäten können Folgendes beinhalten:

- Polizeiüberwachung, unter anderem auch um zu verhindern, dass die Polizei Handlungen setzt, die etwa eine Diskriminierung aus Gründen der religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit darstellen;
- Polizeischulung, die unter anderem folgende Aufgaben umfassen könnte:
 - Verbesserung der einsatzbezogenen und taktischen Fähigkeiten örtlicher Polizeidienste und Umschulung paramilitärischer Kräfte;
 - Vermittlung neuer, moderner Polizeimethoden, wie freiwillige Bürgerpolizei, Fähigkeiten zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus;
 - Schaffung eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen beziehungsweise unterschiedlicher religiöser Gemeinschaften zusammensetzt und das Vertrauen der gesamten Bevölkerung besitzt;

- generelle Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Wir werden zur Bereitstellung einer modernen technischen Ausrüstung ermutigen, die Polizeidiensten, die für diese neuen Qualifikationen ausgebildet werden, angemessen ist.

Darüber hinaus wird die OSZE Möglichkeiten und Bedingungen für eine Rolle bei vollzugspolizeilichen Tätigkeiten prüfen.

45. Wir werden ferner die Entwicklung unabhängiger Gerichtssysteme fördern, die als Rechtsmittel bei Menschenrechtsverletzungen von größter Bedeutung sind, und Reformen des Gefängniswesens mit Rat und Tat unterstützen. Die OSZE wird auch mit anderen internationalen Organisationen bei der Schaffung eines politischen und rechtlichen Rahmens zusammenarbeiten, in dem die Polizei ihre Aufgaben im Einklang mit demokratischen Grundsätzen und dem Rechtsstaatsprinzip erfüllen kann.

Friedenserhaltung

46. Wir bekennen uns unverändert zur Verstärkung der Schlüsselrolle der OSZE in der Erhaltung von Frieden und Stabilität in unserem gesamten Gebiet. Die wirksamsten Beiträge zur regionalen Sicherheit leistete die OSZE bisher in Bereichen wie Feldoperationen, Normalisierung der Lage nach Konflikten, Demokratisierung, Überwachung der Menschenrechte und Wahlbeobachtung. Wir haben beschlossen, Möglichkeiten einer potenziell größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu prüfen. Unter Bekräftigung unserer Rechte und Pflichten aus der Charta der Vereinten Nationen und auf der Grundlage unserer bereits gefassten Beschlüsse bestätigen wir, dass die OSZE, im Einzelfall und mit Konsens, beschließen kann, eine Rolle bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist. Diesbezüglich könnte sie auch beschließen, das Mandat für die Friedenserhaltung durch andere zur Verfügung zu stellen und die Unterstützung von Teilnehmerstaaten sowie anderer Organisationen in Form von Ressourcen und Expertenwissen anzustreben. Im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit könnte sie auch einen koordinierenden Rahmen für derartige Bemühungen zur Verfügung stellen.

Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof

47. Wir erklären erneut, dass der Grundsatz der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zum Kernbereich der OSZE-Verpflichtungen gehört. Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof stellt diesbezüglich nach wie vor ein Instrument dar, das den zahlreichen Teilnehmerstaaten, die das Übereinkommen von Stockholm 1992 unterzeichnet haben, zur Verfügung

steht. Wir ermutigen sie dazu, von diesem Instrument zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen ihnen sowie mit anderen Teilnehmerstaaten, die sich freiwillig der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs unterwerfen, Gebrauch zu machen. Wir ermutigen auch jene Teilnehmerstaaten, die dem Übereinkommen noch nicht beigetreten sind, den Beitritt in Erwägung zu ziehen.

V. Unsere Kooperationspartner

48. Wir anerkennen die Wechselbeziehung zwischen der Sicherheit im OSZE-Gebiet und der Sicherheit der Kooperationspartner und bekennen uns nachdrücklich zu unserer Beziehung und dem Dialog mit ihnen. Wir verweisen ganz besonders auf die langjährigen Beziehungen zu unseren Mittelmeerpartnern Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien. Wir erkennen das zunehmende Engagement unserer Kooperationspartner in der OSZE und ihre Unterstützung für unsere Arbeit an. Aufbauend auf dieser Wechselbeziehung sind wir bereit, diesen Prozess weiterzuentwickeln. In Durchführung des Helsinki-Dokuments 1992 und des Budapester Dokuments 1994 und darauf aufbauend werden wir mit den Kooperationspartnern enger zusammenarbeiten, um die OSZE-Normen und -Prinzipien zu fördern. Wir begrüßen ihren Wunsch, sich für die Verwirklichung der Normen und Prinzipien der Organisation einzusetzen, darunter auch das grundlegende Prinzip der Konfliktbeilegung durch friedliche Mittel. Mit dem Fortschreiten des Dialogs werden wir die Kooperationspartner daher einladen, sich auf einer regelmäßigeren Basis stärker an der Arbeit der OSZE zu beteiligen.

49. Das Potenzial der Kontaktgruppe und der Mittelmeerseminare muss vollständig ausgelotet und ausgeschöpft werden. Ausgehend von dem Budapester Mandat wird der Ständige Rat die Empfehlungen der Kontaktgruppe und der Mittelmeerseminare prüfen. Wir werden den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum nahe legen, sich bei der Schaffung von Strukturen und Mechanismen für Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung im Mittelmeerraum unser Expertenwissen zunutze zu machen.

50. Wir begrüßen die verstärkte Teilnahme Japans und der Republik Korea an unserer Arbeit. Wir begrüßen den Beitrag Japans zu den Feldaktivitäten der OSZE. Wir werden danach trachten, unsere Zusammenarbeit mit unseren Partnern in Asien zur Bewältigung von Herausforderungen gemeinsamen Interesses weiter zu festigen.

VI. Schlussfolgerung

51. Diese Charta wird durch die Festigung und Stärkung der OSZE an der Schwelle zum einundzwanzigsten Jahrhundert der Sicherheit aller

Teilnehmerstaaten zugute kommen. Wir haben heute beschlossen, ihre vorhandenen Instrumente weiterzuentwickeln und neue zu schaffen. Wir werden sie in vollem Umfang zur Förderung eines freien, demokratischen und sicheren OSZE-Gebiets einsetzen. Dadurch wird die Charta das Fundament bilden, auf dem die OSZE ihre Rolle als einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation wahrnimmt, der die Sicherung des Friedens und der Stabilität in ihrer Region anvertraut ist. Wir danken dem Sicherheitsmodellausschuss für die Vollendung seiner Arbeit.

52. Die Urschrift dieser Charta, die in Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Russisch und Spanisch abgefasst ist, wird dem Generalsekretär der Organisation zugeleitet, der allen Teilnehmerstaaten gehörig beglaubigte Abschriften dieser Charta übermitteln wird.

Wir, die unterzeichneten Hohen Vertreter der Teilnehmerstaaten, haben im Bewusstsein der großen politischen Bedeutung, die wir dieser Charta beimessen, und unter Bekundung unserer Entschlossenheit, im Einklang mit den darin enthaltenen Bestimmungen zu handeln, unsere Unterschrift unter dieses Dokument gesetzt.

Beschlussdokument - Die Plattform für kooperative Sicherheit

I. Die Plattform

1. Das Ziel einer Plattform für kooperative Sicherheit ist es, die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind.

2. Die OSZE wird mit denjenigen Organisationen und Institutionen kooperativ arbeiten, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam, auf eine Weise, die mit den für jede Organisation beziehungsweise Institution geeigneten Modalitäten vereinbar ist, heute und in Zukunft

- die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen einhalten, wie sie in der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris, dem Helsinki-Dokument 1992, dem Budapester Dokument 1994, dem OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert niedergelegt sind;
- sich in ihren Handlungen im Geiste des Wiener Dokuments 1999 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu den Prinzipien der Transparenz und der Vorhersehbarkeit bekennen;
- von ihnen eingegangene Rüstungskontrollverpflichtungen, einschließlich Abrüstung und VSBM, vollständig umsetzen;
- davon ausgehen, dass diese Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, in ihrer Entwicklung der Transparenz verpflichtet bleiben;
- gewährleisten, dass ihre Mitgliedschaft bei diesen Organisationen und Institutionen auf Offenheit und Freiwilligkeit beruht;
- das Konzept der OSZE für eine gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit und einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien aktiv unterstützen;
- in vollem Umfang und in geeigneter Weise an der Entwicklung der Beziehungen zwischen einander verstärkenden Institutionen im OSZE-Gebiet mitwirken, die sich mit Sicherheitsfragen befassen;
- grundsätzlich bereit sind, institutionelle Ressourcen internationaler Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, bei Vorliegen der entsprechenden Grundlagenbeschlüsse gegebenenfalls für die OSZE-Arbeit einzusetzen. Diesbezüglich stellen die Teilnehmerstaaten fest, dass die Zusammenarbeit in den Bereichen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung von besonderer Bedeutung ist.

3. Diese Prinzipien und Verpflichtungen bilden gemeinsam die Plattform für kooperative Sicherheit.

II. Modalitäten der Zusammenarbeit

1. Im Rahmen der einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, werden sich die Teilnehmerstaaten dafür einsetzen, dass die Organisationen und Institutionen an der Plattform für kooperative Sicherheit mitwirken. Diese Mitwirkung auf der Grundlage von Beschlüssen, die jeder Mitgliedsstaat innerhalb der einschlägigen Organisationen und Institutionen mitträgt, erfolgt im Einklang mit den für die einzelne Organisation beziehungsweise Institution geltenden Modalitäten. Die Kontakte und die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen werden für die Teilnehmerstaaten transparent sein und in einer Weise durchgeführt, die mit den der OSZE und diesen Organisationen und Institutionen angemessenen Modalitäten vereinbar ist.

2. Auf dem Ministerratstreffen 1997 in Kopenhagen wurde ein Beschluss über das Gemeinsame Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen gefasst. Wir stellen fest, dass seither ein umfassendes Netz von Kontakten geknüpft wurde, insbesondere die zunehmende Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen, die sowohl im politisch-militärischen Bereich als auch in der menschlichen und der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheit aktiv sind, sowie die Festigung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den verschiedenen Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen, wobei wir auf die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen verweisen. Wir sind entschlossen, dies weiter zu entwickeln.

3. Die wachsende Bedeutung subregionaler Gruppierungen in der Arbeit der OSZE ist ein weiterer wichtiger Bereich und wir unterstützen die zunehmende Zusammenarbeit mit diesen Gruppen auf der Grundlage dieser Plattform.

4. Die Entwicklung der Zusammenarbeit kann durch den umfassenden Einsatz folgender Instrumente und Mechanismen weiter gestärkt werden:

regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen; innerhalb eines ständigen Rahmens für Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen; gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen; und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennen zu lernen.

5. Darüber hinaus kann die OSZE an Sondertreffen mit anderen im OSZE-Gebiet tätigen Organisationen, Institutionen und Strukturen mitwirken. Diese Treffen können auf politischer beziehungsweise leitender Ebene (zur grundsatzpolitischen Koordinierung oder zur Festlegung von Bereichen der

Zusammenarbeit) oder auf Arbeitsebene (zur Erörterung der Modalitäten der Zusammenarbeit) stattfinden.

6. Die Entwicklung von Feldoperationen der OSZE in den vergangenen Jahren brachte eine wesentliche Veränderung der Organisation mit sich. Im Hinblick auf die Verabschiedung der Plattform für kooperative Sicherheit sollte die bestehende Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen einschlägigen internationalen Gremien, Organisationen und Institutionen in Feldoperationen im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten entwickelt und als Ausgangsbasis herangezogen werden. Diese Form der Zusammenarbeit könnte unter anderem auf folgende Art und Weise erfolgen: regelmäßiger Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, Dienstzuteilung von Experten anderer Organisationen zur OSZE, Bestellung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen und gemeinsame Schulungsbemühungen.

7. Zusammenarbeit bei der Reaktion auf konkrete Krisen:

- Die OSZE über ihren Amtierenden Vorsitzenden und mit Unterstützung des Generalsekretärs sowie die einschlägigen Organisationen und Institutionen werden ermutigt, einander über die von ihnen in Hinblick auf die Bewältigung einer speziellen Situation unternommenen oder geplanten Aktionen zu unterrichten;
- zu diesem Zweck ermutigen die Teilnehmerstaaten den Amtierenden Vorsitzenden, mit Unterstützung des Generalsekretärs, sich mit anderen Organisationen und Institutionen im Wege der Zusammenarbeit um eine koordinierte Vorgehensweise zu bemühen, durch die Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet wird. Die OSZE kann nach Bedarf ihre Dienste als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen anbieten. Der Amtierende Vorsitzende wird mit den Teilnehmerstaaten über den Prozess Rücksprache halten und entsprechend den Ergebnissen dieser Konsultationen tätig werden.

8. Der Generalsekretär erstellt für den Ständigen Rat einen jährlichen Bericht über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet.

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben samt Erläuterungen

Foundation on Inter-Ethnic Relations

September 1999

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	479
Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben	483
I. Allgemeine Grundsätze	483
II. Teilnahme am Entscheidungsprozess	484
(A) Maßnahmen auf Ebene der Zentralregierung	484
(B) Wahlen	484
(C) Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene	485
(D) Beratende Gremien und Beiräte	485
III. Selbstverwaltung	486
(A) Nichtterritoriale Maßnahmen	486
(B) Territoriale Maßnahmen	487
IV. Garantien	487
(A) Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherungen	487
(B) Beschwerden	488
Erläuterungen zu den Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben	489
I. Allgemeine Grundsätze	489
II. Teilnahme am Entscheidungsprozess	495
(A) Maßnahmen auf Ebene der Zentralregierung	495
(B) Wahlen	496
(C) Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene	499
(D) Beratende Gremien und Beiräte	499
III. Selbstverwaltung	500
(A) Nichtterritoriale Maßnahmen	502
(B) Territoriale Maßnahmen	503
IV. Garantien	504
(A) Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherungen	504
(B) Beschwerden	505

Einleitung

Mit ihren Beschlüssen von Helsinki vom Juli 1992 schuf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten als "ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt". Dieses Mandat entstand hauptsächlich als Reaktion auf die Lage im ehemaligen Jugoslawien, von der man befürchtete, sie könne sich andernorts in Europa, vor allem in Ländern im Übergang zur Demokratie, wiederholen und damit die Verheißung von Frieden und Wohlstand zunichte machen, wie sie in der im November 1990 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Charta von Paris für ein neues Europa ausgesprochen worden war.

Am 1. Januar 1993 trat Max van der Stoep sein Amt als erster Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) an. Gebrauch machend von seiner beträchtlichen persönlichen Erfahrung als ehemaliger Parlamentsabgeordneter, Außenminister der Niederlande, Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen und steter Verfechter der Menschenrechte wandte sich van der Stoep den zahlreichen Auseinandersetzungen zwischen Minderheiten und Zentralbehörden in Europa zu, bei denen seiner Ansicht nach eine gefährliche Eskalation drohte. Auf dem Weg der stillen Diplomatie wurde der HKNM in mehr als einem Dutzend Staaten aktiv, darunter Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Estland, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien, Lettland, Rumänien, die Slowakei, die Ukraine und Ungarn. Er konzentrierte sich dabei in erster Linie auf die Situationen von Angehörigen nationaler/ethnischer Gruppen, die in einem Staat die zahlenmäßige Mehrheit stellen, in einem anderen Staat jedoch in der Minderheit sind und deren Lage folglich das Interesse der Regierungsstellen beider Staaten bedingt und eine potentielle Quelle für Spannungen, ja sogar Konflikte zwischen den Staaten bildet. Tatsächlich haben derartige Spannungen einen Großteil der europäischen Geschichte bestimmt.

Wenn der HKNM Spannungen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten nachgeht, tut er das als unabhängiger, unparteiischer und zur Zusammenarbeit bereiter Akteur. Er hat zwar keine Aufsichtsfunktion, wendet jedoch die internationalen Maßstäbe an, die von allen Staaten als wichtigster Rahmen für Analysen und konkrete Empfehlungen des HKNM vereinbart wurden. Diesbezüglich muss an die von allen OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen erinnert werden, vor allem jene im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension von 1990, das in Kapitel IV detaillierte Normen in Bezug auf nationale Minderheiten enthält. Außerdem sind alle OSZE-Staaten an die Verpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen bezüglich der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, und die überwiegende Mehrheit der OSZE-Staaten auch an die Normen des Europarats gebunden.

Im Verlauf von über sechs Jahren intensiver Tätigkeit kristallisierten sich ständig wiederkehrende Fragen und Themen heraus, mit denen sich der HKNM in mehreren Staaten auseinandersetzen musste. Dazu zählen unter anderem Bildung und Unterricht für Minderheiten und der Gebrauch ihrer eigenen Sprache, die insbesondere für die Wahrung und Entwicklung der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten äußerst wichtig ist. Im Hinblick auf die Durchsetzung einer angemessenen und systematischen Anwendung der einschlägigen Minderheitenrechte im OSZE-Gebiet ersuchte der HKNM die Stiftung für interethnische Beziehungen - eine 1993 geschaffene nichtstaatliche Organisation zur gezielten Unterstützung des HKNM -, zwei Expertengruppen aus international anerkannten unabhängigen Fachleuten zusammenzustellen, die Empfehlungen zu zwei getrennten Bereichen ausarbeiten sollten: die *Haager Empfehlungen über die Bildungsrechte nationaler Minderheiten* (1996) und die *Oslo-Empfehlungen über die sprachlichen Rechte nationaler Minderheiten* (1998). Diese beiden Sätze von Empfehlungen dienten in der Folge politischen Entscheidungsträgern und Gesetzgebern in zahlreichen Staaten als Referenz. Die Empfehlungen können (in mehreren Sprachen) bei der Stiftung für interethnische Beziehungen kostenlos bezogen werden.

Ein drittes Thema, mit dem der HKNM immer wieder in Situationen konfrontiert war, in denen er beigezogen wurde, ist die Frage, in welcher Form nationale Minderheiten wirksam in die Staatsführung eingebunden werden können. Um die Ansichten und Erfahrungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in dieser Frage kennen zu lernen und gleichzeitig den Erfahrungsaustausch der Staaten untereinander zu fördern, organisierten der HKNM und das Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte eine Konferenz aller OSZE-Staaten und einschlägigen internationalen Organisationen zum Thema "Staatsführung und Mitsprache: integrierte Vielfalt", die vom 18. bis 20. Oktober 1998 in Locarno auf Einladung der Schweizerischen Eidgenossenschaft stattfand. In seiner abschließenden Erklärung fasste der Vorsitzende die auf der Konferenz besprochenen Themen zusammen und stellte fest, dass "konkrete Folgeaktivitäten wünschenswert sind, etwa die Weiterentwicklung der verschiedenen Konzepte und Mechanismen einer verantwortungsvollen Regierungsführung unter wirksamer Beteiligung der Minderheiten, wodurch es zu einer Integration der Vielfalt innerhalb des Staates kommen soll". Zu diesem Zweck ersuchte der HKNM die Stiftung für interethnische Beziehungen, gemeinsam mit dem *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* eine Gruppe international anerkannter unabhängiger Experten damit zu beauftragen, im Sinne der einschlägigen internationalen Normen Empfehlungen auszuarbeiten und Alternativen vorzulegen.

Das Ergebnis dieser Initiative sind die *Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben*, nach jener schwedischen Stadt benannt, in der die Experten zuletzt zusammentrafen und die Empfehlungen zum Abschluss brachten. Unter den Experten befanden

sich auf die betreffenden Bereiche des Völkerrechts spezialisierte Juristen, Politologen mit den Spezialgebieten Verfassungsordnung und Wahlsysteme und auf Minderheitenfragen spezialisierte Soziologen. Die Gruppe unter dem Vorsitz des Direktors des *Raoul Wallenberg Institute*, Professor Gudmundur Alfredsson, setzte sich aus folgenden Experten zusammen:

Professor Gudmundur Alfredsson (Isländer), Direktor des *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law*, Universität Lund; Professor Vernon Bogdanor (Brite), Professor für Staatswissenschaft, *Oxford University*; Professor Vojin Dimitrijević (Jugoslawe), Direktor des Belgrader Menschenrechtszentrums; Dr. Asbjørn Eide (Norweger), Dozent am norwegischen Menschenrechtsinstitut; Professor Yash Ghai (Kenianer); Sir YK Pao, Professor für öffentliches Recht, Universität Hongkong; Professor Hurst Hannum (Amerikaner), Professor für Völkerrecht, *Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University*; Peter Harris (Südafrikaner), *Senior Executive to the International Institute for Democracy and Electoral Assistance*; Dr. Hans-Joachim Heintze (Deutscher), Dozent am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum; Professor Ruth Lapidot (Israeli), Professorin für Völkerrecht und Vorsitzende des Akademischen Ausschusses des Instituts für europäische Studien, Hebräische Universität Jerusalem; Professor Rein Müllerson (Este), Ordinarius für Völkerrecht, *King's College, University of London*; Dr. Šarlotta Pufflerová (Slowakin), Direktorin, *Foundation Citizen and Minority/Minority Rights Group*; Professor Steven Ratner (Amerikaner), Professor für Völkerrecht, *University of Texas*; Dr. Andrew Reynolds (Brite), Assistenzprofessor für Staatswissenschaft, *University of Notre Dame*; Miquel Strubell (Spanier und Brite), Direktor des Instituts für katalanische Sozio-Linguistik, *Generalitat de Catalunya*; Professor Markku Suksi (Finne), Professor für öffentliches Recht, Universität Åbo Akademi; Professor Danilo Türk (Slowene), Professor für Völkerrecht, Universität Laibach; Dr. Fernand de Varennes (Kanadier), *Senior Lecturer in Law and Director of the Asia-Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Murdoch University*; Professor Roman Wieruszewski (Pole), Direktor des Menschenrechtszentrums Posen, Polnische Akademie der Wissenschaften.

Da die bestehenden Normen für Minderheitenrechte Teil der Menschenrechte sind, gingen die Sachverständigen bei ihren Beratungen von der Prämisse der Einhaltung aller anderen Menschenrechtsverpflichtungen durch die Staaten, insbesondere der Nichtdiskriminierung, aus. Sie gingen weiters davon aus, dass alle Menschenrechte letztendlich die vollständige und freie Entfaltung der Persönlichkeit eines jeden Menschen unter Bedingungen der Gleichheit zum Ziel haben. Infolgedessen wurde davon ausgegangen, dass eine Bürger-

gesellschaft offen und durchlässig sein und alle Personen einschließlich der Angehörigen nationaler Minderheiten einbinden soll. Und da es das Ziel einer verantwortungsvollen und demokratischen Regierungsführung ist, den Bedürfnissen und Interessen der gesamten Bevölkerung zu dienen, wurde darüber hinaus die Prämisse gesetzt, dass alle Regierungen danach trachten, allen vom öffentlichen Entscheidungsprozess Betroffenen ein Höchstmaß an Mitgestaltungsmöglichkeiten zu gewähren.

Die Lund-Empfehlungen verfolgen ebenso wie die Empfehlungen von Den Haag und Oslo vor ihnen den Zweck, Staaten zu konkreten Maßnahmen zum Abbau der Spannungen zu bewegen, die mit nationalen Minderheiten zu tun haben, und solche Maßnahmen zu erleichtern und damit dem eigentlichen Ziel des HKNM, nämlich der Konfliktverhütung, dienlich zu sein. Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben unternehmen den Versuch, den Inhalt der Minderheitenrechte und anderer allgemein anwendbarer Normen für Situationen, in denen der HKNM beigezogen wird, in relativ klaren Worten auszudrücken und darauf aufzubauen. Die Normen wurden besonders im Hinblick darauf ausgelegt, ihre einheitliche Anwendung in offenen und demokratischen Staaten zu gewährleisten. Die vierundzwanzig Empfehlungen sind in die Kapitel Allgemeine Grundsätze, Teilnahme am Entscheidungsprozess, Selbstverwaltung und Mittel und Wege zur Sicherstellung der wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben gegliedert. Grundsätzlich verfolgt das Konzept der Lund-Empfehlungen zwei Richtungen: Teilnahme an der Regierung des Gesamtstaates und Selbstverwaltung in bestimmten lokalen oder inneren Angelegenheiten. Ein breites Spektrum von Regelungen ist hier möglich und auch bekannt. In einigen Empfehlungen werden alternative Lösungen vorgeschlagen. Alle Empfehlungen sind im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen in Teil I auszulegen. In den begleitenden Erläuterungen wird auf die einzelnen Empfehlungen näher eingegangen und ausdrücklich auf die maßgeblichen internationalen Normen verwiesen.

Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

I. Allgemeine Grundsätze

1. Die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben ist ein wesentlicher Bestandteil einer friedlichen und demokratischen Gesellschaft. Erfahrungen in Europa und andernorts haben gezeigt, dass häufig besondere Vorkehrungen der Regierungen für nationale Minderheiten notwendig sind, um diese Beteiligung zu fördern. Diese Empfehlungen sollen die Einbindung von Minderheiten in das Staatsgefüge erleichtern und ihnen die Wahrung ihrer eigenen Identität und ihrer Besonderheiten ermöglichen und dadurch eine gute Regierungsführung und die Integrität des Staates fördern.
2. Diese Empfehlungen bauen auf den Grundprinzipien und -regeln des Völkerrechts auf, wie Achtung der Menschenwürde, Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung, die die Rechte nationaler Minderheiten auf die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Ausübung anderer politischer Rechte berühren. Staaten haben die Pflicht, international anerkannte Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit zu achten, durch die die vollständige Entwicklung der Bürgergesellschaft unter der Voraussetzung von Toleranz, Frieden und Wohlstand erst ermöglicht wird.
3. Wenn eigene Institutionen eingerichtet werden, um die wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben sicherzustellen - wozu auch die Ausübung von Hoheitsgewalt oder Verantwortung durch diese Institutionen gehören kann -, müssen sie die Menschenrechte aller Betroffenen achten.
4. Individuen definieren ihre Identität auf vielerlei Art und Weise, nicht nur durch ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. Ob ein Individuum sich für die Zugehörigkeit zu einer Minderheit, der Mehrheit oder keiner von beiden entscheidet, liegt ausschließlich bei ihm selbst und darf ihm nicht vorgeschrieben werden. Darüber hinaus darf niemandem aus seiner Entscheidung oder Nicht-Entscheidung irgendein Nachteil erwachsen.
5. Werden Institutionen und Verfahren im Einklang mit diesen Empfehlungen geschaffen, sind sowohl Inhalt als auch Vorgehen wichtig. Um ein Vertrauensklima beizubehalten, sollten Regierungsbehörden und Minderheiten einen integrativen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Konsultationsprozess einhalten. Der Staat sollte die öffentlichen Medien dazu ermutigen, vermittelnd für eine Verständigung zwischen den Kulturen einzutreten und die Anliegen von Minderheiten aufzugreifen.

II. Teilnahme am Entscheidungsprozess

(A) Maßnahmen auf der Ebene der Zentralregierung

6. Die Staaten sollten sicherstellen, dass Minderheiten die Möglichkeit einer wirksamen Mitsprache auf der Ebene der Zentralregierung erhalten, einschließlich besonderer Maßnahmen, falls dies notwendig ist. Diese Mitsprachemöglichkeiten können, je nach den Gegebenheiten, folgendes umfassen:
 - durch eine eigene Vertretung nationaler Minderheiten, zum Beispiel durch eine ihnen vorbehaltende Anzahl von Sitzen in einer oder beiden Kammern des Parlaments oder in Parlamentsausschüssen, und andere Formen garantierter Teilnahme am Gesetzgebungsprozess;
 - durch formelle oder informelle Absprachen über die Vergabe von Regierungspositionen, Mitgliedschaften im Obersten Gerichtshof oder im Verfassungsgerichtshof oder in Gerichten unterer Instanzen sowie von Positionen in ernannten Beratungsgremien oder anderen hochrangigen Organen an Angehörige nationaler Minderheiten;
 - durch Mechanismen, die sicherstellen sollen, dass die Interessen von Minderheiten in den maßgeblichen Ministerien berücksichtigt werden, zum Beispiel durch eigene Referenten für Minderheitenfragen oder den Erlass feststehender Richtlinien; und
 - durch besondere Maßnahmen für die Aufnahme von Angehörigen einer Minderheit in den öffentlichen Dienst sowie die Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen in der Sprache der nationalen Minderheit.

(B) Wahlen

7. Erfahrungen in Europa und andernorts zeigen, wie wichtig der Wahlprozess für die Teilnahme von Minderheiten am politischen Geschehen ist. Die Staaten sollen gewährleisten, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihr Recht auf Mitwirkung an der Führung der Staatsgeschäfte ausüben können, unter anderem durch die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts ohne Diskriminierung.
8. Die Vorschriften für die Gründung und die Tätigkeit politischer Parteien sollen das Völkerrechtsprinzip der Vereinigungsfreiheit befolgen. Dieses Prinzip beinhaltet das Recht, politische Parteien zu gründen, die auf der Identität einer Gemeinschaft beruhen, ebenso wie Parteien, die sich nicht ausschließlich mit den Interessen einer bestimmten Gemeinschaft identifizieren.
9. Das Wahlsystem sollte die Vertretung und den Einfluss von Minderheiten erleichtern.
 - Wo Minderheiten räumlich konzentriert sind, können Einerwahlkreise eine ausreichende Vertretung von Minderheiten ermöglichen.

- Verhältniswahlssysteme, in denen der Anteil einer politischen Partei an den Sitzen in der gesetzgebenden Versammlung ihrem landesweiten Stimmenanteil entspricht, können der Vertretung von Minderheiten zugute kommen.
 - Manche Formen der Präferenzwahl, bei denen die Wähler eine Reihung der Kandidaten nach ihren Wünschen vornehmen, können die Vertretung von Minderheiten erleichtern und der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften förderlich sein.
 - Niedrigere Sperrklauseln für eine Vertretung in der gesetzgebenden Versammlung können dafür sorgen, dass nationale Minderheiten stärker in die Regierungsführung eingebunden sind.
10. Die geographischen Grenzen der Wahlkreise sollten einer angemessenen Vertretung der nationalen Minderheiten entgegenkommen.

(C) Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene

11. Die Staaten sollten zur Förderung der Beteiligung nationaler Minderheiten auf regionaler und lokaler Ebene dieselben Maßnahmen ergreifen, wie die für die Ebene der Zentralregierung erwähnten (Absätze 6 - 10). Die Strukturen und Entscheidungsprozesse regionaler und lokaler Gebietskörperschaften sollten transparent und zugänglich gestaltet sein, damit sie der Beteiligung von Minderheiten förderlich sind.

(D) Beratende Gremien und Beiräte

12. Die Staaten sollten in einem geeigneten institutionellen Rahmen beratende Gremien und Beiräte einrichten, die als Forum für den Dialog zwischen Regierungsbehörden und nationalen Minderheiten dienen. Dazu können auch eigene Ausschüsse für Themen wie Unterkunft, Grund und Boden, Bildung, Sprache und Kultur gehören. Die Zusammensetzung dieser Gremien sollte ihrem Zweck Rechnung tragen und dazu beitragen, dass Minderheiteninteressen wirksamer artikuliert und gefördert werden können.
13. Diese Gremien sollten die Möglichkeit haben, Entscheidungsträger mit Fragestellungen zu befassen, Empfehlungen auszuarbeiten, Gesetzesinitiativen und sonstige Vorschläge zu verfassen, Entwicklungen zu überwachen und zu vorgeschlagenen Regierungsbeschlüssen, die sich direkt oder indirekt auf Minderheiten auswirken könnten, Stellung zu nehmen. Die Regierungsbehörden sollten diese Gremien regelmäßig bei gesetzlichen und administrativen Maßnahmen, die Minderheiten betreffen, konsultieren, um zur Berücksichtigung von Minderheitenanliegen und zur Vertrauensbildung beizutragen. Damit diese Gremien wirksam arbeiten können, werden sie über entsprechende Ressourcen verfügen müssen.

III. Selbstverwaltung

14. Für eine wirksame Beteiligung von Minderheiten am öffentlichen Leben können nichtterritoriale oder territoriale Maßnahmen zur Selbstverwaltung oder eine Kombination von beiden erforderlich sein. Die Staaten sollten für derartige Maßnahmen entsprechende Mittel bereitstellen.
15. Damit diese Maßnahmen Erfolg haben, müssen sich Regierungsbehörden und Minderheiten über die Notwendigkeit im Klaren sein, dass in einigen Bereichen der Regierungsführung zentrale und einheitliche Beschlüsse erforderlich sind, in anderen Bereichen jedoch Verschiedenheit von Vorteil ist.
 - Zu den Funktionen, die im Allgemeinen von den Zentralbehörden wahrgenommen werden, gehören Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten, Einwanderung und Zölle, volkswirtschaftliche Entscheidungen und Währungsfragen.
 - Andere Funktionen, wie etwa die unten angeführten, können von Minderheiten oder territorialen Verwaltungsbehörden allein oder gemeinsam mit den Zentralbehörden ausgeübt werden.
 - Die Funktionen können asymmetrisch aufgeteilt werden, um unterschiedlichen Situationen von Minderheiten in ein und demselben Staat gerecht zu werden.
16. Institutionen zur Selbstverwaltung nichtterritorialer oder territorialer Art müssen auf demokratischen Grundsätzen beruhen, um sicherzustellen, dass sie die Ansichten der betroffenen Bevölkerungsteile unverfälscht berücksichtigen.

(A) Nichtterritoriale Maßnahmen

17. Nichtterritoriale Formen der Regierung sind für die Wahrung und Weiterentwicklung der Identität und Kultur nationaler Minderheiten sinnvoll.
18. Am ehesten kommen für solche Maßnahmen die Bildung, Kultur, der Gebrauch der Minderheitensprache, die Religion und andere Angelegenheiten in Frage, die für die Identität und Lebensweise nationaler Minderheiten unverzichtbar sind.
 - Einzelpersonen und Gruppen haben das Recht, zu entscheiden, ob sie ihre Namen in der Minderheitensprache führen wollen, und ihre Namen amtlich anerkennen zu lassen.
 - Unter Berücksichtigung der Vorgabe bildungspolitischer Richtlinien durch die Regierungsbehörden können Institutionen der Minderheiten die Lehrpläne für den Unterricht in ihren Minderheitensprachen, Kulturen oder beidem festlegen.
 - Minderheiten können ihre eigenen Symbole und andere Ausdrucksformen ihrer Kultur bestimmen und gebrauchen.

(B) Territoriale Maßnahmen

19. In allen Demokratien gibt es Vorkehrungen für die Regierungsführung auf verschiedenen territorialen Ebenen. Die Erfahrungen in Europa und andernorts zeigen, dass es sinnvoll ist, bestimmte legislative und exekutive Funktionen von der zentralen auf die regionale Ebene zu verlagern, wobei es um mehr geht als eine Dezentralisierung der zentralen staatlichen Verwaltung von der Hauptstadt in regionale oder lokale Dienststellen. In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollten die Staaten eine solche Delegation von Befugnissen nach territorialen Gesichtspunkten, einschließlich spezifischer Selbstverwaltungsfunktionen, insbesondere dann in Erwägung ziehen, wenn dadurch die Chancen von Minderheiten verbessert werden, in sie selbst betreffenden Angelegenheiten Regierungsgewalt auszuüben.
20. Geeignete lokale, regionale oder autonome Verwaltungsbehörden, die den spezifischen historischen und territorialen Verhältnissen nationaler Minderheiten entsprechen, können eine Reihe von Funktionen übernehmen, um den Anliegen dieser Minderheiten wirksamer Rechnung zu tragen.
 - Zu den Funktionen, für die solche Verwaltungsbehörden primär oder zu einem überwiegenden Teil verantwortlich sind, gehören die Bildung, Kultur, der Gebrauch der Minderheitensprache, die Umwelt, lokale Planung, die natürlichen Ressourcen, Wirtschaftsentwicklung, das örtliche Polizeiwesen und Unterkunft, Gesundheit sowie andere Sozialdienste.
 - Zu den Funktionen, die von zentralen und regionalen Behörden gemeinsam wahrgenommen werden, gehören Steuern, Justizverwaltung, Fremdenverkehr und Verkehr.
21. Die lokalen, regionalen und autonomen Behörden müssen die Menschenrechte aller, einschließlich der Rechte aller ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Minderheiten, achten und gewährleisten.

IV. Garantien

(A) Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherungen

22. Maßnahmen zur Selbstverwaltung sollten rechtlich verankert sein und Änderungen sollten ganz allgemein nicht denselben Verfahren unterliegen wie einfache Gesetze. Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme von Minderheiten an Entscheidungen können per Gesetz oder durch andere geeignete Mittel gesetzt werden.

- Maßnahmen in Form von Gesetzen im Verfassungsrang brauchen in der Regel zu ihrer Verabschiedung und Novellierung eine größere Mehrheit im Parlament oder die öffentliche Zustimmung.
 - Änderungen von Selbstverwaltungs-Maßnahmen im Gesetzesrang bedürfen oft einer qualifizierten Mehrheit im Gesetzgebungsorgan, in autonomen Gremien oder Vertretungsgremien nationaler Minderheiten beziehungsweise in beiden.
 - Regelmäßige Überprüfungen der die Selbstverwaltung und Teilnahme von Minderheiten an Entscheidungen betreffenden Maßnahmen können eine sinnvolle Gelegenheit sein, um festzustellen, ob sie in Anbetracht der Erfahrungen oder geänderter Verhältnisse abgeändert werden sollten.
23. Es können auch vorläufige oder schrittweise einzuführende Maßnahmen erwogen werden, durch die neue Formen der Mitsprache erprobt und entwickelt werden können. Diese Maßnahmen können auf dem Gesetzesweg oder auf informelle Weise für eine bestimmte Zeit geschaffen und - je nach ihrem Erfolg - erweitert, abgeändert oder aufgehoben werden.

(B) Beschwerden

24. Die wirksame Teilnahme nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben bedarf ständiger Konsultationsmechanismen zur Verhütung von Konflikten und zur Beilegung von Streitigkeiten, erforderlichenfalls ergänzt durch zweckgebundene oder alternative Mechanismen. Derartige Methoden sind unter anderem:
- die gerichtliche Konfliktregelung, zum Beispiel die gerichtliche Überprüfung von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen, was voraussetzt, dass der Staat über eine unabhängige, für jedermann zugängliche und unparteiische Rechtsprechung verfügt, deren Entscheidungen Folge geleistet wird, und
 - zusätzliche Streitbeilegungsmechanismen wie Verhandlung, Feststellung des Sachverhalts, Vermittlung, Schiedsspruch, ein Ombudsmann für nationale Minderheiten und eigene Kommissionen, die als Ansprechstelle und Mechanismen für die Behandlung von Beschwerden über Fragen der Regierungsführung dienen können.

Erläuterungen zu den Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben

I. Allgemeine Grundsätze

1. Sowohl die Charta der Vereinten Nationen (im Folgenden als "UN-Charta" bezeichnet) als auch die Gründungsdokumente der KSZE/OSZE wollen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bewahren und stärken, indem sie freundschaftliche und kooperative Beziehungen zwischen gleichermaßen souveränen Staaten, die die Menschenrechte einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten achten, entwickeln. Die Geschichte zeigt nämlich, dass die Missachtung der Menschenrechte einschließlich der Minderheitenrechte die Stabilität innerhalb eines Staates untergraben und die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigen können und somit den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden.

Schon in Prinzip VII des Dekalogs der Schlussakte von Helsinki 1975 haben die Teilnehmerstaaten der OSZE den inneren Zusammenhang zwischen der Wahrung der legitimen Interessen von Angehörigen nationaler Minderheiten und der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität betont. Dieser enge Zusammenhang wurde in den grundlegenden Dokumenten der Folgezeit bekräftigt, wie etwa im Abschließenden Dokument von Madrid 1983 (Prinzip 15), dem Abschließenden Dokument von Wien 1989 (Prinzipien 18 und 19) und der Charta von Paris für ein neues Europa 1990, sowie in den Dokumenten späterer Gipfeltreffen, etwa dem Helsinki-Dokument 1992 (Kapitel IV Absatz 24) und dem Lissabonner Dokument 1996 (Kapitel I, Lissabonner Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, Absatz 2). Auf der Ebene der Vereinten Nationen findet dieser Zusammenhang zwischen Schutz und Förderung der Minderheitenrechte und der Erhaltung von Frieden und Stabilität unter anderem Ausdruck in der Präambel zur Erklärung der Vereinten Nationen von 1992 über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören (im Folgenden als "UN-Minderheitenerklärung" bezeichnet). Darüber hinaus bekennen sich auch alle OSZE-Teilnehmerstaaten durch die Annahme der Charta von Paris für ein neues Europa zu einer demokratischen Regierungsform.

Damit Angehörige von Minderheiten ihre Menschenrechte gleichberechtigt und uneingeschränkt ausüben können, müssen sie wirksam in Entscheidungsprozesse eingebunden sein, insbesondere im Hinblick auf

Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen. Die Situationen sind zwar im Einzelnen ganz unterschiedlich und die üblichen demokratischen Prozesse können durchaus angemessen sein, um die Bedürfnisse und Bestrebungen von Minderheiten zu erfüllen, doch zeigt die Erfahrung auch, dass oft spezielle Maßnahmen erforderlich sind, um die wirksame Teilnahme von Minderheiten an der Entscheidungsfindung zu erleichtern. Folgende internationale Regeln verpflichten die Staaten dazu, in entsprechenden Situationen in diesem Sinne tätig zu werden: Gemäß Absatz 35 des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension von 1990 (im Folgenden als "Kopenhagener Dokument" bezeichnet) werden die Teilnehmerstaaten der OSZE "das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten achten, wirksam an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, einschließlich der Mitwirkung in Angelegenheiten betreffend den Schutz und die Förderung der Identität solcher Minderheiten", gemäß Artikel 2 Absätze 2 und 3 der UN-Minderheitenerklärung von 1992 haben "Angehörige von Minderheiten das Recht auf volle Teilnahme am ... öffentlichen Leben" und "das Recht auf wirksame Beteiligung an den auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene getroffenen Entscheidungen, welche die Minderheit betreffen, der sie angehören, oder die Regionen, in denen sie leben ...", und nach Artikel 15 des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats von 1994 (im Folgenden als "Rahmenübereinkommen" bezeichnet) sollen die Vertragsparteien "die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten [schaffen], insbesondere denjenigen, die sie betreffen".

Die Schaffung von Möglichkeiten für eine wirksame Mitsprache geht davon aus, dass diese freiwillig erfolgt. Dahinter steht die Auffassung einer sozialen und politischen Integration, im Unterschied zu Prozessen und Ergebnissen, die eine Zwangsassimilation darstellen, vor der Artikel 5 des Rahmenübereinkommens warnt. Nur wenn die Wahrnehmung der legitimen Interessen von Minderheitenangehörigen auf Freiwilligkeit beruht, kann sie ein friedlicher Prozess sein, der optimale Ergebnisse hinsichtlich Grundsatzipolitik und Rechtsetzung in Aussicht stellt. Derartige integrative partizipatorische Prozesse dienen somit dem Ziel einer verantwortlichen Regierungsführung, da sie die Interessen der gesamten Bevölkerung berücksichtigen - indem sie alle Interessen in das öffentliche Leben einbinden und damit letztendlich die Integrität des Staates stärken. In den internationalen Regeln für die wirksame Teilnahme von Minderheiten am öffentlichen Leben wird der Umstand betont, dass sich aus ihnen nicht irgendein Recht ableiten lässt, Handlungen zu unternehmen, die im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, der OSZE oder des Europarats stehen, ein-

schließlich der souveränen Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit der Staaten (siehe Absatz 37 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 8 Ziffer 4 der UN-Minderheitenerklärung und die Präambel des Rahmenübereinkommens).

2. Im Sinne von Kapitel VI Absatz 25 des Helsinki-Dokuments 1992 bauen diese Empfehlungen auf den einschlägigen Verpflichtungen auf, da sie den Teilnehmerstaaten der OSZE "weitere Möglichkeiten für eine wirksamere Verwirklichung ihrer einschlägigen KSZE-Verpflichtungen [bieten], darunter derjenigen betreffend den Schutz und die Schaffung von Bedingungen für die Förderung der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten".

Artikel 1 Ziffer 3 der Charta der Vereinten Nationen nennt als eines der Ziele der Organisation, "eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen" - in Artikel 55 Buchstabe c heißt es ergänzend, dass darunter auch "die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion" zu verstehen ist. Die Charta beruht auf der engen Beziehung zwischen der Achtung der Menschenrechte und dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit; der Grundwert Menschenwürde kommt auch in Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in den Präambeln des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965 zum Ausdruck. Diese Würde wohnt allen Menschen gleichermaßen inne und geht Hand in Hand mit gleichen und unveräußerlichen Rechten.

Ausgehend von der Prämisse der gleichen Würde und den unveräußerlichen Rechten ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in buchstäblich allen internationalen Menschenrechtsdokumenten enthalten, darunter insbesondere in Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den Artikeln 2 und 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Artikel 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung untersagt unter anderem jede "auf der Abstammung und der nationalen oder ethnischen Herkunft" beruhende Diskriminierung. Laut Artikel 14 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (im Folgenden als "Europäische Menschenrechtskonvention" bezeichnet) gilt der Grundsatz der Nicht-

diskriminierung auch ausdrücklich für die "nationale oder soziale Herkunft [oder] Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit". Die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten haben diese Erklärungen und Grundsätze auch in ihre Verfassungen übernommen.

Insoweit Angehörige nationaler Minderheiten zu einer wirksamen Beteiligung am öffentlichen Leben berechtigt sind, müssen sie dieses Recht ohne Diskriminierung ausüben können, wie dies in Absatz 31 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 4 des Rahmenübereinkommens und Artikel 4 Ziffer 1 der UN-Minderheitenerklärung festgelegt ist. Gemäß Artikel 4 Ziffer 2 des Rahmenübereinkommens geht der Begriff der gleichen Würde noch über den Grundsatz der Nichtdiskriminierung hinaus und erstreckt sich auch auf die "vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit", zu welchem Zweck die Staaten "erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen in allen Bereichen des [...] politischen [...] Lebens" ergreifen sollen, wobei "sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten" berücksichtigen werden.

Der Verbindung, die die Empfehlungen zwischen der Achtung der Menschenrechte und der Entwicklung einer Bürgergesellschaft herstellen, entspricht auch der Forderung nach einem "wahrhaft demokratischen politischen Regime", das nach der Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention eng mit der Gerechtigkeit und dem Frieden in der Welt verbunden ist. Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben in der Charta von Paris für ein neues Europa bekräftigt, dass eine demokratische Regierungsform einschließlich der Achtung der Menschenrechte die Grundlage für den Wohlstand ist.

3. Werden eigene Institutionen zur Sicherstellung einer wirksamen Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben geschaffen, darf dies nicht auf Kosten der Rechte anderer geschehen. Alle Menschenrechte sind jederzeit einzuhalten, auch von Institutionen, denen gegebenenfalls durch den Staat Hoheitsgewalt übertragen wurden. Wenn Teilnehmerstaaten die für den Schutz der Identität von Angehörigen nationaler Minderheiten notwendigen Maßnahmen ergreifen, "wird jede dieser Maßnahmen" gemäß Absatz 33 des Kopenhagener Dokuments "mit dem Prinzip der Gleichheit und Nichtdiskriminierung in Bezug auf die anderen Bürger des betreffenden Teilnehmerstaates in Einklang stehen". In Absatz 38 legt das Kopenhagener Dokument weiter fest, dass "die Teilnehmerstaaten [der OSZE] bei ihren Bemühungen, die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu schützen und zu fördern, ihren in den bestehenden Menschenrechtsübereinkommen und anderen einschlägigen internationalen Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen uneingeschränkt nachkommen werden". Das Rahmenübereinkommen enthält eine ähnliche Bestimmung in Artikel 20: "Bei der Ausübung der

Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, haben Angehörige einer nationalen Minderheit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer, insbesondere diejenigen von Angehörigen der Mehrheit oder anderer nationaler Minderheiten zu achten." Dies bezieht sich insbesondere auf den Fall von "Minderheiten innerhalb von Minderheiten", besonders im territorialen Zusammenhang (siehe Empfehlungen 16 und 21). Darunter ist auch die Achtung der Menschenrechte von Frauen zu verstehen, einschließlich des Verbots einer Diskriminierung "im politischen und öffentlichen Leben des Landes", wie Artikel 7 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 bestimmt.

4. Der Grundsatz der persönlichen Entscheidung von Angehörigen einer Minderheit über ihre Identität beruht auf mehreren grundlegenden Verpflichtungen. Absatz 32 des Kopenhagener Dokuments lautet: "Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen und darf als solche für ihn keinen Nachteil mit sich bringen". Artikel 3 Ziffer 1 des Rahmenübereinkommens hält in ähnlicher Weise fest, dass "jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht [hat], frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht", und dass "aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte ihr keine Nachteile erwachsen [dürfen]". Auch in Artikel 3 Ziffer 2 der UN-Minderheitenerklärung heißt es, dass "Angehörigen von Minderheiten aus der Ausübung oder Nichtausübung der in dieser Erklärung niedergelegten Rechte kein Nachteil erwachsen darf". Die Freiheit des Einzelnen, zu entscheiden, welcher Gruppe er sich zugehörig fühlt, ist notwendig, um die Achtung der persönlichen Autonomie und Freiheit sicherzustellen. Eine Person kann mehr als eine Identität besitzen, was nicht nur für ihr Privatleben sondern auch für den öffentlichen Bereich maßgeblich ist. In einer offenen Gesellschaft, in der die Freizügigkeit von Personen und Ideen im Zunehmen ist, haben viele Personen mehrfache Identitäten, die miteinander verschmelzen, nebeneinander bestehen oder einander (mit oder ohne Rangordnung) überlagern können, worin sich ihr unterschiedliches Zugehörigkeitsgefühl widerspiegelt. Gewiss leitet sich eine Identität nicht ausschließlich von der ethnischen Zugehörigkeit ab, noch verfügt ein und dieselbe Gemeinschaft über eine Einheitsidentität; verschiedene Mitglieder können diese Identität in unterschiedlichen Abstufungen und Ausprägungen empfinden. Je nachdem, um welche Angelegenheit es im konkreten Fall geht, können unterschiedliche Identitäten mehr oder weniger hervortreten. Infolgedessen kann ein und derselbe Mensch für unterschiedliche Zwecke eine andere Zugehörigkeit empfinden, je nachdem, welche Identität im Vordergrund steht und worauf es ihm in erster Linie an-

kommt. So ist es zum Beispiel in einigen Staaten möglich, dass man seine Steuererklärung in einer bestimmten Sprache abfasst, sich aber in einer lokalen Gemeinschaft für andere Zwecke für eine andere Zugehörigkeit entscheidet.

5. In einer Demokratie ist der Prozess der Entscheidungsfindung genauso wichtig wie der Inhalt der Entscheidungen. Da eine gute Regierungsführung nicht nur vom Volk ausgeht, sondern ihm auch dienen soll, sollten ihre Prozesse immer alle Betroffenen einbeziehen, für alle durchschaubar sein, damit sich jeder selbst ein Urteil bilden kann, und den Betroffenen gegenüber rechenschaftspflichtig sein. Nur solche Prozesse werden auf Dauer das Vertrauen der Öffentlichkeit genießen. Integrative Prozesse können in Form von Konsultationen, Abstimmungen, Referenden, Verhandlungen aber auch einer konkreten Zustimmung durch die direkt Betroffenen erfolgen. Entscheidungen, die aus derartigen Prozessen hervorgehen, werden wahrscheinlich auch freiwillig befolgt werden. In Fällen, in denen die Auffassung der staatlichen Behörden wesentlich von jener der betroffenen Gemeinschaft abweicht, kann die gute Regierungsführung auch darin bestehen, dass die Dienste einer dritten Partei in Anspruch genommen werden, die helfen soll, eine möglichst zufriedenstellende Lösung zu finden.

Besonders im Hinblick auf nationale Minderheiten verpflichtet Absatz 33 des Kopenhagener Dokuments die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um "die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium [zu] schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität [...] nach entsprechenden Konsultationen [...] zu schaffen, wobei diese Konsultationen Kontakte mit Organisationen oder Vereinigungen solcher Minderheiten einschließen". In Kapitel VI Absatz 26 des Helsinki-Dokuments verpflichten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten außerdem dazu, "Fragen nationaler Minderheiten in konstruktiver Weise, mit friedlichen Mitteln und durch Dialog zwischen allen betroffenen Parteien auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen [zu] behandeln". Im Zusammenhang mit "allen betroffenen Parteien" anerkennt Absatz 30 des Kopenhagener Dokuments "die bedeutende Rolle nichtstaatlicher Organisationen, und zwar einschließlich politischer Parteien, Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen und religiöser Gruppen, bei der Förderung von Toleranz, kultureller Vielfalt und der Lösung von Fragen betreffend nationaler Minderheiten".

Integrative Prozesse erfordern ein tolerantes Umfeld. Ein soziales und politisches Klima, in dem gegenseitige Achtung und Gleichberechtigung herrschen, muss rechtlich abgesichert sein und auch als soziales Ethos vermittelt werden, zu dem sich die gesamte Bevölkerung bekennt. Diesbezüglich kommt den Medien eine besondere Rolle zu. Auch Artikel 6 Ziffer 1 des Rahmenübereinkommens geht auf diese Fragen ein:

"Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen, unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien." Insbesondere sollten die Staaten dafür sorgen, dass in der Öffentlichkeit keine herabsetzenden und abwertenden Bezeichnungen und Ausdrücke gebraucht werden, und Schritte einleiten, um negative Stereotypen zu bekämpfen. Im Idealfall sollten die Vertreter der betreffenden Gemeinschaft am Beschluss und der Gestaltung aller Maßnahmen zur Bewältigung derartiger Probleme mitwirken.

II. Teilnahme am Entscheidungsprozess

(A) Maßnahmen auf Ebene der Zentralregierung

6. Aufbauend auf Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments wird in Abschnitt III Absatz 1 des Berichts des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten (Genf 1991) betont, dass "bei der Erörterung von Fragen bezüglich der Lage nationaler Minderheiten in ihren Ländern diese eine wirksame Möglichkeit haben sollen, beteiligt zu werden ... [und] dass eine angemessene demokratische Mitwirkung von Angehörigen nationaler Minderheiten oder ihrer Vertreter in Entscheidungs- oder Beratungsorganen ein wichtiges Element der echten Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten darstellt". Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki-Dokuments verpflichtet die OSZE-Teilnehmerstaaten, "in diesem Zusammenhang ihre Bemühungen [zu] verstärken, um sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben ihrer Länder in Übereinstimmung mit den demokratischen Entscheidungsverfahren jedes Staates, einschließlich durch demokratische Teilnahme an der Entscheidungsfindung und an beratenden Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, unter anderem durch politische Parteien und Verbände".

Mitwirkung bedeutet im wesentlichen Einbindung, sowohl im Hinblick auf die Möglichkeit, einen wesentlichen Beitrag zum Entscheidungsprozess zu leisten, als auch im Hinblick auf die Auswirkung dieses Beitrags. Eine gute Regierungsführung geht auch von der Voraussetzung aus, dass Entscheidungen mit einfacher Mehrheit nicht immer genügen. Hinsichtlich der Struktur des Staates sind verschiedene Formen der De-

zentralisierung geeignet, dafür zu sorgen, dass bei Entscheidungsprozessen sowohl auf gesamtstaatlicher als auch unterhalb dieser Ebene die Betroffenen in größtmöglichem Maße entscheidungsbefugt und rechenschaftspflichtig sind. Um das zu erreichen, stehen in einem Einheitsstaat, einem Bundesstaat oder einem Staatenbund verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die Vertretung von Minderheiten in Entscheidungsgremien kann durch ihnen vorbehaltene Sitze (durch Quoten, Förderungs- oder andere Maßnahmen) gewährleistet werden; andere Formen der Teilhabe umschließen die garantierte Mitgliedschaft in einschlägigen Ausschüssen mit und ohne Stimmrecht. Die Vertretung in Exekutiv-, Justiz-, Verwaltungs- und anderen Gremien kann auf ähnliche Weise sichergestellt werden, sei es durch formale Anforderungen oder durch eine wohleingeführte Praxis. Es können auch eigene Gremien zur Behandlung von Minderheitenanliegen geschaffen werden. Damit Möglichkeiten zur Ausübung aller Minderheitenrechte bedeutsam sind, müssen im öffentlichen Dienst bestimmte Maßnahmen getroffen werden, darunter die Gewährleistung des "gleichberechtigten Zugang[s] zum öffentlichen Dienst" gemäß Artikel 5 Buchstabe c des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

(B) Wahlen

7. Eine repräsentative Regierung, die aus freien, fairen und regelmäßig stattfindenden Wahlen hervorgeht, ist das hervorstechendste Merkmal der Demokratie in unserer Zeit. Das grundlegende Ziel lautet in den Worten von Artikel 21 Ziffer 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: "Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt." Diese grundlegende Norm ist in weltweiten und europäischen Verträgen enthalten, insbesondere in Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und in Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Für die OSZE-Teilnehmerstaaten gelten die Absätze 5 und 6 des Kopenhagener Dokuments, in denen es heißt, dass "unter den Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen, die folgenden wesentlich für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräußerlichen Rechte [sind]: [...]" und "dass der durch regelmäßige und unverfälschte Wahlen frei und gerecht zum Ausdruck gebrachte Wille des Volkes die Grundlage für die Autorität und Rechtmäßigkeit jeder Regierung bildet". Obwohl die Staaten einen großen Spielraum hinsichtlich der Entscheidung haben, auf welche Art und Weise sie diesen Verpflichtungen nachkommen wollen, müssen sie dabei jedoch jede Diskriminierung vermei-

den und nach größtmöglicher Repräsentativität streben. So hat etwa im Rahmen der Vereinten Nationen der Menschenrechtsausschuss in Absatz 12 seiner Allgemeinen Bemerkung 25 (57. Tagung 1996) zu Artikel 25 des Paktes erläutert, dass "freie Meinungsäußerung sowie Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit wesentliche Voraussetzungen für die wirksame Ausübung des Wahlrechts sind und umfassend geschützt werden müssen. [...] Informationen und Unterlagen über den Wahlvorgang sollten in Minderheitensprachen zur Verfügung stehen". In Absatz 5 der Allgemeinen Bemerkung 25 wird überdies klargestellt, dass "Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten [...] ein weitgefasstes Konzept ist, das mit der Ausübung der politischen Macht zu tun hat, insbesondere der legislativen, exekutiven und administrativen Gewalt. Er umfasst alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung und die Gestaltung und Umsetzung der Politik auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene".

Da kein Wahlsystem aus der Sicht der unterschiedlichen Standpunkte und Interessen neutral ist, sollten die Staaten sich für das System entscheiden, das für ihre konkrete Situation die repräsentativste Regierungsform sicherstellt. Das ist vor allem für Angehörige nationaler Minderheiten von großer Bedeutung, die andernfalls nicht angemessen vertreten wären.

8. Grundsätzlich sollten Demokratien die Menschen ohne Einmischung frei entscheiden lassen, wie sie sich politisch organisieren - solange sie dies mit friedlichen Mitteln tun und dabei die Rechte anderer achten. Dies berührt im wesentlichen die Frage der Vereinigungsfreiheit, die in den verschiedensten internationalen Instrumenten angesprochen wird, darunter in Artikel 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Absatz 6 des Kopenhagener Dokuments. Die Vereinigungsfreiheit wurde in Absatz 32.6 des Kopenhagener Dokuments und Artikel 7 des Rahmenübereinkommens auch speziell für Angehörige nationaler Minderheiten festgeschrieben. Noch konkreter verpflichtet Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki-Dokuments die OSZE-Teilnehmerstaaten "sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen [...] Leben ihrer Länder [...] unter anderem durch politische Parteien und Verbände".

Die uneingeschränkte Achtung der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung wird sicherlich die Forderung nach und die Notwendigkeit von politischen Parteien, deren Grundlage ethnische Gemeinsamkeiten sind, weniger dringend oder überflüssig machen, doch können derartige Parteien, die eine Gemeinschaft vertreten, in manchen Situationen die

einzigste Hoffnung auf eine wirksame Vertretung spezifischer Interessen und damit auf eine wirksame Mitsprache sein. Parteien können natürlich auch nach anderen Gesichtspunkten gebildet werden, zum Beispiel nach regionalen Interessen. Parteien sollten idealerweise offen sein und über die engen Grenzen ethnischer Anliegen hinausgehen; große Parteien mit allgemeinen Anliegen sollten versuchen, Angehörige von Minderheiten einzubeziehen, damit weniger Bedarf an ethnischen Parteien besteht, beziehungsweise der Wunsch danach abnimmt. Diesbezüglich kann der Typ des Wahlsystems, für das man sich entschieden hat, wichtig sein. Jedenfalls darf keine politische Partei oder sonstige Vereinigung den Rassenhass schüren, was Artikel 20 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung auch ausdrücklich verbieten.

9. Das Wahlsystem kann bestimmen, auf welche Weise die Auswahl sowohl des gesetzgebenden Organs als auch anderer Gremien und Institutionen darunter auch einzelner Amtsträger erfolgt. In Einerwahlkreisen ist es durchaus möglich, dass Minderheiten in ausreichendem Maße vertreten sind, vorausgesetzt, die Wahlkreise sind entsprechend angelegt und die Minderheitengemeinden entsprechend konzentriert, das Verhältniswahlsystem könnte hingegen mithelfen, eine derartige Minderheitenvertretung zu garantieren. In den OSZE-Teilnehmerstaaten gibt es unterschiedliche Formen des Verhältniswahlsystems, etwa die "Präferenzwahl", bei der die Stimmberechtigten die Kandidaten nach Wunsch reihen, "Systeme mit offenen Listen", bei denen die Wähler einem Kandidaten einer Parteiliste eine Vorzugsstimme geben und gleichzeitig für die Partei stimmen, die so genannte "Panaschierung", bei der die Wähler mehrere Bewerber aus verschiedenen Parteien auswählen können, und die so genannte "Kumulation" oder "Stimmenhäufung", bei der jeder Wähler einem Vorzugskandidaten mehr als eine Stimme geben kann. Die Schwellen sollten jedoch nicht so hoch sein, dass sie eine Minderheitenvertretung behindern.
10. Bei der Festlegung der Grenzen von Wahlkreisen sollten die Belange und Interessen nationaler Minderheiten in Hinblick auf eine Sicherstellung ihrer Vertretung in Entscheidungsgremien berücksichtigt werden. Der Begriff "Gerechtigkeit" bedeutet, dass niemand durch die gewählte Methode benachteiligt werden darf und dass alle Anliegen und Interessen in fairer Weise berücksichtigt werden. Im Idealfall sollten die Grenzen durch ein unabhängiges und unparteiisches Gremium festgelegt werden, um unter anderem auch die Einhaltung der Minderheitenrechte sicherzustellen. In den OSZE-Teilnehmerstaaten erfolgt dies häufig durch ständige, hauptberufliche Wahlkommissionen. Keinesfalls sollten Staaten zum Zwecke der Aufweichung oder Abschaffung der Minderheitenvertretung die Grenzen von Wahlkreisen

oder die Bevölkerungsverhältnisse in einem Wahlkreis verändern. Dies verbietet ausdrücklich Artikel 16 des Rahmenübereinkommens, während Artikel 5 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung verfügt: "Vor jeder Änderung der lokalen Gebietsgrenzen werden die betroffenen lokalen Gebietskörperschaften zuvor, allenfalls im Wege eines Referendums, wo dies gesetzlich möglich ist, angehört" (siehe Empfehlung 19 über territoriale Maßnahmen).

(C) Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene

11. Diese Empfehlung gilt für alle Regierungsebenen unterhalb der Zentralbehörden (z.B. Provinzen, Departements, Bezirke, Präfekturen, Stadtgemeinden und Städte, gleichgültig ob es sich um Einheiten innerhalb eines Einheitsstaates oder um Bestandteile eines Bundesstaates handelt, einschließlich autonomer Regionen und anderer Behörden). Damit alle ihre Menschenrechte ständig und gleich ausüben können, müssen die auf der Ebene der Zentralregierung bestehenden Ansprüche auch auf der Ebene aller darunter liegenden Strukturen wahrgenommen werden können. Für die Schaffung von Strukturen auf regionaler und lokaler Ebene sind aber möglicherweise andere Kriterien heranzuziehen als für die Ebene der Zentralverwaltung. Strukturen können auch asymmetrisch angelegt werden, mit Abweichungen je nach den verschiedenen Bedürfnissen und Wünschen.

(D) Beratende Gremien und Beiräte

12. Kapitel VI Absatz 24 des Helsinki-Dokuments verpflichtet die OSZE-Teilnehmerstaaten, "sicherzustellen, dass Angehörige nationaler Minderheiten ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen frei ausüben können, einschließlich des Rechts auf umfassende Beteiligung am politischen [...] Leben ihrer Länder [...], einschließlich durch demokratische Teilnahme an [...] beratenden Gremien auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene". Dabei kann es sich um ständige oder zu diesem Zweck eingesetzte Gremien handeln, die Teil der Legislative oder der Exekutive, ihnen angeschlossen oder aber von ihnen unabhängig sind. In mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten kennt man Ausschüsse parlamentarischer Gremien wie etwa Runde Tische zu Minderheitenfragen. Sie können auf allen staatlichen Ebenen einschließlich der Selbstverwaltung tätig sein und sind dies auch. Damit diese Gremien erfolgreich sind, sollten ihnen Vertreter der Minderheit und andere Personen angehören, die spezielle Sachkenntnis einbringen können, sie sollten mit angemessenen Mitteln ausgestattet sein und von den Entscheidungsträgern ernst genommen werden. Abgesehen von ihrer beratenden Tätigkeit können derartige Gremien ein

nützliches institutionelles Bindeglied zwischen den Entscheidungsträgern und Minderheitengruppen sein. Sie können auch den Anstoß zu Maßnahmen auf Regierungsebene und in Minderheitengemeinden geben. Derartige Gremien können außerdem konkrete Aufgaben bei der Durchführung von Programmen, etwa im Unterrichtswesen, übernehmen. Auch können für spezielle Zwecke eingerichtete Ausschüsse für manche Minderheiten besondere Bedeutung haben, und diese sollten in ihnen auch vertreten sein.

13. Wie derartige Gremien in konstruktiver Weise genutzt werden können, hängt von der jeweiligen Situation ab. In allen Fällen erfordert eine gute Regierungsführung positive Schritte seitens der Behörden, um bestehende Beratungsgremien zu befassen, bei Bedarf auf sie Bezug zu nehmen und sie um ihre Stellungnahmen zu ersuchen. Eine offene und einbeziehende Einstellung der Behörden zu diesen Gremien und ihren Mitgliedern wird zu besseren Entscheidungen und zu größerem Vertrauen in der breiten Öffentlichkeit beitragen.

III. Selbstverwaltung

14. Der Begriff "Selbstverwaltung" impliziert ein gewisses Maß an Kontrolle, das eine Gemeinschaft über sie betreffende Angelegenheiten ausübt. Der Begriffsteil "...verwaltung" bedeutet nicht notwendigerweise einen Anspruch auf ausschließliche Zuständigkeit. Er kann jedoch die Verwaltungshoheit, Management und genau umrissene gesetzgeberische und gerichtliche Zuständigkeiten einschließen. Das kann durch die Übertragung oder Dezentralisierung von Machtbefugnissen beziehungsweise im Fall eines Bundesstaates durch die ursprüngliche Aufteilung von Hoheitsbefugnissen des Bundes erfolgen. In den OSZE-Teilnehmerstaaten werden "Selbstverwaltungs-Maßnahmen" ganz unterschiedlich bezeichnet, etwa als Übertragung von Autonomie, Selbstverwaltung oder Selbstregierung. In keinem Fall enthalten sie ethnische Kriterien für territoriale Maßnahmen.

In Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments nahmen die OSZE-Teilnehmerstaaten "die Bemühungen zur Kenntnis, die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität bestimmter nationaler Minderheiten zu schützen und Bedingungen für ihre Förderung zu schaffen, indem sie als eine der Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele geeignete lokale oder autonome Verwaltungen einrichten, die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten dieser Minderheiten Rechnung tragen und in Einklang mit der Politik des betreffenden Staates stehen". Davon ausgehend heißt es in Abschnitt IV Absatz 7 des Berichts des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten (Genf), "dass einige [Teilnehmerstaaten] auf entsprechend demokratischem Weg posi-

tive Ergebnisse erzielt haben, unter anderem durch [...] Lokal- und autonome Verwaltung sowie Territorialautonomie einschließlich der Errichtung von beratenden, legislativen und exekutiven Organen, die aus freien und regelmäßigen Wahlen hervorgegangen sind; Selbstverwaltung einer nationalen Minderheit in Angelegenheiten ihrer Identität, wo Territorialautonomie nicht anwendbar ist; Arten dezentraler oder lokaler Regierung und Verwaltung; [...] Bereitstellung finanzieller und technischer Hilfe für Angehörige nationaler Minderheiten, die dies wünschen, zur Ausübung ihres Rechts auf Gründung und Erhaltung ihrer eigenen Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen, -Organisationen und -Vereinigungen [...]. Die Präambel der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung unterstreicht mit allgemeineren Worten die Bedeutung "(eines Europas), das sich auf Demokratie und Dezentralisierung der Macht gründet" und einen Beitrag "zur Sicherung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung in den verschiedenen europäischen Ländern" darstellt. Diesbezüglich heißt es auch in Artikel 9 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung, dass derartige dezentralisierte Gebietskörperschaften ein Anrecht auf ausreichende eigene Finanzmittel haben sollen.

15. Da der Staat in gewissen Bereichen Aufgaben wahrzunehmen hat, die das gesamte Gemeinwesen betreffen, muss er für ihre Regulierung durch die Zentralbehörden des Staates sorgen. Typische Beispiele dafür sind: die Verteidigung, die zur Erhaltung der territorialen Integrität des Staates von größter Bedeutung ist; die Gesamtwirtschaftspolitik, die insofern wichtig ist, als die Zentralregierung zwischen Regionen mit wirtschaftlichem Gefälle einen Ausgleich schaffen muss; und die klassischen Angelegenheiten der Diplomatie. In dem Maß, in dem andere Wirkungsbereiche wichtige Auswirkungen für den gesamten Staat haben können, müssen auch sie zumindest bis zu einem bestimmten Grad von den Zentralbehörden geregelt werden. Die Regelung in diesen Bereichen kann auch gemeinsam wahrgenommen werden, etwa mit besonders betroffenen territorialen Einheiten oder Minderheitengruppen (siehe Empfehlungen 18 und 20). Dennoch muss auch die gemeinsame Wahrnehmung der Ordnungsgewalt mit den Menschenrechtsnormen im Einklang stehen und in praktischer und abgestimmter Weise gehandhabt werden.

Ein Bereich von ganz besonderer Bedeutung sowohl für den Gesamtstaat als auch für Minderheitengruppen, in dem es allgemein üblich ist, die Verantwortung nach territorialen oder nichtterritorialen oder auch nach beiden Gesichtspunkten gemeinsam wahrzunehmen, ist das Unterrichtswesen. Artikel 5 Ziffer 1 des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen führt aus, wie eine solche gemeinsame Verantwortung in diesem Bereich im Einzelnen erreicht werden kann: "Die Vertragsstaaten kommen überein, [...]"

- (b) dass es wesentlich ist, die Freiheit der Eltern und gegebenenfalls des gesetzlichen Vormunds zu achten, für ihre Kinder andere als die behördlich unterhaltenen Unterrichtsanstalten zu wählen, sofern jene den Mindestnormen entsprechen, welche die zuständigen Behörden festgelegt oder genehmigt haben; dass es ebenso wesentlich ist, ihre Freiheit zu achten, im Einklang mit dem für die Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften geltenden Verfahren die religiöse und sittliche Erziehung der Kinder nach ihrer eigenen Überzeugung sicherzustellen; dass keine Person oder Personengruppe gezwungen werden soll, religiöse Unterweisungen zu empfangen, die mit ihrer Überzeugung unvereinbar sind;
 - (c) dass es wesentlich ist, den Angehörigen nationaler Minderheiten das Recht zuzuerkennen, ihre eigene Erziehungsarbeit zu leisten, hierbei Schulen zu unterhalten und im Einklang mit der innerstaatlichen Politik in Erziehungsfragen ihre eigene Sprache zu gebrauchen und zu lehren, jedoch mit Maßgabe, (i) dass dieses Recht nicht in einer Weise ausgeübt werden darf, welche die Angehörigen der Minderheiten daran hindert, die Kultur und Sprache der Gesamtgemeinschaft zu verstehen und an ihren Tätigkeiten teilzunehmen, oder in einer Weise, die der staatlichen Souveränität Abbruch tut; (ii) dass das Niveau des Unterrichts an diesen Schulen nicht niedriger sein darf als das allgemeine Niveau, das die zuständigen Behörden festgelegt oder genehmigt haben; und (iii) dass kein Zwang zum Besuch dieser Schulen ausgeübt werden darf."
16. Der in Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Artikel 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention sowie in den OSZE-Normen festgelegte Grundsatz einer demokratischen Regierungsführung gilt auf allen Ebenen und für alle Elemente der Regierungsführung. Wenn Selbstverwaltungsinstitutionen notwendig oder erwünscht sind, dann muss der Grundsatz der Demokratie in diesen Institutionen zur Anwendung kommen, damit alle ihre Rechte in gleicher Weise ausüben können.
- (A) *Nichtterritoriale Maßnahmen*
17. Dieser Abschnitt setzt sich mit der nichtterritorial gebundenen Autonomie auseinander - sie wird häufig als "persönliche" oder "kulturelle Autonomie" bezeichnet -, die vermutlich dann am sinnvollsten ist, wenn eine Gruppe geographisch zerstreut lebt. Eine derartige Aufteilung der Amtsgewalt bis hin zur Kontrolle bestimmter Themenbereiche kann auf gesamtstaatlicher Ebene oder im Rahmen territorialer Maßnahmen erfolgen. In allen Fällen muss die Achtung der Menschenrechte anderer sichergestellt sein. Darüber hinaus sollten für derartige Maßnahmen ent-

sprechende Finanzmittel vorgesehen werden, damit die öffentlichen Funktionen erfüllt werden können, und sie sollten das Ergebnis integrativer Prozesse sein (siehe Empfehlung 5).

18. Dies ist keine erschöpfende Aufzählung aller möglichen Funktionen. Viel wird von der jeweiligen Situation abhängen und dabei insbesondere von den Bedürfnissen und ausdrücklichen Wünschen der Minderheit. Je nach Situation werden die Minderheiten bestimmten Fragen große oder weniger große Bedeutung beimessen und sie werden in unterschiedlichem Ausmaß von den Entscheidungen in den betreffenden Bereichen betroffen sein. Manche Bereiche können alle gemeinsam betreffen. Minderheiten ist es ein besonderes Anliegen, ihre Namen in der Minderheitensprache zu führen, und zwar sowohl repräsentativen Institutionen als auch einzelnen Mitgliedern, ein Recht, das auch in Artikel 11 Ziffer 1 des Rahmenübereinkommens verankert ist. Bezüglich der Religion spricht sich die Empfehlung nicht dafür aus, dass die Regierung in religiöse Angelegenheiten eingreift, außer im Zusammenhang mit den an religiöse Körperschaften delegierten Befugnissen (z.B. den Personenstand betreffend). Diese Empfehlung zielt auch nicht darauf ab, dass Minderheiteninstitutionen die Kontrolle über Medien ausüben - obwohl Angehörige von Minderheiten die Möglichkeit haben sollten, eigene Medien zu gründen und zu nutzen, wie dies Artikel 9 Ziffer 3 des Rahmenübereinkommens vorsieht. Natürlich umfasst Kultur viele Aspekte, die auch Bereiche wie die Wohlfahrt, Unterkunft und Kinderbetreuung berühren; bei der Wahrnehmung von Regierungsverantwortung in diesen Bereichen sollte der Staat Minderheiteninteressen berücksichtigen.

(B) Territoriale Maßnahmen

19. In den europäischen Staaten besteht eine allgemeine Tendenz zur Delegation von Amtsgewalt und zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips, damit Entscheidungen in möglichst großer Nähe zu den unmittelbar Betroffenen und von diesen gefällt werden. Artikel 4 Ziffer 3 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung drückt diese Zielsetzung wie folgt aus: "Die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben obliegt ganz allgemein in erster Linie den Gebietskörperschaften, die dem Bürger am nächsten sind. Bei Übertragung einer Aufgabe an eine andere Behörde sollte auf den Umfang und die Art der Aufgabe und die Erfordernisse der Wirksamkeit und Sparsamkeit Bedacht genommen werden." Territoriale Selbstverwaltung kann dazu beitragen, die staatliche Einheit zu erhalten und gleichzeitig den Grad der Mitbestimmung und der Einbindung von Minderheiten zu erhöhen, indem sie auf einer Regierungsebene, die ihrer Bevölkerungskonzentration entspricht, größeres Mitspracherecht erhalten. Auch Bundesstaaten können

dieses Ziel erfüllen, ebenso wie eigene Autonomiebestimmungen innerhalb von Einheitsstaaten oder Bundesstaaten. Mischformen der Verwaltung sind ebenfalls möglich. Wie es in Empfehlung 15 heißt, sind keine einheitlichen Maßnahmen für den gesamten Staat notwendig, sie können sich vielmehr nach den Erfordernissen und den ausdrücklichen Wünschen richten.

20. Autonome Behörden müssen echte Hoheitsbefugnis besitzen, um auf legislativer, exekutiver oder gerichtlicher Ebene Entscheidungen treffen zu können. Die Amtsgewalt innerhalb eines Staates kann zwischen den zentralen, regionalen und lokalen Behörden und auch zwischen Funktionen aufgeteilt sein. Absatz 35 des Kopenhagener Dokuments nennt als eine der Möglichkeiten "geeignete lokale oder autonome Verwaltungen [...], die den spezifischen historischen und territorialen Gegebenheiten [...] Rechnung tragen". Dadurch wird klargestellt, dass Einheitlichkeit innerhalb des Staates nicht erforderlich ist. Die Erfahrung zeigt, dass eine Aufteilung der Hoheitsbefugnisse auch in Bereichen der öffentlichen Aufgaben möglich ist, die üblicherweise von der Zentralregierung ausgeübt werden, darunter auch die Übertragung von richterlicher Gewalt (sowohl materiell als auch verfahrensrechtlich) und Befugnissen betreffend die herkömmliche Wirtschaft. Zum Mindesten sollte die betroffene Bevölkerung systematisch in die Ausübung dieser Befugnisse eingebunden sein. Gleichzeitig muss sich die Zentralregierung Befugnisse vorbehalten, um im gesamten Staat Gerechtigkeit und Chancengleichheit sicherzustellen.
21. Werden Befugnisse zur Verbesserung der wirksamen Beteiligung von Minderheiten nach territorialen Gesichtspunkten delegiert, müssen sie unter gebührender Berücksichtigung der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Minderheiten ausgeübt werden. Die Verwaltungs- und Exekutivbehörden müssen gegenüber der gesamten Bevölkerung des Gebiets rechenschaftspflichtig sein. Dies ergibt sich aus Absatz 5.2 des Kopenhagener Dokuments, das die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, auf allen Ebenen und in Bezug auf alle Personen "für eine Regierungsform zu sorgen, die ihrem Wesen nach repräsentativ ist, bei der die Exekutive den gewählten gesetzgebenden Körperschaften oder der Wählerschaft gegenüber rechenschaftspflichtig ist".

IV. Garantien

(A) *Verfassungsmäßige und rechtliche Absicherung*

22. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage der "Festschreibung", das heißt der rechtlichen Verankerung der Maßnahmen. In manchen Fällen können in alle Einzelheiten gehende rechtliche Vorkehrungen ange-

bracht sein, in anderen Fällen können Rahmenvereinbarungen ausreichen. In allen Fällen sollten, wie Empfehlung 5 festhält, die getroffenen Maßnahmen das Ergebnis eines offenen Verfahrens sein. Sobald diese abgeschlossen sind, ist jedoch Stabilität erforderlich, um für die Betroffenen, insbesondere für Angehörige nationaler Minderheiten, ein gewisses Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Die Artikel 2 und 4 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung bevorzugen eine verfassungsrechtliche Verankerung. Um die angestrebte Ausgewogenheit zwischen Stabilität und Flexibilität zu erreichen, kann es sinnvoll sein, eine regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen vorzusehen, wodurch der Abänderungsprozess von vornherein entpolitisiert wird und der Überprüfungsprozess weniger polarisierend verläuft.

23. Diese Empfehlung unterscheidet sich insofern von Empfehlung 22, als sie zur Erprobung neuer und innovativer Regime ermutigt und sich nicht so sehr damit befasst, wie bestehende Maßnahmen abzuändern sind. Die verantwortliche Behörden möchten möglicherweise ihre unterschiedliche Vorgangsweise nach Maßgabe der jeweiligen Situation mit den Zentralbehörden und Minderheitenvertreter abstimmen. Ohne einer abschließenden Beurteilung vorgreifen zu wollen, kann ein derartiger Ansatz positive Erfahrungen zeitigen, nicht zuletzt durch den Neuerungs- und Umsetzungsprozess.

(B) Beschwerden

24. In Absatz 30 des Kopenhagener Dokuments "erkennen" die OSZE-Teilnehmerstaaten "an, dass die Fragen der nationalen Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können". Auch in Artikel 2 Ziffer 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ist von wirksamen Beschwerdemöglichkeiten die Rede, wohingegen Artikel 11 der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung von einem "Rechtsweg" spricht.

Eine gerichtliche Überprüfung kann durch Verfassungsgerichte und praktisch auch durch die einschlägigen internationalen Menschenrechtsgremien erfolgen. Nichtgerichtliche Mechanismen und Institutionen wie etwa nationale Kommissionen, Ombudsleute, Beiräte für interethnische oder "Rassen"-Beziehungen usw. können ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen, wie dies in Absatz 27 des Kopenhagener Dokuments, Artikel 14 Ziffer 2 des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und Absatz 36 des von der Internationalen Menschenrechtskonferenz 1993 als Wiener Erklärung und Aktionsprogramm verabschiedeten Dokuments vorgesehen ist.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

G-7/G-8 (Gipfel der Sieben/Acht)

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Europarat (EuR)

North Atlantic Treaty Organization (NATO)

Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)

EAPR-Beobachter

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

NATO-Rußland-Grundakte

NATO-Ukraine-Charta

Europäische Union (EU)¹

EU-Assoziierungsabkommen

Westeuropäische Union (WEU)

Assoziierte WEU-Mitglieder²

Assoziierte WEU-Partner

WEU-Beobachter³

Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat

Euro-arktischer Barentsrat

Nordischer Rat

Rat der Ostseestaaten

Stabilitätspakt für Südosteuropa

Central European Free Trade Agreement/Area (CEFTA)

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

1 Auf der Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern sowie auf der Tagung des Rates am 10. und 11. Dezember 1999 in Helsinki mit der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland, Litauen und Malta beschlossen.

2 Als assoziierte Mitglieder sind die NATO-Staaten Island, Norwegen und die Türkei der WEU am 6. März 1995 beigetreten. In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.

3 Die EU-Länder Irland, Finnland, Österreich und Schweden, die nicht der NATO angehören, besitzen Beobachterstatus, der sich jedoch auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung beschränkt.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

North American Free Trade Area (NAFTA)

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)

Bevölkerung: 3.741.000² (OSZE-Rang: 41)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP³: 2.864 (OSZE-Rang: 41)⁴

BSP-Wachstum: 7,9 Prozent⁵ (OSZE-Rang: 5)⁶

Streitkräfte (Aktive): (ca. 7.000-10.000, keine verlässlichen Daten)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 467,76 km² (50)

Bevölkerung: 64.000 (1999) (51)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 29.800 km² (44)

Bevölkerung: 3.967.000 (39)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.074 (44)

BSP-Wachstum: 3,4 Prozent (22)

Streitkräfte (Aktive): ca. 53.400 (19)⁷

1 Bearbeitet von Carsten Walter.

2 Zahlen aus: <http://www.un.org/Depts/unsd/social/poptn.htm>. Die Zahlen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf das Jahr 1999.

3 PPP: Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität (Zahlen von 1998 in US \$); als PPP wird die Anzahl der Währungseinheiten eines Landes bezeichnet, die benötigt wird, eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten 1 US-\$ aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Indicators 2000, Washington, D.C. 2000.

4 Von 47 erfassten Ländern.

5 Veränderung gegenüber 1997.

6 Von 43 erfassten Ländern.

7 Von 48 erfassten Ländern.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

4. Aserbaidshan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 86.600 km² (28)

Bevölkerung: 7.284.000 (26)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.168 (43)

BSP-Wachstum: 9,9 Prozent (3)

Streitkräfte (Aktive): 69.900 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 207.595 km² (19)

Bevölkerung: 10.470.000 (19)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.314 (31)

BSP-Wachstum: 10,5 Prozent (2)

Streitkräfte (Aktive): 80.900 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, ZEI

6. Belgien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 30.528 km² (43)

Bevölkerung: 10.115.000 (20)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.622 (7)

BSP-Wachstum: 3,0 Prozent (27)

Streitkräfte (Aktive): 41.750 (27)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 51.197 km² (36)

Bevölkerung: ca. 4.150.000 (38)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): ca. 40.000 (29)⁸
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 110.994 km² (23)
Bevölkerung: 8.400.000 (24)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.683 (36)
BSP-Wachstum: 4,4 Prozent (10)
Streitkräfte (Aktive): 80.760 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

9. Dänemark

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.256.000 (31)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.855 (6)
BSP-Wachstum: 2,7 Prozent (31)
Streitkräfte (Aktive): 24.300 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa

10. Deutschland

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 357.022 km² (12)
Bevölkerung: 82.057.000 (3)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.026 (12)
BSP-Wachstum: 2,8 Prozent (29)
Streitkräfte (Aktive): 332.800 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa

8 Der OSZE-Rang bezieht sich auf die muslimisch-kroatische Föderation und die Republika Srpska zusammen.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 45.227 km² (38)

Bevölkerung: 1.445.000 (46)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.563 (27)

BSP-Wachstum: 5,7 Prozent (7)

Streitkräfte (Aktive): 4.800 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

12. Finnland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 338.145 km² (13)

Bevölkerung: 5.167.000 (32)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.641 (14)

BSP-Wachstum: 6,7 Prozent (6)

Streitkräfte (Aktive): 31.700 (30)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa

13. Frankreich

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent

Fläche: 551.500 km² (7)

Bevölkerung: 59.165.000 (5)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.214 (13)

BSP-Wachstum: 3,2 Prozent (25)

Streitkräfte (Aktive): 317.300 (5)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 69.700 km² (32)

Bevölkerung: 5.448.000 (29)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.429 (39)

BSP-Wachstum: 2,7 Prozent (31)

Streitkräfte (Aktive): 26.300 (32)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, Europarat⁹, PfP, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

15. Griechenland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 131.957 km² (22)

Bevölkerung: 10.645.000 (16)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 13.994 (23)

BSP-Wachstum: 3,3 Prozent (22)

Streitkräfte (Aktive): 165.670 (12)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent

Fläche: 242.900 km² (17)

Bevölkerung: 58.763.000 (6)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.314 (16)

BSP-Wachstum: 2,1 Prozent (35)

Streitkräfte (Aktive): 212.400 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Nordischer Rat, Stabilitätspakt für Südosteuropa

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 0,44 km² (55)

Bevölkerung: 802 (55)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): Keine (94 Schweizer Gardisten)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Keine

18. Irland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 70.273 km² (31)

Bevölkerung: 3.698.000 (42)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 17.991 (18)

BSP-Wachstum: 9,2 Prozent (4)

9 Seit dem 27. April 1999.

Streitkräfte (Aktive): 11.500 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EU, WEU-Beobachter, EAPC, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa

19. Island

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 280.000 (50)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 24.774 (5)
BSP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten

20. Italien

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 301.318 km² (16)
Bevölkerung: 57.917.000 (7)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.365 (15)
BSP-Wachstum: 1,4 Prozent (38)
Streitkräfte (Aktive): 265.500 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI

21. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)*

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 102.173 km² (25)
Bevölkerung: ca. 10.600.000 (17)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BSP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): 108,700 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: suspendiert

* Die Bundesrepublik Jugoslawien ist seit dem 7. Juli 1992 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

22. Kanada

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent
Fläche: 9.970.610 km² (2)
Bevölkerung: 29.236.000 (11)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.814 (10)
BSP-Wachstum: 2,9 Prozent (28)
Streitkräfte (Aktive): 60.600 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, NAFTA, Stabilitätspakt für Südosteuropa

23. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 2.724.900 km² (4)
Bevölkerung: 14.952.000 (15)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.317 (37)
BSP-Wachstum: -2,2 Prozent (39)
Streitkräfte (Aktive): 65.800 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

24. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 199.900 km² (20)
Bevölkerung: 4.600.000 (35)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.247 (42)
BSP-Wachstum: 4,2 Prozent (12)
Streitkräfte (Aktive): 9.200 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

25. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 56.538 km² (35)
Bevölkerung: ca. 4.794.000 (34)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.698 (29)
BSP-Wachstum: 1,8 Prozent (36)
Streitkräfte (Aktive): 61.000 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, EAPR, PfP

26. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.450.000 (43)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.777 (34)
BSP-Wachstum: 3,4 Prozent (20)

Streitkräfte (Aktive): 5.730 (42)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

27. Liechtenstein

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 160 km² (52)

Bevölkerung: 31.000 (52)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz, seit 1995 Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum

28. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 65.300 km² (33)

Bevölkerung: 3.700.000 (40)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.283 (32)

BSP-Wachstum: 4,8 Prozent (9)

Streitkräfte (Aktive): 12.130 (35)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, Rat der Ostseestaaten

29. Luxemburg

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 2.586 km² (49)

Bevölkerung: 417.000 (48)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 36.703 (1)

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): 768 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa

30. Malta

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 315,6 km² (51)

Bevölkerung: 377.000 (49)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.901 (9)
BSP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): 1.900 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen

31. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 25.713 km² (46)
Bevölkerung: 2.303.000 (44)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.224 (38)
BSP-Wachstum: 3,1 Prozent (26)
Streitkräfte (Aktive): 16.000 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI

32. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 33.851 km² (42)
Bevölkerung: 4.414.000 (37)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.995 (46)
BSP-Wachstum: -9,5 Prozent¹⁰ (44)
Streitkräfte (Aktive): 10.650 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, GUS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

33. Monaco

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 1,95 km² (54)
Bevölkerung: 30.000 (53)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BSP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an

10 Ohne Transnistrien.

34. Niederlande

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 41.526 km² (40)

Bevölkerung: 15.724.000 (14)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.325 (11)

BSP-Wachstum: 3,3 Prozent (22)

Streitkräfte (Aktive): 56.380 (21)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa

35. Norwegen

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 323.758 km² (14)

Bevölkerung: 4.425.000 (36)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.196 (4)

BSP-Wachstum: 2,3 Prozent (34)

Streitkräfte (Aktive): 31.000 (31)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa

36. Österreich

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 83.858 km² (29)

Bevölkerung: 8.107.000 (25)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.145 (8)

BSP-Wachstum: 3,3 Prozent (22)

Streitkräfte (Aktive): 40.500 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI

37. Polen

Beitrittsdatum: November 1972

Fläche: 312.685 km² (15)

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,40 Prozent

Bevölkerung: 38.854.000 (10)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.543 (28)

BSP-Wachstum: 4,4 Prozent (10)

Streitkräfte (Aktive): 240.650 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen,

Assoziiertes WEU-Mitglied, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

38. Portugal

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 91.982 km² (27)

Bevölkerung: 9.874.000 (22)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 14.569 (21)

BSP-Wachstum: 3,9 Prozent (15)

Streitkräfte (Aktive): 49.700 (24)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa,

39. Rumänien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 238.391 km² (18)

Bevölkerung: 22.732.000 (13)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.572 (35)

BSP-Wachstum: -8,3 Prozent (43)

Streitkräfte (Aktive): 207.000 (10)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

40. Russische Föderation*

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent

Fläche: 17.075.400 km² (1)

Bevölkerung: 146.300.000 (2)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.180 (33)

BSP-Wachstum: -6,6 Prozent (42)

Streitkräfte (Aktive): 1.004.100 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8, Europarat, EAPR, PfP, NATO-Rußland-Grundakte, GUS, Euro-arktischer Barentsrat, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

* Rußland übernahm als Rechtsnachfolger der UdSSR deren Platz in der KSZE.

41. San Marino

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 60,57 km² (53)
Bevölkerung: 25.000 (54)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BSP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

42. Schweden

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent
Fläche: 449.964 km² (10)
Bevölkerung: 8.915.000 (23)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.848 (17)
BSP-Wachstum: 2,8 Prozent (29)
Streitkräfte (Aktive): 53.100 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, Rat der Ostseestaaten, Stabilitätspakt für Südosteuropa

43. Schweiz

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,30 Prozent
Fläche: 41.285 km² (41)
Bevölkerung: 7.080.000 (27)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.876 (3)
BSP-Wachstum: 1,8 Prozent (36)
Streitkräfte (Aktive): 3.470 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, PfP, EAPR, Stabilitätspakt für Südosteuropa

44. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent
Fläche: 49.036 km² (36)
Bevölkerung: 5.280.000 (30)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.624 (26)
BSP-Wachstum: 4,2 Prozent (12)
Streitkräfte (Aktive): 44.880 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

45. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 20.256 km² (47)

Bevölkerung: 2.017.000 (45)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 14.400 (22)

BSP-Wachstum: 3,9 Prozent (15)

Streitkräfte (Aktive): 9.550 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI

46. Spanien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,65 Prozent

Fläche: 505.992 km² (8)

Bevölkerung: 39.218.000 (9)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.960 (20)

BSP-Wachstum: 3,7 Prozent (18)

Streitkräfte (Aktive): 186.500 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa,

47. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 143.100 km² (21)

Bevölkerung: 6.620.000 (28)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.041 (47)

BSP-Wachstum: 15,2 Prozent (1)

Streitkräfte (Aktive): ca. 7.000-9.000 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

48. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent

Fläche: 78.866 km² (30)

Bevölkerung: 10.480.000 (18)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 12.197 (24)

BSP-Wachstum: -2,2 Prozent (39)

Streitkräfte (Aktive): 58.200 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

49. Türkei

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,00 Prozent

Fläche: 779.815 km² (5)

Bevölkerung: 65.161.000 (4)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.594 (30)

BSP-Wachstum: 3,9 Prozent (15)

Streitkräfte (Aktive): 639.000 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

50. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 488.100 km² (9)

Bevölkerung: 5.000.000 (33)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): 17.000-19.000 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

51. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,75 Prozent

Fläche: 603.700 km² (6)

Bevölkerung: 49.980.000 (8)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.130 (40)

BSP-Wachstum: -2,4 Prozent (41)

Streitkräfte (Aktive): 311.400 (6)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, NATO-Ukraine-Charta, GUS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

52. Ungarn

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 93.030 km² (26)

Bevölkerung: 10.028.000 (21)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.832 (25)

BSP-Wachstum: 4,2 Prozent (12)

Streitkräfte (Aktive): 43.440 (26)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen,

Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI

53. USA

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent

Fläche: 9.363.520 km² (3)

Bevölkerung: 273.133.000 (1)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 29.240 (2)

BSP-Wachstum: 2,5 Prozent (33)

Streitkräfte (Aktive): 1.371.500 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, NAFTA

54. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 447.400 km² (11)

Bevölkerung: 23.500.000 (12)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.044 (45)

BSP-Wachstum: 5,2 Prozent (8)

Streitkräfte (Aktive): 74.000 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

55. Zypern

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 9.251 km² (48)

Bevölkerung: 870.000 (47)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 17.599 (19)

BSP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): 10.000 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen

Quellen: International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 1999-2000, London 1999;
Internetseiten der OSZE: <http://www.osce.org>
Internetseiten der Vereinten Nationen: <http://www.un.org>;
Internetseiten der World Bank Group: <http://www.worldbank.org>;
The World Bank, World Development Indicators 2000, Washington, D.C. 2000.

OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 1999/2000

1999

14.-16. Juli	Reise des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoep, in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.
18.-20. Juli	Der Direktor des BDIMR, Gerard Stoudmann, besucht Montenegro anlässlich der Wiedereröffnung des BDIMR-Büros in Podgorica.
22. Juli	Rede des Sonderkoordinators des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, Bodo Hombach, vor dem Ständigen Rat der OSZE.
27. Juli - 6. Aug.	Gemeinsame Vor-Ort-Mission des BDIMR und des Europarates zur Erkundung der Lage der Roma im Kosovo.
16.-17. August	Zweites Treffen der Arbeitsgruppe zur Verhinderung von Folter in Kasachstan, Astana.
20.-21. August	Besuch des Generalsekretärs der OSZE, Ján Kubiš, bei der OSZE-Mission im Kosovo.
24.-25. August	Reise des HKNM nach Lettland.
24.-31. August	Seminar über Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin für Bosnien und Herzegowina, Wien.
26.-28. August	Workshop für Journalisten aus Abchasien, Georgien und Südossetien, Warschau.
31. August	Verleihung des Nassauischen Hausordens vom Goldenen Löwen durch die niederländische Königin an den HKNM, Den Haag.
1.-3. September	Reise des BDIMR-Direktors nach Aserbaidschan.
2.-3. September	Reise des HKNM in die Slowakische Republik.
6. September	Wiederaufnahme der Artikel-V-Verhandlungen zur Etablierung eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien unter der Schirmherrschaft der OSZE, Wien. Drittes zusätzliches Treffen der menschlichen Dimension zur Situation der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, Wien.
7. September	Eröffnung der OSZE-Polizeischule im Kosovo.
8.-10. September	Reise des HKNM in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Besuch einer Delegation der OSZE und des Europarates in der Ukraine.

10.-12. September	Runder Tisch über die Rolle der Medien in Montenegro, Serbien und Kosovo während des Kosovo-Krieges.
12.-16. September	Reise des HKNM in die Ukraine.
13.-17. September	Seminar des BDIMR und der BBC für Journalisten aus Tadschikistan.
20. Sept.-1. Okt.	OSZE-Überprüfungskonferenz 1999, Wien.
22. September	Runder Tisch des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, zum Schutz von Journalisten in Krisengebieten, London.
23.-24. September	Reise des HKNM in die Slowakische Republik.
24.-25. September	Schulungsseminar für Richter im Kosovo, Pristina.
28. Sept.-4. Okt.	Reise des Amtierenden Vorsitzenden nach Turkmenistan, Tadschikistan, Usbekistan, Kirgisistan und Kasachstan.
29. September	BDIMR-Treffen am Rande der Überprüfungskonferenz zum Thema Bekämpfung von Frauenhandel in Nachkriegsgebieten, Wien.
4.-5. Oktober	Arbeitsbesuch des OSZE-Generalsekretärs in Moskau.
5.-7. Oktober	Reise des Amtierenden Vorsitzenden in das Kosovo.
6. Oktober	Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Ständigen Rat, Wien.
9.-12. Oktober	Runder Tisch über frühe Reaktionen auf Konflikt-Frühwarnung im Kaukasus, Tiflis.
10. Oktober	Wahlbeobachtung der Parlamentswahlen in Kasachstan durch eine Parlamentarier-Delegation der OSZE.
12. Oktober	Reise des Generalsekretärs der OSZE nach Paris.
13.-15. Oktober	Parlamentarierkonferenz der OSZE über subregionale Entwicklung, Nantes.
14.-15. Oktober	BDIMR-Workshop über Meldeverfahren für Personen mit ständigem Wohnsitz in Kirgisistan, Bischkek.
19.-20. Oktober	Seminar des Büros des OSZE-Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten über wirtschaftlichen Wiederaufbau und die nächsten Transformations-schritte, Taschkent.
20. Oktober	"2+2"-Treffen zwischen OSZE und Europarat, Berlin.
21. Oktober	Treffen der OSZE-Troika, Wien. Mit der Rückgabe der Autorität über die Radarstation Skrunda an Lettland durch die Russische Föderation ist die Tätigkeit des OSZE-Vertreters in der gemeinsamen Kommission erfolgreich abgeschlossen.
24.-31. Oktober	Der HKNM besucht Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan und Kasachstan.
31. Okt. u. 14. Nov.	Wahlbeobachtung der Parlamentswahlen in Georgien durch das BDIMR.

31. Okt. u. 14. Nov.	Wahlbeobachtung der Präsidentschaftswahlen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch das BDIMR.
31. Okt. u. 14. Nov.	Wahlbeobachtung der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine durch das BDIMR.
2.-12. November	Workshop "Staatsbürger- und Rechtskunde für Frauen" in Usbekistan.
3.-6. November	Teilnahme des OSZE-Generalsekretärs und des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten am Gipfeltreffen der Zentraleuropäischen Initiative, Prag.
4.-5. November	BDIMR-Workshop zum Meldeverfahren für Personen mit ständigem Wohnsitz, Aserbaidschan.
9.-11. November	Seminar über grenzüberschreitende Wasserressourcen in Zentralasien, Almaty.
10. November	Drittes Treffen des Beratungsgremiums des BDIMR zur Verhütung von Folter, Istanbul.
10.-13. November	Besuch des HKNM in Kroatien.
16. November	Verabschiedung des Wieder Dokuments 1999 durch das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE, Istanbul.
18.-19. November	OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul. Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta, des Übereinkommens über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, und der Gipfelerklärung von Istanbul.
19. November	Eröffnung eines NGO-Zentrums in Peja/Pec durch die OSZE-Mission im Kosovo.
22.-26. November	BDIMR-Projekt "Frauen in der Politik" in Kirgisistan.
23.-24. November	Seminar zur organisierten Kriminalität in Südosteuropa, Zagreb.
	Besuch des HKNM in Ungarn.
28. Nov.-1. Dez. November	Besuch des HKNM in Rumänien.
	Zwei Tagungen des BDIMR zur Verhütung von Folter in Kasachstan, Almaty.
2. Dezember	Runder Tisch zum ukrainischen Verleumdungsgesetz, veranstaltet vom Beauftragten für Mediefreiheit..
5. Dezember	Eingeschränkte Beobachtung der Parlamentswahlen in Usbekistan durch das BDIMR.
6. Dezember	Rede des Amtierenden Vorsitzenden vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen.
6.-7. Dezember	Mittelmeerseminar der OSZE mit den Kooperationspartnern Ägypten, Algerien, Marokko, Jordanien, Israel und Tunesien zum Thema "Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension", Amman.

10. Dezember	Tagung zur Frage der Religionsfreiheit unter Teilnahme von NGOs und Regierungsvertretern in Kasachstan, Almaty.
10.-11. Dezember	Internationale Menschenrechtskonferenz zur Förderung der Achtung der Grundrechte im Kosovo.
10.-13. Dezember	Workshop über Strategieentwicklung zur Kooperation zwischen NGOs in Usbekistan, Tschimgan.
11.-16. Dezember	Workshop für Roma-Jugendorganisationen, Kumanovo.
13.-14. Dezember	Schulungsseminar für zivile Verwaltungsbeamte im Kosovo.
13.-14. Dezember	Seminar zur Erörterung der Auswirkungen von Konflikten auf die Umwelt und Sanierungsmöglichkeiten nach krisenbedingten Umweltschäden, Sarajewo.
14. Dezember	Treffen zwischen NGOs und Regierungsvertretern über Vollzugsorgane, Bischkek.
14.-16. Dezember	Workshop "Projektentwicklung in Zentralasien", Duschanbe.
14.-17. Dezember	Reise des HKNM in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und in das Kosovo.
16.-18. Dezember	Vierte Konferenz zur Entwicklung der Bürgergesellschaft in Belarus zum Thema: "Lokale Selbstverwaltung, Rechtsstaatlichkeit und regionale Wirtschaftsentwicklung", Brest.
16.-18. Dezember	Schulungsseminar für regionale Vertreter des Ombudsmann-Büros, Tschimgan.
19. Dezember	Wahlbeobachtung der Parlamentswahlen in der Russischen Föderation durch eine Beobachtungsgruppe der PV der OSZE..

2000

1. Januar	Österreich übernimmt den Amtierenden Vorsitz der OSZE von Norwegen.
2.-3. Januar	BDIMR und Parlamentarische Versammlung beobachten die Parlamentswahlen in Kroatien.
6. Januar	Gründung des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. Konsultationen des HKNM mit dem Europarat, Straßburg.
12.-15. Januar	Tagung für Medienvertreter aus Zentralasien und dem südlichen Kaukasus, Wien.
21. Januar	Treffen der OSZE-Troika in Wien.

24. Januar	Journalistenseminar zum Thema Medien und Menschenrechte, Shkoder.
24. Jan. u. 7.Feb.	BDIMR und Parlamentarische Versammlung beobachten die Präsidentschaftswahlen in Kroatien.
26.-27. Januar	Seminar über Lösungsansätze für Konfliktnachsorge, Tiflis.
27. Januar	Einrichtung einer gemeinsamen Wahlbeobachtungsmission für Tadschikistan durch das BDIMR und die VN.
27.-28. Januar	Seminar zur Stärkung der parlamentarischen Verteidigungsausschüsse für Bosnien und Herzegowina, Bled.
31. Jan.-4. Feb. Januar	Besuch des HKNM in Japan. Das OSZE-Büro in Eriwan nimmt nach Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding seine Tätigkeit auf.
1.-3. Februar	Konferenz "Wahlprozess und Medien in Tadschikistan", Duschanbe.
2.-4. Februar	Reise des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit in das Kosovo.
3.-4. Februar	Reise des Generalsekretärs nach Tadschikistan und Usbekistan.
7.-9. Februar	Reise des HKNM in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.
10.-16. Februar	Besuch einer BDIMR-Delegation zu Gesprächen über Menschenhandel innerhalb der Russischen Föderation, Moskau.
15.-18. Februar	Tagung zur Entwicklung einer NGO-Strategie für Usbekistan, Taschkent.
20. Februar	BDIMR und PV beobachten die Parlamentswahlen in Kirgisistan.
21.-24. Februar	Reise des HKNM nach Moskau.
22. Februar	Besuch der Amtierenden Vorsitzenden bei der OSZE-Mission im Kosovo.
23.-24. Februar	Besuch des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit in Irland.
27. Februar	Gemeinsame Wahlbeobachtung der VN und der OSZE bei den Parlamentswahlen in Tadschikistan.
28. Februar	Reise des Generalsekretärs nach Turkmenistan.
28.-29. Februar	Reise des HKNM in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.
2.-3. März	Reise des Direktors des BDIMR in die Ukraine.
1.-4. März	Reise des HKNM nach Rumänien.
8. März	Reise des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit nach Albanien.
9.-10. März	Reise des HKNM nach Lettland.

10. März	Konferenz "Rechte und Pflichten von Journalisten", Pristina.
10.-11. März	Seminar der OSZE-Mission in Lettland zum Thema "Regionale Integration", Ligatne.
13. März	Reise der Amtierenden Vorsitzenden in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.
13.-14. März	Runder Tisch zum Thema Bewegungsfreiheit und freie Wahl des Wohnortes, Almaty.
14.-15. März	Reise des Generalsekretärs nach Kasachstan und Kirgi- sistan.
16.-17. März	Besuch des Beauftragten für Medienfreiheit in Monte- negro.
20. März	Reise des BDIMR-Direktors nach Tschetschenien.
20.-21. März	Reise des Generalsekretärs nach Georgien.
20.-24. März	Die OSZE-Mission in Moldau und das ukrainische Außenministerium veranstalten einen "Arbeitstisch zur Regelung der Frage Transnistriens", Kiew.
24.-26. März	Seminar zur Integrationsfähigkeit kroatischer Jugendli- cher in die Zivilgesellschaft, Sisuk.
27. März	Erstes zusätzliches OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension über "Menschenrechte und unmenschliche Behandlung oder Strafe", Wien.
28. März	Vorstellung des Jahrbuches 1999/2000 "Freedom and Responsibility" des OSZE-Beauftragten für Medienfrei- heit.
30. März	Regionaler Workshop über die Verhütung von Men- schenhandel, Charkiw.
31. März	Ministertreffen der OSZE-Troika, Wien.
2.-8. April	Reise des HKNM nach Kirgisistan und Kasachstan.
3.-5. April	Seminar des FSK über Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien.
4. April	Ansprache des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit vor dem US-Kongress, Washington.
9. April	Wahlbeobachtung der georgischen Präsidentschaftswah- len durch das BDIMR.
11.-12. April	Besuch des Sonderkoordinators des Stabilitätspaktes für Südosteuropa bei der OSZE-Mission in Kroatien.
11.-14. April	Achtes OSZE-Wirtschaftsforum, Prag.
12. April	"2+2-Treffen" zwischen OSZE und Europarat, Wien.
12.-13. April	Seminar "Neue Risiken und Herausforderungen: Min- derheiten im einundzwanzigsten Jahrhundert", Antalya.
13.-14. April	Konferenz über Menschenrechtsinstitutionen in Monte- negro, Podgorica.

13.-15. April	Reise der Amtierenden Vorsitzenden nach Moskau und in den Nordkaukasus.
17.-20. April	Seminar zur Schulung von usbekischen NGOs bei der Beobachtung und Berichterstattung von Menschenrechtsfragen, Taschkent. Reise des HKNM in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien.
21.-29. April	BDIMR-Seminar "Reform und Menschenrechte" für Strafvollzugsbeamte, Kasachstan.
24.-28. April	Workshop des OSZE-Verbindungsbüros in Zentralasien über die Förderung der Zusammenarbeit auf Gemeindeebene, Taschkent.
25.-26. April	Seminar zum Thema Haftanstaltenreform und Menschenrechte in Kasachstan, Schymkent.
26.-27. April	Zweite Tagung der Arbeitsgruppe zu geschlechtsspezifischen Fragen, Zagreb.
26.-28. April	Schulungsworkshop zu Gleichstellungsfragen, Baku.
27.-28. April	Besuch des Generalsekretärs in Kasachstan,
28.-29. April	Seminar "Demokratie und Religion", Bischkek.
1.-3. Mai	Besuch des Generalsekretärs in Kirgisistan.
5. Mai	Reise der Amtierenden Vorsitzenden nach Georgien.
8.-9. Mai	Runder Tisch über Drogenprobleme bei Jugendlichen in Tadschikistan.
10.-12. Mai	Besuch des Beauftragten für Medienfreiheit in Rumänien.
16.-18. Mai	Regionaler Workshop über Binnenvertriebene im Südkaukasus, Tiflis.
17. Mai	Besuch des HKNM in Moldau und Rumänien.
17.-18. Mai	Eröffnung des Zentralbüros der Stability Pact Gender Task Force durch die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo.
19.-21. Mai	Besuch des Direktors des BDIMR in Rumänien.
22.-23. Mai	BDIMR-Konferenz über Gewalt gegen Frauen in Aserbaidschan, Baku.
23.-26. Mai	Medienseminar in Kirgisistan, Bischkek.
25.-27. Mai	Tagung "Strategie für Kompetenzsteigerung durch Schulung", Wien.
	Konferenz über die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder, Warschau.
	Besuch des HKNM in Kroatien.
	Zweites Forum "Rolle von Frauen-NGOs im öffentlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben, Tadschikistan.

28.-30. Mai	Besuch des HKNM in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.
29. Mai-2. Juni	Reise der Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs in die fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten.
5.-6. Juli	Besuch der Amtierenden Vorsitzenden in Moldau.
12. Juni	Eröffnung eines NGO-Zentrums im serbischen Teil Kosovos, Strpce/Sherpce.
13. Juni	Eröffnung eines Rechts-Zentrums für Anwälte im Kosovo, Pristina.
14.-16. Juni	Besuch des BDIMR-Direktors in Albanien.
19. Juni	Die OSZE-Mission in Albanien eröffnet eine Außenstelle in Fier. Unterzeichnung eines Memorandum of Understanding zwischen der OSZE und Aserbaidshan.
20.-21. Juni	Seminar über das Militärrechtswesen in der Ukraine, Kiew.
23. Juni	Erstes Treffen der Organization for Woman in Lokal Governance (OWLG), Sarajewo.
29.-30. Juni	Workshop zum Thema "Transparenz bei Militärausgaben", Sarajewo.
3. Juli	Einrichtung eines Ombudsmann-Büros für das Kosovo.
5. Juli	Treffen der OSZE-Troika, Bukarest.
6.-7. Juli	Die Amtierende Vorsitzende besucht Moldau.
6.-10. Juli	Neunte Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung in Bukarest. Wahl des rumänischen Parlamentariers Adrian Severin zum Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE.
14. Juli	Eröffnung einer Außenstelle der OSZE-Mission in Albanien, Berat.
17.-18. Juli	Reise der Amtierenden Vorsitzenden nach Aserbaidshan und Armenien.

Literaturauswahl zur OSZE 1999/2000

Dokumentensammlungen und Bibliographien

- ODIHR (Hrsg.)*, Semi-Annual Report Autumn 1999, Warschau 1999.
ODIHR (Hrsg.), Semi-Annual Report Spring 1999, Warschau 1999.
OSCE Archives Prague Office (Hrsg.), Summary of Meetings, Decisions, Missions and Documents, Vol. VI, Prag 1999.
OSCE Conflict Prevention Centre (Hrsg.), Survey of OSCE Long-Term Missions and Other Field Activities, Wien 2000.
OSCE High Commissioner on National Minorities, Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, Den Haag 2000.
OSCE High Commissioner on National Minorities, Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities, Den Haag 1999.
OSCE ODIHR (Hrsg.), Kosovo/Kosova - As Seen, As Told. An Analysis of the Human Rights Findings of the OSCE Kosovo Verification Mission, October 1998 to June 1999, Warschau 1999.
OSCE Mission in Kosovo (Hrsg.), Kosovo/Kosova - As Seen, As Told, Part II. A Report on the Human Rights Findings of the OSCE Mission in Kosovo, June to October 1999, Priština 1999.
OSCE Secretariat, OSCE Handbook: 1975-2000, hrsgg. von Walter Kemp u.a., Wien 2000.
OSCE Secretariat (Hrsg.), Reference Manual - Decisions Compilation 1999, Wien 2000.
OSCE Secretariat (Hrsg.), Chronological Listing from 1973 to 1999 of CSCE/OSCE Official Publications, Wien o.J.
OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht über die Aktivitäten der OSZE (1. Dezember 1998 - 31. Oktober 1999), Wien 1999.
Udenrigsministeriet (Hrsg.), I Europas braendpunkter - Det danske formandskab for OSCE i 1997 - Erfaringer og perspektiver, Kopenhagen 1999.

Monographien und Sammelbände

- Abadjian, Vahram*, OSCE Missions as a Tool of Preventive Diplomacy, Wien 1999.
Birckenbach, Hanne-Margret, Half Full or Half Empty? The OSCE Mission to Estonia and its Balance Sheet 1993-1999, European Centre for Minority Issues, Working Paper 6, Flensburg 2000.

- Borchert, Heiko*, Europas Sicherheitsarchitektur, Luzern 1999.
- Büscher, Klemens*, Das Ende der OSZE-Mission in der Ukraine, Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 30/1999, Köln 1999.
- Cohen, Jonathan*, Conflict Prevention in the OSCE. An Assessment of Capacities, Den Haag 1999.
- Czempiel, Ernst-Otto*, Kluge Macht - Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999.
- Czempiel, Ernst-Otto*, Intervention in den Zeiten der Interdependenz, HSFK-Report 2/2000, Frankfurt/M. 2000.
- Group de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (Hrsg.)*, La nouvelle architecture de sécurité en Europe. Le quadrilatère OTAN - Union européenne - OSCE - UEO: un gage de stabilité?, Brüssel 1999.
- Hopmann, P. Terrence*, Building Security in Post-Cold War Eurasia: The OSCE and U.S. Foreign Policy, Washington 1999.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.)*, Der Friede ist der Ernstfall - Eröffnung des OSZE-Forschungszentrums (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, 6. Januar 2000, Hamburg 2000.
- Kandelia, Seema*, Implementing the OSCE's Human Dimension since 1995, Colchester 1999.
- Klevan, Olivia*, Human Dimension Seminar on Ombudsmen and National Human Rights Protection Institutions (Warsaw, 25-28 May 1998), Colchester 1999.
- Kümmel, Gerhard*, Die Teilbarkeit der Menschenrechte, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Arbeitspapier 118, Strausberg 1999.
- Loquai, Heinz*, Der Kosovo Konflikt - Wege in einen vermeidbaren Krieg. Die Zeit von Ende November 1997 bis März 1999, Baden-Baden 2000.
- Lutz, Dieter S./Kurt P. Tudyka, (Hrsg.)*, Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 1999/2000.
- Mora-Acuna, Rosa*, Enhancing the Review of Implementation in the Human Dimension: A Report of the OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Colchester 1999.
- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area: a Survey, January 1998 - June 1999, Warschau 1999.
- ODIHR*, Preventing Torture: a Handbook for OSCE Field Staff, Warschau 1999.
- ODIHR*, Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE, Warschau 1999.
- Pan, Franz*, Der Minderheitenschutz im neuen Europa und seine historische Entwicklung, Wien 1999.

- Pettai, Vello*, Developing Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict Resolution. The OSCE Mission to Estonia, Tartu 1999.
- Thiele, Carmen*, The Criterion of Citizenship for Minorities: The Example of Estonia, European Centre for Minority Issues, Working Paper 5, Flensburg 1999.

Zeitschriftenaufsätze/Buchbeiträge

- Abadjian, Vahram*, OSCE Long-term Missions: Exit Strategy and Related Problems, in: Helsinki Monitor 1/2000, S. 23-36.
- Androsov, Andrei*, Lessons Learned and Moving Forward - Regional Organisations Report (OSCE), in: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 4th International Workshop Berlin, June 24-26, 1999: The United Nations and Regional Security Arrangements towards More Effective Task-sharing and Co-operation, Ebenhausen 1999, S. 41-45.
- Androsov, Andrei*, Débat sur la Charte de Sécurité et sur l'équilibre des organismes internationaux, in: Institut royal supérieur de défense - Proceedings-Colloque 23-24 Février 1999: L'Europe au seuil d'un nouveau millénaire, Brüssel 1999, S. 87-94.
- Bloed, Arie*, OSCE Deeply Involved in the Aftermath in Kosovo, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 57-60.
- Bloed, Arie*, The OSCE Returns to Chechnya?, in: Helsinki Monitor 3/2000, S. 83-87.
- Bloed, Arie*, The OSCE and the Conflict in Chechnya, in: Helsinki Monitor 2/2000, S.58-62.
- Chizhov, Vladimir*, The Istanbul Summit, in: International Affairs (Moskau) 1/2000, S.68-73
- Clement, Rolf*, Von der KSZE zur OSZE, in: Der Mittler Brief 1/2000, S. 1-8.
- Estébanez, María Amor Martin*, Minority Protection and the Organisation for Security and Co-operation in Europe, in: Peter Cumper/Steven Wheatley (Hrsg.), Minority Rights in the "New" Europe, Den Haag 1999, S. 31-52.
- Farrell, Henry/Gregory Flynn*, Piecing Together the Democratic Peace. The CSCE, Norms, and the "Construction" of Security in Post-Cold War Europe, in: International Organization 3/1999, S. 505-535.
- Fechner, Wolfgang*, Notfalls mit Gewalt, in: Europäische Sicherheit 1/2000, S. 42.
- Fritsch, Stefan*, KSZE/OSZE-Langzeitmissionen, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 3/2000, S. 291-302.
- Ghebali, Victor-Yves*, La Charte de l'OSCE sur la sécurité européenne, in: Défense Nationale 2/2000, S. 45-55.

- Hopmann, P. Terrence*, Strengthening the OSCE Capacity for Conflict Prevention and Security-building, in: *Die Friedens-Warte* 1/2000, S. 31-52.
- Hopmann, P. Terrence*, The OSCE Role in Conflict Prevention Before and After Violent Conflict: The Cases of Ukraine and Moldova, in: *Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik* 1/2000, S. 25-62.
- Hopmann, P. Terrence*, The US and the CSCE/OSCE, in: *Helsinki Monitor* 2/2000, S. 20-36.
- Kirchhoff, Lars*, Der Beitrag der OSZE zur Konfliktbewältigung in Europa, in: *Die Friedens-Warte* 1/2000, S. 53-80.
- Klingenburg, Konrad/Mark Luz*, OSCE Crisis Management in the Former Yugoslavia, in: Hans-Georg Ehrhart/Albrecht Schnabel (Hrsg.), *The Southeast European Challenge: Ethnic Conflict and the International Response*, Baden-Baden 1999, S. 133-160.
- Kubis, Jan*, Implementing my Plans for the OSCE, in: *Helsinki Monitor* 1/2000, S. 5-7.
- Kobieracki, Adam*, The Role and Functioning of the OSCE Chairmanship - The Polish Perspective, in: *Helsinki Monitor* 4/1999, S. 17-26.
- Lundin, Lars-Erik*, The Charter for European Security from a European Union (EU) Perspective, in: *Helsinki Monitor* 1/2000, S. 11-21.
- MacCausland, Jeffrey*, Endgame: CFE Adaptation and the OSCE Summit, in: *Arms Control Today* 6/1999, S. 15-19.
- Matveyeva, Tatiana*, On Double Standards in International Law, in: *International Affairs (Moskau)* 1/2000, S. 178-184.
- Meyer, Berthold*, Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektions"zwängen" und Selbstüberschätzung. Krisenprävention durch UNO und OSZE, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK)/ Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.), *Friedensbericht 1999: Krisenprävention. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, Chur/Zürich 1999, S. 243-256.
- Nishimura, Megumi*, The OSCE and Ethnic Conflicts in Estonia, Georgia, and Tajikistan. A Search for Sustainable Peace and Its Limits, in: *European Security* 1/1999, S. 25-42.
- Nolan, Cathal J.*, The OSCE - Nonmilitary Dimensions of Cooperative Security in Europe, in: Carl Cavanagh Hodge (Hrsg.), *Redefining European Security*, New York 1999, S. 299-323.
- Ortiz, Antonio*, The Activities of the OSCE Police Monitoring Group in the Croatian Danube Region, in: *Helsinki Monitor* 2/2000, S. 37-51.
- Pelinka, Anton*, Austria's Chairmanship: A "Lame Duck" from Its Beginning, in: *Helsinki Monitor* 2/2000, S. 5-6.
- Peters, Ingo*, The OSCE and German Policy: A Study in How Institutions Matter, in: Helga Haftendorn/Robert Keohane/Celeste Wallander (Hrsg.), *Imperfect Unions - Security Institutions over Time and Space*, Oxford 1999, S. 195-222.

- Plate, Bernard von*, Notfalls mit Gewalt. Zur zukünftigen Rolle der OSZE als Friedensstifter, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/1999, S. 368-379.
- Pöllinger, Sigrid*, Landminen: Herausforderung für die OSZE - Von den baltischen Staaten bis Bosnien, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 2/1999, S. 41-50.
- Price, Thomas/Stuart Mast*, Security Aspects in the Field of the Environment: A Review of the 7th Annual Economic Forum, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 27-39.
- Sadouskija, Pjotr*, Die OSZE in Belarus: mit Zigeunern kann man nicht verhandeln, in: Wostok 4/1999, S. 3.
- Santen, Hans van*, The Istanbul Summit - A Moderate Success, in: Helsinki Monitor 1/2000, S. 8-10.
- Schenker, Harald*, Die albanischen Krisen und die OSZE, in: Berliner Osteuropa Info 13/1999, S. 71-75.
- Schlotter, Peter*, Die OSZE - Leistungsfähigkeit einer internationalen Organisation, in: Die Friedens-Warte 1/2000, S. 11-30.
- Seifert, Arne C.*, Innergesellschaftlicher Konflikt und internationale Konfliktbearbeitung - Zur Rolle von UN, OSZE und anderen Akteuren in Tadschikistan, in: Vereinte Nationen 6/1999, S. 199-203.
- Späth, Daniela*, Effektive Konfliktverhütung in Europa durch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, in: Die Friedens-Warte 1/2000, S. 81-100.
- Ter Haar, Barend*, An Alliance for Human Rights and Democracy, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 49-56.
- Troebst, Stefan*, Chronologie einer gescheiterten Prävention - Vom Konflikt zum Krieg im Kosovo 1989-1999, in: Osteuropa 8/1999, S. 777-795.
- Troebst, Stefan*, Ethnopolitical Conflicts in Eastern Europe and the OSCE, in: Susanne Baier-Allen (Hrsg.), Synergy in Conflict Management, Baden-Baden 1999, S. 35-44.
- Voß, Hans*, Die "Neue Nato" und die Zukunft der OSZE, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 3/1999, S. 172-177.
- Ward, Benjamin*, The Failure to Protect Minorities in Post-war Kosovo, in: Helsinki Monitor 1/2000, S. 37-47.
- Wieck, Hans-Georg*, The Advisory and Monitoring Group of the OSCE in Belarus, in: Helsinki Monitor 1/2000, S.48-60.
- Wilhelm, Tom*, Using Belligerents as Peacekeepers, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 7-16.
- Zaagman, Rob*, OSCE Conflict Prevention and the Economic and Environmental Dimension, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 40-48.
- Zandee, Dick*, Column - Lessons learned from Kosovo?, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 5-6.

- Zellner, Wolfgang*, Die OSZE zwischen organisatorischer Überforderung und politischem Substanzverlust, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hrsg.), Friedensgutachten 2000, Münster/Hamburg 2000, S. 99-108.
- Zellner, Wolfgang*, Der KSE-Vertrag - Anpassung an veränderte strategische Bedingungen, in: Die Friedens-Warte 2/2000, S. 179-203.

Abkürzungsverzeichnis

ACDA	Arms Control and Disarmament Agency/Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (der Vereinigten Staaten)
AHB	Ausschuß Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat)
ARF	Asia Regional Forum/Asiatisches Regionalforum
ASB	Arbeiter-Samariter-Bund
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Kooperationsabkommen
CARA	Community Association and Reconstruction Assistance
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CCMS	Committee on the Challenges of Modern Society (der NATO)
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CPN	Conflict Prevention Network
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EBWE/EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/ European Bank for Reconstruction and Development
ECOWAS	Economic Community of West African States/Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten
ECMM	European Community Monitor Mission
EIB	Europäische Investitionsbank
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit (EU)
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7/G8-Staaten	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) plus Russland (G8)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit und Entwicklung
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GVSP	Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (der EU)
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

HRMS	(Unified) Human Resources Management System/Einheitliches Personalmanagementsystem
HRW	Human Rights Watch
IFOR	Implementation Force
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces/nukleare Mittelstreckenwaffen
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPTF	International Police Task Force
ISSP	Information Systems Strategic Plan
IStGJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IT	Information Technology/Informationstechnologie
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
KSE I	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1.1.1995 OSZE)
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVM	Kosovo Verification Mission
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Konferenz über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Mitteleuropa
MOE-Staaten	Mittel- und osteuropäische Staaten
MSF	Médecins Sans Frontières
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertragsorganisation
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPT/NVV	Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OAS	Organization of American States
ODCCP	Office for Drug Control and Crime Prevention
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights

OHR	Office of the High Representative
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy
PIC	Peace Implementation Conference/Council/Friedensimplementierungskonferenz/-rat (Bosnien und Herzegowina)
PIW	Partei der Islamischen Wiedergeburt (Tadschikistan)
PV	Parlamentarische Versammlung (der OSZE)
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation
REC	Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe
RERP	Regional Environmental Reconstruction Programme for South Eastern Europe
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South Eastern European Cooperation Process/Südosteuropäischer Kooperationsprozess
SFOR	Stabilization Force
SPECA	Special Programme for Central Asia (der UNECE)
TACIS	Technical Assistance for the CIS
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
TLE	Treaty Limited Equipment (KSE I-Vertrag)
TRACECA	Euroasiatischer Transportkorridor
UCK	Ushtria Clirimtare E Kosoves/Kosovo-Befreiungsarmee
UDMR	Uniunea Democrata Maghiara din România/Demokratischer Verband der Ungarn Rumäniens
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNMAC	United Nations Mine Action Center
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMOT	United Nations Mission of Observers to Tajikistan

UNODCCP	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention
UNPROFOR	United Nations Protection Force/UN-Schutztruppe für das ehemalige Jugoslawien
USAID	United States Agency for International Development
VF-A	Streitkräfte der Bosniaken (Bosnien und Herzegowina)
VF-H	Streitkräfte der bosnischen Kroaten (Bosnien und Herzegowina)
VN	Vereinte Nationen
VRS	Streitkräfte der Republika Srpska (Bosnien und Herzegowina)
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTO	Vereinigte Tadschikische Opposition
WCED	World Commission on Environment and Development/ Internationale Kommission für Umwelt und Entwicklung
WD 90-99	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994, 1999)
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization
ZEI/CEI	Zentraleuropäische Initiative/Central European Initiative

Autorenverzeichnis

- Dr. Elizabeth Andersen*, Advocacy Director, Europa- und Zentralasien-Abteilung von Human Rights Watch, Washington
- Prof. Dr. Dr. h.c. Wilfried von Bredow*, Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, Marburg
- Dr. Vincent Danihel*, Bevollmächtigter der Regierung der Slowakischen Republik für die Lösung der Probleme der Roma-Minderheit, 1988-1990 Chefredakteur der Roma-Zeitschrift *Lačho lav*, 1993-1998 Vorsitzender des slowakischen Helsinki-Komitees, Bratislava
- Dr. Pál Dunay*, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genf
- Dr. Hans-Georg Ehrhart*, Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Hamburg
- Dr. Jan Peter Fladeboe*, Völkerrechtlicher Berater des Ständigen Vertreters der OSZE für die Artikel-V-Verhandlungen, Wien
- Prof. Dr. Heinz Gärtner*, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Wien, Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Internationale Politik, Wien
- Prof. Dr. Victor-Yves Ghebali*, Institut des Hautes Etudes Internationales, Genf
- Dr. Hans J. Gießmann*, Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Hamburg
- Sonja Grigat*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung/CORE, Hamburg
- Dr. habil. Hans-Joachim Heintze*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität, Bochum
- Dr. Wilhelm Höynck*, Botschafter a.D., Generalsekretär der KSZE/OSZE von 1993 bis 1996, Persönlicher Beauftragter des OSZE-Vorsitzes für Zentralasien (1999), Vorsitzender der Projektgruppe "Ziviles Friedenspersonal" (Auswärtiges Amt), Wachtberg
- Prof. Dr. P. Terrence Hopmann*, Research Director, Program on Global Security, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence/Rhode Island
- Wolfgang Ischinger*, Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Berlin
- Márton Krasznai*, Botschafter, Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE, Leiter der REACT-Arbeitsgruppe, Wien
- Ján Kubiš*, Botschafter, Generalsekretär der OSZE, Wien
- Prof. Dr. Otto Luchterhandt*, Seminarabteilung für Ostrechtsforschung, Universität Hamburg, Hamburg

Prof. Dr. Dr. Dieter S. Lutz, Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung/CORE, Hamburg

Ingo Marenbach, Koordinator für die Ausbildung von zivilem Personal für internationale Einsätze, Bonn

Prof. Dr. Berthold Meyer, Projektleiter bei der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt, und Philipps-Universität Marburg, Marburg

Sandra Mitchell, Leiterin der Abteilung für Menschenrechte in der Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE, den *OSCE Task Forces* für das Kosovo und der OSZE-Mission im Kosovo, Priština

Dr. Dan Oprescu, Leiter des nationalen Büros für Roma, Abteilung für den Schutz nationaler Minderheiten der rumänischen Regierung, von Dezember 1996 bis Dezember 1997 Programmdirektor "Civil Society" bei der Soros Foundation for an Open Society, Bukarest

Michail Petrakow, Leiter der OSZE-Abteilung im Außenministerium der Russischen Föderation, Moskau

Eileen P. Petzold-Bradley, Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Ecologic, Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung, Berlin

Marc Remillard, Berater für politisch-militärische Angelegenheiten in der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo

Prof. Dr. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm

Dr. Suchrob Scharipow, Leiter der Abteilung Innenpolitik im Strategischen Zentrum beim Präsidenten der Republik Tadschikistan, Duschanbe

Ursel Schlichting, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs, Hamburg

Dr. Rudolf Schmidt, Deutscher Botschafter in Ankara, 1998 bis 2000 Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE in Wien, Ankara

Dr. Arne C. Seifert, Botschafter a.D., Berlin

Dr. Max van der Stoep, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Außenminister der Niederlande 1973-1977 und 1981-1982, Den Haag

Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka, Bonn