Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (Hrsg.) • OSZE-Jahrbuch

OSZE

2001

OSZE 7

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

OSZE-Jahrbuch 2001

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 3-7890-7554-X

1. Auflage 2001
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Mircea Geoana
Zum Geleit 11

Ursel Schlichting
Vorwort 13

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Hans-Dietrich Genscher
Wird die OSZE unterschätzt? 21

Victor-Yves Ghebali
Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen -
Vom Umgang mit der russischen Malaise 29

João de Lima Pimentel
Gedanken über den "Kreis der 55" 41

Anselm Skuhra/Michael Merlingen
Der österreichische Vorsitz der OSZE - Ein Rückblick 47

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Matthias Z. Karádi
Machtwechsel in Belgrad. Die Rückkehr der
Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE 69

Johannes C. Landman
Die Entwicklung der OSZE aus der Sicht der
Niederlande 87

Skjold G. Mellbin
Die OSZE - Eine dänische Sichtweise 101

Bess Brown
Turkmenistan und die OSZE 113

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Alice Ackermann
Auf des Messers Schneide -
Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit 125

Daan W. Everts
Die OSZE-Mission im Kosovo 145

Walter J. Fend
Kroatien - Neue Zeiten? 161

Kathleen Imholz
Die OSZE-Präsenz in Albanien: Von einem Staat im
Ausnahmezustand zum konsolidierten Staat 171

Alfred Missong
Ohne Verhandlungen kein Ende des Krieges in
Tschetschenien 181

Rainer Hermann
Konfliktkonstellationen in Zentralasien -
Herausforderungen für die OSZE 199

Heidi Tagliavini
Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung in Georgien -
Aus der Tätigkeit einer Persönlichen Vertreterin
des OSZE-Vorsitzes 217

Hans-Georg Heinrich
Konfliktmanagement durch die OSZE in Georgien:
Der politische Kontext 229

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Hans-Joachim Heintze
Menschenrechte und politische Interessen -
Messen mit zweierlei Maß? 237

Sonja Lokar
Die Rolle von Frauen in kriegerischen Konflikten 255

Christina Boswell
Vertreibung - Ein expandierendes Betätigungsfeld für die OSZE? 271

Savelina Danova-Russinova
Roma in Bulgarien: Menschenrechte und staatliche Politik 287

Aufbau kooperativer Sicherheit

Andrew Cottey
Demokratische Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet:
Probleme und Herausforderungen 307

Pál Dunay
Der KSE-Prozess nach der Zweiten Überprüfungskonferenz
des Vertrags 321

Zdzislaw Lachowski/Adam Daniel Rotfeld
Erfolg oder Fehlschlag? Vertrauens- und sicherheitsbildende
Maßnahmen nach dem Kalten Krieg 341

Thorsten Stodiek
Internationale Polizeimissionen der OSZE 361

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Frank Evers
Ansätze für die Wirtschafts- und Umweltpolitik
von OSZE-Feldmissionen 375

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Helle Degn
Die Parlamentarische Versammlung der OSZE
und ihre zunehmende Bedeutung 397

Lars Vissing
Die OSZE - Reform, Form oder Format? 405

Dušan Reljić
Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit 411

Randolf Oberschmidt
Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und
Menschenrechte der OSZE - Eine Zwischenbilanz 421

Heinz Vetschera
Zehn Jahre Konfliktverhütungszentrum -
Entstehung und Entwicklung 437

Gudrun Steinacker/Thomas Neufing
Die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und
Mitarbeitern in der OSZE 457

Außenbeziehungen und Einflüsse

Soong Hee Lee
Die OSZE und Südkorea 469

Mark Manger
Die OSZE - Kein Vorbild für das ASEAN Regional Forum? 477

Thomas M. Buchsbaum
Die asiatische Dimension der OSZE 489

Kurt P. Tudyka
Nichtstaatliche Organisationen und die OSZE 503

Anhang

Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa	517
Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden	521
Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats	539
OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen	545
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	565
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen	567
OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 2000/2001	583
Literaturauswahl zur OSZE 2000/2001	591
Abkürzungsverzeichnis	599
Autorenverzeichnis	605

Mircea Geoana

Zum Geleit

Rumänien ist es Privileg und Verantwortung zugleich, den Vorsitz der OSZE zu einem Zeitpunkt innezuhaben, da sie sich an einem Scheideweg ihrer Entwicklung befindet. Im Mittelpunkt unserer Bemühungen steht daher das Bedürfnis, zum Nachdenken darüber anzuregen, wie unsere Organisation gefestigt und ihre Wirksamkeit erhöht werden kann, wie ihre zentralen Aufgaben aufgewertet, neue Wege und Felder der Zusammenarbeit erschlossen und wie unsere Arbeitsmethoden noch effizienter gestaltet werden können. Die OSZE selbst entwickelt sich ständig weiter. Der unter unserem Vorsitz eingeleitete Reflexionsprozess muss nicht nur fortgesetzt werden, er bedarf auch der Unterstützung durch Forschung und wissenschaftliche Analyse wie sie in der Tradition von Veröffentlichungen wie dem OSZE-Jahrbuch, das seit 1995 vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) herausgegeben wird, stehen. Die objektive Analyse aus wissenschaftlicher Perspektive trägt dazu bei, dass die OSZE deutlicher als integraler Bestandteil des europäischen Sicherheitssystems wahrgenommen wird.

In den siebziger Jahren als umfassender diplomatischer Prozess entstanden besitzt die OSZE heute eine einzigartige Funktion innerhalb des hochkomplexen Sicherheitsgefüges, das sich seit dem Ende des Kalten Krieges herausgebildet hat. Die OSZE ist so nützlich wie eh und je. Sie hat neue Herausforderungen durch die Wahrnehmung ihrer traditionellen Aufgaben - Frühwarnung, Konfliktverhütung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt, menschliche Dimension, Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen - erfolgreich bewältigt. Ihre sicherheitspolitischen Grundsätze wirken auf breiter Front, da sie der politischen, militärischen, wirtschaftlichen und menschlichen Dimension gleiche Bedeutung beimisst und somit konkrete und dauerhafte Lösungen anbietet. Die Wertvorstellungen innerhalb der OSZE sind fest verwurzelt in der Überzeugung, dass jeder Teilnehmerstaat sich gemäß einem gemeinsamen demokratischen Wertesystem verhalten muss. Die Grundlage echter Stabilität und Sicherheit ist Demokratie. Daher ist es das oberste Ziel unserer Organisation, das Leben jedes einzelnen Bürgers in der Gemeinschaft der OSZE-Staaten zu verbessern.

Es wird oft gesagt, die Verwundbarkeit der Organisation sei auf ihr relativ großes Einsatzgebiet, das sowohl eine transatlantische als auch eine euro-asiatische Dimension umfasst, zurückzuführen. Wir sind hingegen davon überzeugt, dass gerade diese Eigenschaft die OSZE einzigartig macht und die Möglichkeit eröffnet, einen gemeinsamen weiten Raum in ganz Europa zu

schaffen, der auf den Prinzipien von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gegründet ist.
Die derzeitige Position der OSZE ist im Wesentlichen auf ihre intensive Suche nach einem Modell für die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen zurückzuführen, um so die notwendigen Bedingungen für echte Sicherheit und Stabilität zu schaffen. Diese Zusammenarbeit basiert auf den Prinzipien der Synergie und der Komplementarität. Die OSZE kann gerade mit der Abgabe von Frühwarnungen und durch die Entschärfung von Konflikten bei gleichzeitiger massiver Förderung von Demokratie und Menschenrechten von besonderem Nutzen sein.
Einen Schwerpunkt ihres Wirkens legt die OSZE auf die Förderung der Menschenrechte. Politische Stabilität kann jedoch in wirtschaftlich verarmten Ländern kaum Fuß fassen. Die wirtschaftliche Teilung Europas ist heutzutage die größte Bedrohung für Sicherheit und Stabilität. Von uns sind mehr Phantasie und größere Flexibilität gefordert, wollen wir wirtschaftliches Wachstum fördern.
Als Amtierender Vorsitz versuchen wir, statt allgemeine Verlautbarungen abzugeben zu konkreten Schritten überzugehen, um die OSZE zu einer wirksamen europäischen Sicherheitsorganisation zu machen.
Ich möchte diese Gelegenheit nutzen und die Bemühungen des IFSH und all derer, die einen Beitrag zu diesem Band verfasst haben und damit dazu beitragen, die Arbeit der OSZE sichtbarer zu machen, würdigen. Bemühungen dieser Art sind wertvoll und dringend notwendig.

Ursel Schlichting

Vorwort

Steckt die OSZE in einer Krise? Das war die in den vergangenen Monaten wohl am häufigsten gestellte Frage, nachdem es den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten beim Ministerratstreffen in Wien im November des Jahres 2000 nicht gelungen war, sich auf eine gemeinsame Abschlusserklärung zu einigen - ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der OSZE. Welches sind die Ursachen dafür, das erstmals in grundlegenden Fragen kein Konsens hergestellt werden konnte? Welche Auswirkungen hat der Ausgang des Wiener Ministerratstreffens auf die zukünftige Politik und die Arbeit der Organisation? Welche Auswirkungen hat er auf die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten? Im ersten Abschnitt des vorliegenden Jahrbuches werden diese Fragen einer gründlichen Analyse unterzogen. Die Autoren versuchen nicht nur, Antworten darauf zu finden, sondern zeigen darüber hinaus mögliche Lösungen und Perspektiven für die Zukunft auf. Noch unter dem Eindruck der Ergebnisse des Wiener Ministerratstreffens hatte der rumänische Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2001, Mircea Geoana, unmittelbar zu Beginn seiner Amtszeit eine Debatte über Maßnahmen zur Stärkung der OSZE, über möglicherweise notwendige Veränderungen auf der Agenda der Organisation oder in ihrer Arbeitsweise angeregt, wie er in seinem Geleitwort zu diesem Band ausführt. An dieser Debatte beteiligen sich insbesondere auch die Beiträge aus den Niederlanden und aus Dänemark im Kapitel über die Interessen der OSZE-Teilnehmerstaaten.

Andere konkrete Fragen, die wir uns und den Autorinnen und Autoren in diesem Jahr stellten, lauteten: Misst die internationale Gemeinschaft mit zweierlei Maß, wenn es um Menschenrechte und politische Interessen geht? Spielen Frauen eine besondere Rolle bei der Konfliktverhütung, bei der Krisenbewältigung und bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt? Kann die OSZE eine maßgebliche Rolle im Zusammenhang mit dem Problem Flucht und Vertreibung spielen? Wie steht es um die demokratische zivile Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet? Was steht der Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags im Wege? Welche Bedeutung haben vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Ende des Kalten Krieges?

Als mindestens genauso spannend erwiesen sich jedoch diejenigen Fragen, die nicht explizit gestellt worden waren, die sich aber ganz offensichtlich aus der Beschäftigung mit den einzelnen Themen ergaben. Sie ziehen sich wie ein roter Faden durch zahlreiche Beiträge und spiegeln eine offenbar (stets) aktuelle Diskussion wider: Zum einen handelt es sich dabei um die "alte" Frage nach einer Verrechtlichung der OSZE. Zum anderen stellt sich mit der Zunahme der vielseitigen operativen Aufgaben und praktischen Tätigkeiten

der OSZE in den Krisen- und Konfliktgebieten, insbesondere in der menschlichen Dimension, immer häufiger die Frage: Ist die OSZE als eine *Regierungsorganisation*, die naturgemäß Rücksicht auf nationale Interessen nehmen muss bzw. die infolge des Konsensprinzips in ihrem Entscheidungsprozess gar nicht umhin kommt, diesen Rechnung zu tragen, für die Erfüllung einiger der Aufgaben, die sich selbst gestellt hat, überhaupt geeignet?
Was die Verrechtlichung anbelangt, so wird sie noch immer kontrovers diskutiert; allerdings sind die Stimmen in der Überzahl, die auf die Vorteile "nur" politisch verbindlicher Vereinbarungen verweisen: Letztere kommen deutlich schneller zustande, der Verhandlungsprozess ist kürzer, der Ratifizierungsprozess entfällt und sie gehen oftmals inhaltlich wesentlich weiter als konsens- oder zumindest mehrheitsfähige rechtlich verbindliche Vereinbarungen, die vielleicht nicht einmal größere Wirkung zeigen würden. Hans-Joachim Heintze bringt dies auf den Punkt, indem er darauf hinweist, dass die häufig anzutreffende Ansicht von Staaten, die vermeintlich geringere Bindungswirkung der OSZE-Dokumente lasse mehr Spielraum zur Wahrung politischer Interessen, in eigentümlichem Widerspruch zur Sprengkraft dieser Vereinbarungen im Zuge des KSZE-Prozesses stehe, da sie den politischen Spielraum beispielsweise der sozialistischen Staaten seinerzeit offenbar weit stärker einschränkten als völkerrechtliche Verträge, die in der öffentlichen Wahrnehmung eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben.
Die Frage nach den Vor- und Nachteilen einer Regierungsorganisation, noch dazu einer Organisation mit umfassender Aufgabenstellung, stellt sich beispielsweise im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen, staatlicher Minderheitenpolitik, Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau oder auch bei Umweltschutzproblemen - und ganz generell mit Blick auf das Verhältnis zu nichtsstaatlichen Organisationen, auf die Zusammenarbeit mit ihnen, aber auch auf die mögliche Konkurrenz. Es liegt auf der Hand, dass auf bestimmte Themenbereiche spezialisierte, nichtstaatliche Organisationen Kritik konkreter und deutlicher formulieren und auch artikulieren und damit auf Missstände entschiedener hinweisen können als eine staatliche Organisation, die zahlreiche unterschiedliche Interessen, Befindlichkeiten und Ansichten miteinander in Einklang bringen muss, die sich darüber hinaus auf vielen verschiedenen Gebieten zur Zusammenarbeit verpflichtet hat und für deren Entscheidungen der Konsens ihrer Mitglieder Voraussetzung ist. Ist es auf lange Sicht von Vorteil, die politischen und wirtschaftlichen Gesamtzusammenhänge im Auge zu behalten, oder erfordert dies zu viele Kompromisse? Gilt hier vielleicht dasselbe wie im Falle der rechtlichen Unverbindlichkeit, dass nämlich die scheinbar unverbindlichere und zurückhaltendere Herangehensweise letzten Endes doch größere Wirkung hat? Verpflichtet nicht gerade die Mitgliedschaft jeden einzelnen Staat zur Anerkennung und Umsetzung einmal akzeptierter Prinzipien? Die Möglichkeit, Probleme auf Regierungsebene zu thematisieren, ist ebenfalls eher ein Vorteil als ein Nachteil. Die u.U. politischen Gesamtzusammenhängen Rechnung tragende,

vielleicht taktisch kluge Zurückhaltung bei der Kritik an offensichtlichen Missständen birgt natürlich umgekehrt die Gefahr des Glaubwürdigkeitsverlusts, wenn man beispielsweise angesichts eklatanter Menschenrechtsverletzungen - wie Randolf Oberschmidt formuliert - lieber nach der Prämisse verfährt, dass es immer noch besser ist, sich mit der äußerst eingeschränkten Möglichkeit zur Einflussnahme in Form von Alibiveranstaltungen zu begnügen, als sich durch Fundamentalkritik dieser Einflussmöglichkeit zu berauben.

Die angesprochene Gratwanderung zwischen der Kritik an Missständen und der Rücksichtnahme auf nationale Interessen der Teilnehmerstaaten, das Problem von Überschneidungen und Doppelarbeit sowie die mögliche Konkurrenz mit NGOs, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen, gelten insbesondere für die Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten, für Projekte im Wirtschafts- und Umweltbereich sowie für die vielfältigen Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Sie gelten aber auch für die Arbeit der Missionen vor Ort.

Hier gibt es im Übrigen eine Veränderung in der Darstellung der Missionen in den Jahrbüchern: Bislang wurden im Zweijahresrhythmus möglichst alle oder doch der größte Teil der Missionen vorgestellt und der Fortgang ihrer Arbeit dokumentiert. Angesichts der in den letzten Jahren sprunghaft gestiegenen Zahl der Langzeitmissionen und anderer Formen der Präsenz vor Ort haben wir uns entschieden, jeweils nur noch eine begrenzte Auswahl von Einsätzen vor Ort zu präsentieren, dies dafür aber in jedem Jahr. Das vorliegende Jahrbuch konzentriert sich dabei auf die Missionen im Kosovo und in Kroatien, auf die OSZE-Präsenz in Albanien sowie auf die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien. Darüber hinaus werden die Konfliktkonstellation in Zentralasien, der Stand der Konfliktbearbeitung in Georgien sowie der dortige politische Hintergrund beleuchtet. Auch der Beitrag über Turkmenistan im vorangehenden Kapitel befasst sich mit der Arbeit der OSZE vor Ort.

Der gründlichen Ausbildung und Schulung zukünftiger Missionsmitglieder, deren Bedeutung eigentlich erst seit dem Scheitern der Kosovo-Verifizierungsmission richtig erfasst wurde, ist auch in diesem Jahrbuch - wie in den Vorjahren - wieder ein eigener Beitrag gewidmet. Im Rahmen von Konfliktprävention und -nachsorge gewinnen internationale Polizeimissionen zunehmend an Bedeutung. Insbesondere die Ausbildung von Polizeibeamten im Kosovo ist darüber hinaus Ausdruck eines Prinzips der Konfliktbearbeitung durch die OSZE, das sich alle Missionen vor Ort zu eigen gemacht haben: Sollen Frieden, Stabilität und Sicherheit in einem Land oder in einer Region von Dauer sein, müssen die Menschen vor Ort in die Lage versetzt werden, Konflikte und Probleme in Zukunft aus eigener Kraft mit Hilfe demokratischer Traditionen und Institutionen friedlich zu lösen.

Ist die Rückkehr Jugoslawiens in den Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten der Auftakt für eine friedlichere Zukunft in Südosteuropa oder ist die unerwartete Eskalation des Konflikts in Mazedonien seit Beginn dieses Jahres noch für

längere Zeit symptomatisch für die Situation in dieser Region? Auch in diesem Zusammenhang stellt sich - genauso wie in Zentralasien - seit längerem die Frage nach einer Regionalstrategie.
Überschneidungen und Doppelarbeit, Konkurrenz und Kooperation ergeben sich nach wie vor auch mit anderen internationalen Organisationen, wie insbesondere am Beispiel der Rolle der OSZE im Vergleich zum UNHCR und beispielsweise zum IKRK bei der Beschäftigung mit der Vertreibungs- und Flüchtlingsproblematik deutlich wird. Die Rezepte lauten hier nach wie vor Kooperation und Koordination nach Maßgabe der komparativen Vorteile.
Wird inzwischen in Bezug auf NGOs nicht nur über deren Unterstützung durch die OSZE, sondern zuweilen sogar über ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen innerhalb der Organisation nachgedacht, so ist Letzteres für die Parlamentarische Versammlung der OSZE mehr als plausibel, will die Organisation sich nicht längerfristig dem Vorwurf eines Demokratie- oder Legitimitätsdefizits aussetzen. Auch hier stellt sich wiederum die Frage nach dem Wesen und dem Selbstverständnis einer *Regierungs*organisation, die die Bedeutung der Parlamentarischen Versammlung in Istanbul inzwischen immerhin offiziell gewürdigt hat. Konkrete Vorschläge zu einer Reform der OSZE scheinen derzeit in erster Linie Details wie beispielsweise die Umstrukturierung des Sekretariats zu betreffen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die Geschichte des Konfliktverhütungszentrums, das in diesem Jahr sein zehnjähriges Bestehen feiert.
Schließlich liegt ein weiterer Schwerpunkt in diesem Jahr auf der "asiatischen Dimension" der OSZE. Die Frage nach der Übertragbarkeit einzelner Merkmale und Verfahren der OSZE, beispielweise der KSZE- bzw. OSZE-typischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen auf Länder und Regionen außerhalb der OSZE steht dabei im Mittelpunkt.
"Die Diskussion ist eröffnet", heißt es in einem der Beiträge. Die Autorinnen und Autoren des vorliegenden Jahrbuches beteiligen sich an ihr mit vielfältigen Ideen, Vorschlägen und manchmal kontroversen Meinungen. Sie tragen damit dazu bei, die OSZE gleichzeitig transparenter und sichtbarer zu machen, das immer noch erhebliche Informationsdefizit in der Öffentlichkeit über diesen Grundpfeiler europäischer Sicherheit allmählich abzubauen und die Organisation selbst dadurch zu stärken. Ihre Beiträge geben dem Jahrbuch ein unverwechselbares Profil, wofür wir uns an dieser Stelle bei allen Autorinnen und Autoren herzlich bedanken.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Hans-Dietrich Genscher

Wird die OSZE unterschätzt?

Zur Diskrepanz zwischen der Wirksamkeit und Bedeutung der OSZE und ihrer Inanspruchnahme und Behandlung durch die Teilnehmerstaaten

Im 26. Jahr des Bestehens der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollte nicht gering geschätzt werden, was sie - als einzige Organisation, die alle Staaten Europas einschließlich der Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion sowie die USA und Kanada umfasst - zur Stabilität in ganz Europa und zur Stabilität im Norden unseres Erdballs beitragen kann.
Mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte im Jahre 1975 wurde der Grundstein für die heute umfassendste Sicherheitsorganisation in Europa gelegt. Was vor rund einem Vierteljahrhundert geschah, wird in der historischen Würdigung der Geschichte des 20. Jahrhunderts als eines der herausragenden Ereignisse bewertet werden. In einer Zeit der tiefsten Spaltung unseres Kontinents, geprägt von tief greifenden ideologischen Gegensätzen und geplagt von einer einmaligen militärischen Konfrontation, trafen sich die Staats- und Regierungschefs von 35 Staaten, um sich über die Regeln des künftigen Zusammenlebens zu verständigen.
Im Rückblick auf das vergangene Jahrhundert, das über einen weiten Zeitraum von 45 Jahren durch die bipolare Teilung der Welt in Ost und West gekennzeichnet war, stellt sich die Frage, wie es zur Überwindung dieser Teilung kam.
Die Ausgangssituation nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war gekennzeichnet durch die Spaltung des Kontinents. Die Niederschlagung des Volksaufstandes am 17. Juni 1953 im Ostteil Berlins und in der DDR, die Niederschlagung des ungarischen Volksaufstands 1956, der Mauerbau in Berlin am 13. August 1961 und die Warschauer-Pakt-Invasion 1968 in die Tschechoslowakei hatten diese immer weiter vertieft. Der Rüstungswettlauf beschleunigte sich immer mehr.
In den sechziger Jahren unternahm die Sowjetunion mit ihrem Vorschlag für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz den Versuch, den politisch und militärisch erreichten Besitzstand in Europa dauerhaft zu befestigen und mit dem Ausschluss der USA und Kanadas von dieser Konferenz Europa von diesen Staaten zu trennen. Auf der anderen Seite eröffnete der so genannte Harmel-Bericht der NATO aus dem Jahr 1967 die konzeptionellen Voraussetzungen für eine politische Strategie des Westens zur Überwindung von Mauer und Stacheldraht in Europa und damit den Beginn der Entspannungspolitik in Europa. Zutreffend bezeichnete der Harmel-Bericht die Deutschland-Frage als Kern der Spannungen in Europa. Er stellte den Ost-West-Konflikt in den Zusammenhang der internationalen Entwicklungen und forderte

als höchstes politisches Ziel der Allianz eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung für ganz Europa.
Für eine solche Entwicklung war es bedeutsam, dass die Bundesrepublik Deutschland einen *Modus Vivendi* im Verhältnis zu ihren östlichen Nachbarn fand. Das geschah mit den Verträgen mit der Sowjetunion, mit Polen, mit der damaligen Tschechoslowakei und mit dem Grundlagenvertrag mit der DDR. Durch diese Politik wurde auch das Viermächteabkommen der USA, der Sowjetunion, Frankreichs und Englands für Berlin möglich. Der "Brief zur Deutschen Einheit", der die Unterschrift meines Vorgängers, Außenminister Walter Scheel, trägt, bekräftigte im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag und mit dem Grundlagenvertrag das Ziel der Bundesregierung, "auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit" erlangt. Das bedeutete die Einbettung des deutschen Schicksals in das europäische.
Mit dem Abschluss der Ostverträge war der Weg frei für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 markiert den Beginn eines grundlegend neuen, multilateralen Entspannungsdialogs in Europa. Erstmals verständigten sich West und Ost auf gemeinsame Werte als Grundlage ihrer Innen- und Außenpolitik. Mit der Teilnahme der USA und Kanadas an der Konferenz erkannte auch die Sowjetunion die Verantwortung dieser Staaten in und für Europa endgültig an. Die multilaterale Anlage der Entspannungspolitik sicherte ein höheres Maß an Einfluss aller europäischen Staaten in West und Ost, nicht nur der Großmächte.
Von grundlegender Bedeutung war die Anerkennung des Rechts auf Selbstbestimmung eines jeden europäischen Volkes, die Achtung der Menschenrechte und das Recht auf freie Bündniswahl. Die Vereinbarungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Korb II der Schlussakte eröffneten den Weg für eine praktische Zusammenarbeit, die immer stärker systemöffnende Wirkungen entfaltete. Sie zeichneten den Weg vor für die Schaffung eines gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes, in dem demokratische Freiheiten und Marktwirtschaft untrennbar miteinander verbunden sind. Die systemübergreifende Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Umwelt trat auf dem Weg zur Schaffung eines gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes gleichwertig neben den militärischen Aspekt der Sicherheit. Der Abbau wirtschaftlicher Risiken ist eine wichtige Voraussetzung für mehr Sicherheit und Stabilität im gesamtem OSZE-Raum. Die wirtschaftliche Dimension der OSZE muss daher auch in Zukunft als wichtiger Faktor europäischer Sicherheit und Stabilität beachtet werden.
Die Aufnahme der Lösung humanitärer Fragen in die Schlussakte von Helsinki verlieh dem prinzipiellen Gebot des Menschenrechtsschutzes konkrete Ausformung. Der Mensch in seiner Würde und mit seinen unveräußerlichen Rechten wurde zum Maßstab europäischer Verantwortungspolitik. Hierauf hebt die Schlussakte ebenso ab wie auf die Zusammenarbeit im wirtschaftli-

chen Bereich und auf Abrüstung und Rüstungskontrolle in ganz Europa. Alle drei Körbe der Schlussakte von 1975 sind gleichgewichtig.
Von besonderer Bedeutung war, dass hiermit ein multilateraler Entspannungsprozess zustande kam, der auch in schwierigen Situationen aufrechterhalten wurde. Und es war vor allem die Aufnahme einer Bestimmung über die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen in Europa, die die Chance für die deutsche Einheit eröffnete, aber auch für den immer engeren Zusammenschluss der damals noch Europäische Gemeinschaft genannten Europäischen Union. Zu der historischen Betrachtung der KSZE gehört auch, dass die Konferenzergebnisse von Helsinki vor allem in Deutschland heftig umstritten waren. Noch unmittelbar vor Beginn der Konferenz verlangte die damalige Opposition aus CDU und CSU mit einem Antrag im Deutschen Bundestag, das die Bundesrepublik Deutschland ihre Unterschrift verweigern sollte. Manche sahen darin ein eher wertloses Dokument, das wie viele andere zu den Akten genommen werden würde; manche erhofften sich davon eine Besiegelung der Teilung Europas und Deutschlands und wieder andere sahen in der Schlussakte die Befestigung des Status quo in allen Bereichen. In Wahrheit handelt es sich bei der Schlussakte nicht um die Besiegelung eines bestehenden Zustandes - also um ein statisches Konzept -, sondern um den Ausgangspunkt für einen dynamischen Prozess, der in die Überwindung der Spaltung des Kontinents mündete. Nicht der Status quo wurde befestigt, wohl aber wurden stabile Rahmenbedingungen für seine Überwindung in einem friedlichen Veränderungsprozess in ganz Europa geschaffen. Mit Helsinki begann ein Prozess von weitreichenden Wirkungen für die Ost-West-Beziehungen, aber auch für die innere Entwicklung der Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten war nunmehr ausdrücklich zu einem zentralen Element der Beziehungen zwischen Ost und West geworden. Schon vor der KSZE-Schlussakte hatten sich Menschen in den Staaten des Warschauer Pakts für ihre elementaren Grundrechte eingesetzt. Nun aber verfügten die Bürgerrechtsbewegungen mit der Schlussakte und anderen KSZE-Dokumenten über eine Berufungsgrundlage, die die kommunistischen Führungen selbst sanktioniert hatten. Bürgerrechtler konnten sich überall dort, wo die Menschenrechte nicht beachtet wurden, auf die Schlussakte berufen. Das Beharren auf der vollständigen Implementierung der Vereinbarungen über die menschliche Dimension wurde zu einem Ansporn für die Menschen- und Bürgerrechtler in Mittel- und Osteuropa. Die "Macht der Machtlosen", wie es Václav Havel nannte, wurde gestärkt. Erleichterungen für die Presseberichterstattung, Begegnungen in vielen Bereichen und stetig zunehmender Reiseverkehr in beiden Richtungen wirkten der Politik der Abgrenzung erfolgreich entgegen. Die systemöffnende Wirkung der Schlussakte in den Jahren der großen Wende ist heute allseits unbestritten.
Zudem eröffnete die KSZE den Weg zu einer kooperativen Sicherheitspolitik. Sie verbesserte die Voraussetzungen für Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa. Das Wiener Dokument über vertrauens-

und sicherheitsbildende Maßnahmen war ein wichtiger Schritt zur Überwindung der militärischen Konfrontation. Das Gleiche gilt für den Vertrag über den "Offenen Himmel", der durch seine prinzipiell globale Anlage zu einem wichtigen Beitrag zur globalen Stabilität werden kann. Besonders hervorzuheben ist auch der KSE-Vertrag, der grundlegend reformiert und an die heutigen Realitäten angepasst werden konnte. Er wird nach Ratifizierung in den 30 Mitgliedstaaten auch allen weiteren Staaten in Europa offen stehen.
Von allen diesen Vereinbarungen führt ein direkter Weg hin zur Verabschiedung der Sicherheitscharta der OSZE im November 1999 in Istanbul. Aber es sind weiter gehende Schritte notwendig, um die militärische Stabilität weiter zu festigen. Die Teilnehmerstaaten der OSZE müssen sich der globalen Herausforderungen bewusst sein, denen sie sich alle gegenüber sehen und auf die sie gemeinsam eine Antwort geben müssen. Das setzt voraus, dass sie das auch im nuklearen Bereich bisher schon Erreichte als gemeinsamen kostbaren Besitz bewahren. Das gilt für den Nichtverbreitungsvertrag mit seiner Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung, es gilt für START II, für das Teststoppabkommen und für den ABM-Vertrag.
Natürlich hat sich die Welt in den letzten zehn Jahren grundlegend verändert. Die Gefahr des Entstehens neuer Atommächte und der stärkeren Aufrüstung schon vorhandener wird ständig größer. Der ABM-Vertrag sollte deshalb nicht durch einseitige Maßnahmen ausgehöhlt und in seiner stabilisierenden, die Nichtverbreitung sichernden Wirkung aufs Spiel gesetzt werden. Das Ende des Ost-West-Konflikts hätte die Stunde der nuklearen Abrüstung werden müssen, wozu sich die Atommächte schon im Atomwaffensperrvertrag von 1969 verpflichtet hatten. Durchgreifendes ist seitdem nicht geschehen. Europa, einst Vordenker in politischen und strategischen Fragen - Beispiele sind eben die KZSE, NATO-Nachrüstung, doppelte Nulllösung und Verhinderung einer unsinnigen Kurzstreckenrüstung noch im Frühjahr 1989 -, hat sich strategisch und rüstungskontrollpolitisch zur Ruhe gesetzt, nachdem mit der Charta von Paris, der Umwandlung der KSZE in die OSZE und der Einleitung eines Partnerschaftsverhältnisses zunächst zur Sowjetunion und dann zu ihren Nachfolgestaaten wichtige Initiativen für die gesamteuropäische Sicherheit entfaltet worden waren.
Niemand ist deshalb heute mit einseitigen Reaktionen auf die Herausforderungen im Bereich der atomaren Rüstung gut beraten. Die Europäer haben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gute Erfahrungen gemacht mit gleichberechtigter und ebenbürtiger Kooperation anstelle von Streben nach Überlegenheit und einseitigen Vorteilen. Letzteres wäre altes Denken. Die multipolare Weltordnung ist längst Realität. Sie muss sich gründen auf Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit, sie sollte viele Grundgedanken der KSZE übernehmen, die immerhin den Ost-West-Konflikt friedlich zu überwinden half. Geboten ist globale Transparenz, zu der die OSZE als Rahmen für Abrüstung und Rüstungskontrolle Wesentliches beitragen kann.

Der systemübergreifende Dialog zwischen den Regierungen der Teilnehmerstaaten im Rahmen der KSZE war - wie die Folgetreffen in Belgrad, Madrid und Wien zeigten - oft mühsam. Er war schweren Belastungs- und Zerreißproben ausgesetzt. Dennoch entstand zunehmend ein Klima der Zusammenarbeit und des Vertrauens. Der Prozess wurde fortgesetzt und er schaffte neue Perspektiven.

In den achtziger Jahren wurde immer offenkundiger, wie groß die Veränderungen im östlichen Lager durch die Entspannungspolitik waren. Michail Gorbatschows Forderungen nach neuem Denken, Perestroika und Glasnost sind ohne den KSZE-Prozess kaum vorstellbar, die Fortsetzung des Kalten Krieges hätte dafür keine Chance eröffnet. Auf der KSZE-Konferenz Anfang 1989 in Wien erklärte der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse: "Der Eiserne Vorhang rostet." Das Prinzip der KSZE, komplexe Fragen miteinander zu verbinden, wie es sich aus den drei Körben der Schlussakte ergibt, und der Wille, den gegenseitigen Vorteil im Auge zu haben, erwiesen sich als erfolgreich. Deshalb war das richtige Verständnis des KSZE-Prozesses auch stets, den Rechten der Bürgerinnen und Bürger zum Durchbruch zu verhelfen. Die Verständigung über die Charta von Paris im Jahre 1990 beweist, dass es im KSZE-Prozess um den Erfolg für die Menschen und für Europa ging und geht. Die Bürgerinnen und Bürger Europas und der unteilbare Kontinent sind die Sieger des KSZE-Prozesses und nicht eine Gruppe von Staaten über eine andere. Auch in Zukunft ist es wichtig, nicht in den Kategorien von Siegern und Besiegten zu denken, sondern den gemeinsamen Vorteil zu sehen.

Die Entwicklung der KSZE seit 1990 führt zu zwiespältigen Gefühlen. Ohne Zweifel stellte die Etablierung der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Allerdings muss angemerkt werden, dass von den darin liegenden Möglichkeiten nur unzureichend Gebrauch gemacht wurde. Die Vorschläge der Europäischen Union, bei Konflikten unter den Teilnehmerstaaten auch ohne Zustimmung der betroffenen Konfliktparteien eine Sache dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorlegen zu können, könnte ein weiterer wichtiger Schritt sein. Besonders bedeutsam war die Entscheidung beim Budapester Gipfel 1994, die KSZE in die OSZE umzuwandeln, das heißt, die Konferenzserie KSZE zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa fortzuentwickeln. Die OSZE-Missionen u.a. in Südosteuropa sowie in der Kaukasusregion gehören zu den Positiv-Seiten der OSZE, genauso wie die Einrichtung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Beauftragten für Medienfreiheit. Zur Erfolgsgeschichte der KSZE/OSZE gehören natürlich das Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension von 1990 und der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994.

Dennoch besteht kein Anlass, sich zufrieden zurückzulehnen. Der Vertrag über die Errichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE vom

5. Dezember 1994 ist noch immer nicht von allen Teilnehmerstaaten unterzeichnet und ratifiziert worden. Die Tatsache, dass er aus diesem Grunde keine Universalität im OSZE-Raum beanspruchen kann, hat dazu geführt, dass er trotz vieler ungelöster Fragen noch nicht angerufen wurde. Aber gerade dieser Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs könnte eine wichtige Funktion bei der Verwirklichung der von VN-Generalsekretär Kofi Annan geforderten "Kultur der Prävention" erfüllen.

Konfliktprävention und zivile Krisenbewältigung gehören zu den Kernaufgaben der OSZE. Von entscheidender Bedeutung wird auch sein, die Handlungsfähigkeit der OSZE zu stärken. Das bedeutet auch eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Organisation. Letztlich stehen die Teilnehmerstaaten vor der Frage, ob sie bereit sind, eine Repolitisierung der OSZE vorzunehmen. Ein Verständnis der OSZE als eine Art Dienstleistungsorganisation für die Durchsetzung von politischen Entscheidungen, die innerhalb anderer Organisationen getroffen werden, müsste zu einer Verkümmerung der OSZE führen. Das wiederum würde den Verzicht auf die großen Möglichkeiten bedeuten, die die Organisation mit ihrem Prinzip der Universalität im nordamerikanisch-europäischen Raum bereithält.

Zu den unverzichtbaren Notwendigkeiten gehört eine Stärkung der Stellung des Generalsekretärs der Organisation mit einer größeren politischen Rolle, was auch einen Zuwachs an Handlungsfähigkeit für den jeweiligen Vorsitz mit sich bringen würde. Die OSZE als politische Organisation und als ein nicht hinweg zu denkender Faktor bei der Entwicklung einer "Kultur der Prävention" verlangt eine Analyse-Einheit im Sekretariat zur Unterstützung des Vorsitzes.

Die OSZE als Organisation sollte auf eine schrittweise Verrechtlichung hinarbeiten. Dieser Weg sollte in einen OSZE-Vertrag einmünden, der Rechte und Pflichten postuliert und handlungsfähige Institutionen schafft. Wenn das Verständnis der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne von Artikel VIII der VN-Charta zu nachhaltigen praktischen Konsequenzen führen soll, muss die seit Beginn der neunziger Jahre erhobene Forderung nach Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates mit Entschlossenheit weiterverfolgt werden. Die Möglichkeiten der VN-Satzung - nämlich regionale Organisationen zu bilden - werden durch die OSZE erfüllt. Ein OSZE-Sicherheitsrat hätte für die europäischen Angelegenheiten Befugnisse inne, die sonst nur dem Weltsicherheitsrat zustehen; er könnte aber sehr viel problemnäher, sehr viel konkreter Entscheidungen treffen und Verhandlungen begleiten. Das alles verlangt aktive Initiativen. Denkbar und wünschenswert wäre es deshalb, dass sich die Europäische Union - als ein Teil ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - als ein Anwalt der OSZE versteht, wie sich die Bundesrepublik Deutschland in der Zeit des Kalten Krieges als ein Anwalt der KSZE verstanden hat und dabei für sich als Erfolg verbuchen konnte, dass der Kalte Krieg überwunden werden konnte. Das kann beispielhafte Wirkungen auch für andere Teile der Welt haben.

Die Entscheidung für den Beginn des KSZE-Prozesses und damit für die Verständigung über die Schlussakte von Helsinki war eine ebenso mutige wie weitsichtige Entscheidung. Das Geheimnis ihres Erfolges war der Wille, dem KSZE-Prozess als multilateralem Verständigungs- und Kooperationsprozess politische Priorität zu geben. Heute, am Beginn eines neuen Jahrhunderts, sind angesichts der globalen Herausforderungen der gleiche Mut, die gleiche Weitsicht und die gleiche Prioritätensetzung gefordert. Es ist unverkennbar, dass der OSZE-Raum für globale Stabilität eine besondere Verantwortung trägt. Er wird sie nur erfüllen können, wenn er im eigenen territorialen Bereich Stabilität und Zusammenarbeit verwirklicht. Die Geschichte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Europa hat gezeigt, wohin das Streben nach Vorherrschaft, nationaler Egoismus und Nationalismus führen können. Europa hat aber in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bewiesen, dass Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit von Staaten – unabhängig von ihrer Größe -, dass die Verwirklichung von Menschenrechten und Selbstbestimmungsrecht und dass der Wille zur Kooperation und zum allseitigen Vorteil und die Absage an die Konfrontation eine neue Kultur des Zusammenlebens schaffen können. Die Erfolgsgeschichte der Europäischen Union wäre ohne dieses Denken nicht möglich gewesen. Die Vitalität des westlichen Bündnisses wäre ohne diese Grundsätze nicht erklärbar. Es hätte längst das Schicksal früherer Militärallianzen erlitten.

Für die Stabilität in Europa wird es wichtig sein, die OSZE in Zukunft als umfassende Organisation mit allen ihren Möglichkeiten zu nutzen. Der OSZE kommt eine Schlüsselrolle für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in ihrem geographischen Zuständigkeitsbereich zu. Sie muss den Rahmen für eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur bilden. Sie ist ein Baustein dieser gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, gleichwertig neben den Organisationen der kollektiven Verteidigung. Gewicht und Handlungsmöglichkeiten einer Organisation sind stets abhängig vom Willen der Mitgliedstaaten. Eine Organisation kann nicht besser sein, als ihre Mitglieder es wollen. Das bedeutet auch, dass alle Mitgliedstaaten alle übernommenen Verpflichtungen uneingeschränkt erfüllen. Deshalb ist die Forderung nach einer Stärkung der OSZE und einer umfassenderen Nutzung dieser Organisation zuallererst ein Appell an ihre Teilnehmerstaaten. Dieser Appell schließt die Forderung ein, nicht neue Grenzen in Europa zu schaffen, sondern zum Vorteil aller politisch, sicherheitspolitisch, wirtschaftlich und ökologisch die gesamteuropäische Friedensordnung zu verwirklichen, die der Harmel-Bericht schon 1967 wollte. Die Grundphilosophie der KSZE hat möglich gemacht, was viele schon für unmöglich gehalten hatten: nämlich die Teilung Deutschlands und Europas zu überwinden. Das gelang, weil Verantwortung und Weitsicht und nicht Kleinmut und Rivalitätsdenken bestimmend waren.

Deshalb muss es auch nach dem Ministerrat der OSZE in Wien vom November des vergangenen Jahres heißen: Ein erfolgreiches Konzept setzt man fort und bricht es nicht ab. Man darf es auch nicht vernachlässigen, wie das heute

leider geschieht. Die Möglichkeiten der OSZE werden in den Teilnehmerstaaten unterschätzt. Auch das Verständnis der OSZE als eine Einrichtung, die Vertrauen schaffen und Zusammenarbeit fördern will, muss wieder verstärkt werden, denn die OSZE darf nicht zum Ausführungsorgan politischer Entscheidungen werden, die in einem anderen Rahmen getroffen wurden. Eine andere Gefahr für den OSZE-Prozess ist seine Instrumentalisierung für zwischenstaatliche Auseinandersetzungen. Der Erfolg des KSZE-Prozesses beruhte gerade darauf, dass es sich um ein ausgewogenes, die Interessen aller Beteiligten berücksichtigendes Konzept handelte.

Insgesamt kann man feststellen: Die OSZE ist weder gescheitert noch befindet sie sich in einer Krise. Dies trifft allenfalls auf die Politik zu, die manche Teilnehmerstaaten in und mit der Organisation gelegentlich durchzusetzen versuchen. Wenn die Teilnehmerstaaten der OSZE ihre Stabilitätsverantwortung in einer neuen Weltordnung wahrnehmen wollen, müssen sie die einmalige Chance, die ihnen die OSZE bietet, entschlossen wahrnehmen. Dem großen englischen Gelehrten Arnold Toynbee verdanken wir die Einsicht, dass das Überleben von Kulturen von ihrer Fähigkeit abhängt, auf neue Herausforderungen angemessene Antworten zu finden. Die Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung muss heißen: gesamteuropäische Verantwortungspolitik und globale Kooperation, nicht Rückfall in die nationalistischen Irrwege des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Wir dürfen die Chancen nicht verspielen, die in der OSZE als der Organisation liegen, die die USA und Kanada ebenso umfasst wie das neue Russland und die anderen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion. Die Geschichte pflegt ihre Angebote nicht zu wiederholen und Chancen, die sie uns bietet, bestehen nicht ewig.

Victor-Yves Ghebali

Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen - Vom Umgang mit der russischen Malaise

Am 27. und 28. November 2000 kamen die Außenminister der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten zu ihrem achten regulären Ministerratstreffen in Wien zusammen. Sie verabschiedeten zwar eine Reihe routinemäßiger und weniger routinemäßiger Beschlüsse, bei dem Versuch jedoch, sich auf eine abschließende "Erklärung des Ministerrats" zu einigen, die die Leistungen der OSZE im Jahr 2000 bilanzieren und Vorgaben für die weitere Arbeit formulieren sollte, scheiterten sie dramatisch. Der unmittelbare Grund für diesen Misserfolg ging auf das Konto Russlands, das den grundsätzlichen Kurs der Entwicklung der OSZE und die Arbeit ihrer Institutionen, insbesondere des BDIMR und des Beauftragten für Medienfreiheit, heftig kritisiert hatte. Die Schwere der Vorwürfe veranlasste die OSZE unverzüglich darüber nachzudenken, was an ihrer Agenda geändert und zur Verbesserung ihrer Arbeitsmethoden getan werden könnte. Die vorliegende Studie befasst sich mit drei grundlegenden Problemen: Moskaus Oppositionsstrategie auf dem Wiener Ministerratstreffen, den Ursachen für das russische Unbehagen in der OSZE sowie der auch im Jahr 2001 anhaltenden Debatte über die "politische Relevanz der OSZE für ihre Teilnehmerstaaten".

Russlands Oppositionsstrategie auf dem Wiener Ministerratstreffen

Der vom österreichischen Vorsitz ausgearbeitete Entwurf der Erklärung des Ministerrats enthielt in insgesamt vier Gruppen Bestimmungen, die sich auf "rituelle" Aussagen allgemeiner Natur, Regionalkonflikte, transnationale Herausforderungen und institutionelle Angelegenheiten bezogen.[1] Die russische Delegation lehnte praktisch alle ab.

Die allgemeinen Aussagen des österreichischen Entwurfs enthielten die üblichen Gemeinplätze. So riefen sie z.B. noch einmal in Erinnerung, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten eine Wertegemeinschaft seien, vor gemeinsamen Herausforderungen für ihre Sicherheit stünden und dazu bereit seien, sich diesen Herausforderungen gemeinsam zu stellen. Russland verweigerte diesen Bekenntnissen seine Zustimmung mit der Begründung, sie zeichneten ein völlig falsches Bild von der Wirklichkeit. Nach Moskaus Meinung bewegte sich die OSZE derzeit "in eine falsche Richtung", und zwar in zweierlei Hin-

1 Siehe hierzu: MC.GAL/1/00 vom 10. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.1 vom 17. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.2 vom 21. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.3 vom 24. November 2000, MC.GAL/1/00/Rev.4 vom 26. November 2000 sowie MC.GAL/1/00/Rev.5 vom 28. November 2000.

sicht: Erstens sei die Organisation übertrieben stark auf die menschliche Dimension ihres umfassenden Sicherheitskonzepts fixiert und vernachlässige infolgedessen die politisch-militärische und die wirtschaftliche Dimension. Zweitens beschränke die OSZE ihre Interventionen willkürlich auf den Balkan und den geopolitischen Raum der ehemaligen Sowjetunion (Kaukasus, Zentralasien, Belarus) und unterscheide die Teilnehmerstaaten damit *de facto* in "Objekte" und "Subjekte" gesamteuropäischer Sicherheit und Kooperation.[2] Mit der Schwere der Beschuldigungen allein wäre die Ablehnung des gesamten österreichischen Entwurfs für die Ministerratserklärung schon hinlänglich gerechtfertigt gewesen. Moskau hatte jedoch mit Blick auf die anderen, spezifischeren Teile des Textes nicht minder schwerwiegende Gründe für seine Unzufriedenheit.

Bei der Behandlung regionaler Konflikte kam der österreichische Entwurf nicht umhin, jene anzusprechen, in die Russland entweder direkt als eine der Konfliktparteien (Tschetschenien) oder indirekt verwickelt war (Südossetien, Abchasien, Transnistrien und Berg-Karabach). Dabei war es ebenso unvermeidlich - zumindest implizit - daran zu erinnern, dass Präsident Boris Jelzin Moskau auf dem Istanbuler Gipfel sowohl zur Wiedereinrichtung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Grosny als auch zum schrittweisen Abzug der russischen Streitkräfte und deren Ausrüstung bis zum Jahr 2001 aus Georgien und bis zum Jahr 2002 aus Moldau verpflichtet hatte. Diese Verpflichtungen waren jedoch kaum erfüllt, als der Ministerrat in Wien zusammentraf. Unter Berufung auf "technische Probleme" war es Moskau nicht möglich gewesen, ein genaues Datum für die Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien anzugeben. Außerdem war unmittelbar nach der Aufgabe einiger militärischer Stützpunkte in Georgien (angeblich aus "humanitären Gründen") die Visumpflicht für alle georgischen Staatsbürger mit Ausnahme der Einwohner der separatistischen Regionen Südossetien und Abchasien eingeführt worden. Schließlich hatte kein nennenswerter Rückzug russischer Truppen aus Moldau stattgefunden. Jedenfalls stellte Moskau das Recht des Ministerrats in Frage, festzustellen, dass die Verpflichtungen, die bestimmte Teilnehmerstaaten in Istanbul eingegangen waren, nicht eingelöst worden seien.

Der österreichische Entwurf listete des Weiteren eine Reihe transnationaler Sicherheitsherausforderungen im OSZE-Gebiet auf. Darunter befanden sich in erster Linie Herausforderungen im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension: Menschenhandel, die Rechte von Kindern im Krieg, aggressiver Nationalismus, Vertreibung etc. Während immerhin noch einige politisch-militärische Probleme erwähnt wurden (Terrorismus, Weiterverbreitung kleiner und leichter Waffen), fehlten Herausforderungen im Zusammenhang mit der ökonomischen und ökologischen Dimension jedoch völlig. Russland er-

2 Vgl. MC.DEL/127/00 vom 28. November 2000 sowie Russlands Änderungsanträge zum ersten Teil des österreichischen Entwurfs in: MC.DEL/12/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/27/00 vom 21. November 2000, MC.DEL/39/00 vom 23. November 2000, MC.DEL/42/00 und MC.DEL/45/00 vom 24. November sowie MC.DEL/57/00 vom 26. November 2000.

klärte den österreichischen Ansatz für inakzeptabel und legte zahllose Ergänzungs- und Änderungsvorschläge vor. Als erstes forderte es die Aufnahme einer Reihe weiterer Herausforderungen aus dem Bereich der menschlichen Dimension: Bedrohungen im Zusammenhang mit Neonazismus und anderen Formen politischen und religiösen Extremismus, Benachteiligung nationaler Minderheiten sowie Nebenwirkungen der neuen Informationstechnologien.[3] Zweitens bot es unter Hinweis darauf, dass viele Bestimmungen des österreichischen Textes viel zu moderat seien, ausgefeilte Gegenvorschläge an zu Menschenhandel, Terrorismus, Vertreibung, zum Schutz von Journalisten, die in Krisenregionen arbeiten, sowie insbesondere zu den Rechten von Kindern aus einer Perspektive, die nicht nur auf bewaffnete Konflikte beschränkt war.[4] Drittens forderte Russland die Umstrukturierung der wirtschaftlichen Dimension - eine Lieblingsidee, die es seit Mitte der neunziger Jahre immer wieder vorbringt.[5] Viertens lehnte es die von Österreich formulierten Bestimmungen in Bezug auf "menschliche Sicherheit" ab, da diese die Sicherheit des Einzelnen stärker betonten als die Sicherheit von Staaten.[6]

Was aktuelle institutionelle Fragen anbelangte, wies Moskau nicht alle österreichischen Vorschläge zurück, grundsätzlich aber denjenigen, der die Verlängerung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, um weitere drei Jahre empfahl. Andere Staaten, die zur Zielscheibe der Kritik des Medienbeauftragten geworden waren (u.a. Belarus und Kasachstan), legten gegen die Mandatserneuerung ebenfalls ihr Veto ein. Ungeachtet des zunehmenden Drucks von staatlicher Seite auf die Medien in Russland seit der Wahl Präsident Putins ließ Moskau es sich nicht nehmen, mit dem Exekutivsekretär des russischen Journalistenverbandes einen russischen Herausforderer für das Amt des Medienbeauftragten zu präsentieren.[7]

---

3 Vgl. hierzu: MC.DEL/7/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 39), MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 38), MC.DEL/14/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 37a) sowie MC.DEL/46/00 vom 24 November 2000 (Absatz 36a).

4 Zum Thema *Menschenhandel* siehe: MC.DEL/1/00/Rev.1 vom 16. November 2000 und MC.DEL/4/00 vom 17. November 2000; zu *Terrorismus*: MC.DEL/5/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absätze 30-32) sowie MC.DEL/40/00 und MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 38); zu den *Rechten von Kindern* vgl. MC.DEL/6/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 35), MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 34) und MC.DEL/54/00 vom 26. November 2000; zu *Extremismus*: MC.DEL/7/00 vom 17. November 2000; zu *Journalisten*: MC.DEL/8/00 vom 17. November 2000, MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absatz 40) und MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absatz 39); zu *Migration und Vertreibung* siehe: MC.DEL/13/00 vom 17. November 2000; zu *nationalen Minderheiten*: MC.DEL/14/00 vom 17. November 2000. Ergänzungen zum Thema transnationale Herausforderungen insgesamt finden sich in: MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 und MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000.

5 Vgl. MC.DEL/38/00 vom 23. November 2000.

6 In einigen seiner vorgelegten Ergänzungen achtete Moskau darauf, die Rolle des Staates hervorzuheben und den notwendigen formalen staatlichen Konsens zu betonen; vgl. MC.DEL/30/00 vom 21. November 2000 (Absätze 34 und 37) sowie MC.DEL/46/00 vom 24. November 2000 (Absätze 33 und 36).

7 Zum österreichischen Vorschlag siehe: MC.DD/2/00 vom 13. November 2000; zum russischen Vorschlag: PC.DEL/715/00 vom 13. November 2000.

Die Außenminister konnten sich zwar nicht auf eine gemeinsame Abschlusserklärung einigen, verabschiedeten aber auf der Basis des österreichischen Entwurfs immerhin sieben formelle "Ministerratsbeschlüsse". Zwei davon behandeln inhaltlich wichtige Fragen, nämlich Menschenhandel und Aktivitäten im polizeilichen Bereich. Die anderen betreffen institutionelle oder administrative Angelegenheiten wie die Ernennung eines neuen Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, den Aufschub der Verlängerung des Mandats des Medienbeauftragten um sechs Monate, die Vergabe des OSZE-Vorsitzes an Portugal im Jahre 2002, die Fortsetzung der Verhandlungen über den Verteilerschlüssel für große Missionen sowie den Ort des nächsten Ministerratstreffens (Bukarest). Der Ministerrat verabschiedete darüber hinaus die "Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa" und nahm formal ein "OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen" an.[8]

Die russische Delegation resümierte die Unfähigkeit des Rates, eine Ministerratserklärung zu verabschieden, mit der Feststellung, dass die aufgetretenen Schwierigkeiten nicht aus "wenigen einzelnen regionalen, sondern aus ernsthaften prinzipiellen Problemen" herrührten, die mit einer grundsätzlichen Frage zusammenhingen: "Was ist die OSZE im heutigen Europa tatsächlich und wie stellen wir uns ihre Zukunft vor?"[9] Dieser Ansicht wiedersprach die österreichische Amtierende Vorsitzende, die in einer abschließenden Erklärung den Inhalt des gescheiterten Entwurfs der Ministerratserklärung zusammenfasste und noch einmal auf die "(t)iefe Besorgnis" hinwies, die während des Treffens "darüber geäußert (wurde), dass (...) einige der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen, darunter auch die von Istanbul, noch immer nicht erfüllt sind".[10] Sie bezichtigte Russland zwar nicht der Verzögerung im Falle der Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, wies aber darauf hin, dass es beim Rückzug der russischen Streitkräfte aus Moldau keine Fortschritte gebe, dass die Reduzierung russischer Militärausrüstung in Georgien nicht abgeschlossen sei und dass die OSZE mit Sorge zur Kenntnis genommen habe, dass Moskau eine einseitige Visumpflicht für Bürger Georgiens eingeführt habe.[11]

Der russische Delegierte antwortete darauf mit der Feststellung, die österreichischen Annahmen, Schlussfolgerungen und Einschätzungen "geben nicht das gesamte Meinungsspektrum der OSZE-Mitglieder wieder" und beruhten

---

8 Die Beschlüsse des Ministerrats sind abgedruckt in diesem Band, S. 539-543; Erklärung zur Rolle der OSZE in Südosteuropa, ebenda, S. 517-520; OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, ebenda, S. 545-563. Ausführlicher zum Verlauf und zu den Ergebnissen des Ministerrats siehe: Victor-Yves Ghebali, The 8th Meeting of the OSCE Ministerial Council (27-28 November): Anatomy of a limited failure, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 97-107.

9 MC.DEL/148/00 vom 28. November 2000 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

10 Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden, Ministerrat, Wien 2000, abgedruckt in diesem Band, S. 521-537, hier: S. 521.

11 Vgl. ebenda, S. 523-524.

folglich nicht auf dem Konsensprinzip. In einer interpretativen Erklärung hielt er fest: "Die Russische Föderation fühlt sich in keiner Weise an irgendeine der in der erwähnten Erklärung enthaltenen Schlussfolgerungen oder Empfehlungen gebunden" und "hält es auch nicht für möglich, dass die genannten Schlussfolgerungen und Empfehlungen in der zukünftigen Arbeit der Organisation und ihrer Gremien berücksichtigt werden".[12] Die amerikanische Delegation reagierte darauf mit einer eigenen interpretativen Erklärung, in der sie zwar einräumte, sie stimme mit der Feststellung überein, dass die österreichischen Ausführungen nicht auf einem Konsens beruhten, gleichzeitig aber klar und deutlich festhielt: "Soweit es sich (bei den Ausführungen) jedoch um eine Wiederholung von Verpflichtungen handelte, die schon zuvor im Rahmen der OSZE oder der Schlussakte beziehungsweise anderer Aspekte des KSE-Vertrags eingegangen worden waren, bleiben sie Verpflichtungen von uns allen."[13]

Die Ursachen der russischen Malaise

Durch das teilweise Scheitern des Wiener Ministerrats geriet das russische Unbehagen, das sich schon seit geraumer Zeit innerhalb der OSZE bemerkbar machte, auf dramatische Weise ins Rampenlicht.[14] Grundsätzlich auf die frustrierenden Erfahrungen mit den Arbeiten am Sicherheitsmodell (1995-1997) und dem Entwurf der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul (1998-1999) zurückzuführen, steigerte es sich noch erheblich durch das politische Trauma, das Moskau infolge der militärischen Intervention der NATO in der Bundesrepublik Jugoslawien (März bis Juni 1999) erlitt.
Es ist lohnenswert sich einmal daran zu erinnern, dass die Teilnehmerstaaten im März 1995 eine breit angelegte Debatte über ein "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" eröffnet hatten, was vor allem dazu dienen sollte, Russlands Sorgen hinsichtlich der Osterweiterung der NATO zu besänftigen. Russlands Erwartungen waren daher besonders hoch. Moskau strebte eine rechtlich bindende Charta an, die denjenigen Staaten, die auf absehbare Zeit keinem politisch-militärischen Bündnis angehören würden, Sicherheitsgarantien geben und das Fundament für eine europäische Sicherheitsarchitektur legen sollte, die frei von geopolitischen

12 Delegation der Russischen Föderation, Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, abgedruckt in diesem Band, S. 532-533, hier: S. 532.

13 Delegation der Vereinigten Staaten von Amerika, Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, abgedruckt in diesem Band, S. 533.

14 Zu früheren Beispielen siehe die kritischen Anmerkungen der russischen Delegation zu den aus den operativen Aktivitäten der OSZE zu ziehenden Lehren anlässlich der Überprüfungskonferenz im Jahr 1999, RC.DEL/206/99 vom 29. September 1999, sowie das Memorandum "OSCE 25 Years after Helsinki: New Prospects for Co-operation", SEC.DEL/294/00 vom 31. Oktober 2000.

Trennlinien ist. Russland stellte sich ein Netz bestehend aus regionalen Sicherheitsorganisationen vor, die auf der Grundlage einer "angemessenen" Arbeitsteilung unter dem Dach der OSZE tätig werden sollten. Was die OSZE selbst anging, waren die Erwartungen alles andere als unwesentlich: Moskau hoffte auf radikale Reformen zur Umwandlung der OSZE in eine internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität, durch die es ihr ermöglicht würde, echte friedenserhaltende Einsätze (ohne Zwangsmaßnahmen) durchzuführen. Im Zuge der Reformen sollten ihre drei Dimensionen gleichmäßig gestärkt, ihre Strukturen generalüberholt und strenge Verfahrensregeln für alle OSZE-Gremien und -Instrumente, einschließlich der Missionen vor Ort, eingeführt werden.

Mit diesen Zielen vor Augen legte Russland zahllose Ideen und Vorschläge vor. Die meisten davon scheiterten aufgrund ihrer offensichtlichen Anti-NATO-Haltung (Arbeitsteilung zwischen Sicherheitsorganisationen), ihres überambitionierten Umfangs (Stärkung der wirtschaftlichen Dimension) oder unerwünschter möglicher Auswirkungen (Generalüberholung der Strukturen der OSZE und Kodifizierung der Verfahrensregeln für die Missionen vor Ort, für die Russland eintrat, um den Regierungen die Ausübung einer stärkeren Kontrolle über die Organisation im Allgemeinen und das BDIMR im Besonderen zu ermöglichen). Die Verhandlungen über die Charta von Istanbul wurden für Moskau daher zu einer äußerst anstrengenden und frustrierenden Angelegenheit. Jedenfalls muss man zugeben, dass der endgültige Text der Charta in wesentlichen Teilen den fundamentalen russischen Besorgnissen und Forderungen nicht Rechnung trug. Warum also schluckte Russland die bittere Pille und unterzeichnete die Charta? Die Antwort ist, dass Russland auf einem anderen Gebiet Genugtuung erhielt: bei der Anpassung des KSE-Vertrags. Darüber hinaus vermieden es die in Istanbul versammelten Staats- und Regierungschefs sorgfältig, Russland Vorwürfe wegen Tschetschenien zu machen, und brachten den russischen Positionen außergewöhnlich viel Verständnis entgegen.

Die militärische Intervention der NATO in Jugoslawien, die Moskau das ganze Ausmaß seiner Isolation und Ohnmacht innerhalb der OSZE vor Augen führte, löste eine bis dahin nie gekannte Verbitterung Russlands aus. Seine Abwehrreaktion bestand darin, immer wieder beinahe mit Besessenheit auf die von der Sowjetunion stets hochgehaltenen Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Nichtanwendung von Gewalt, die mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist, zu verweisen und sie wieder und wieder zu bekräftigen. Damals begann Russland, wie es ein hoher Beamter des russischen Außenministeriums ausdrückte, sich systematisch allen nur erdenklichen Wegen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten durch welchen OSZE-Mechanismus auch immer zu widersetzen.[15] Die russische

15 Vgl. Vladimir Chizov, The Istanbul Summit, in: International Affairs (Moskau) 1/2000, S. 70.

Oppositionsstrategie auf dem Wiener Ministerratstreffen muss in erster Linie vor dem Hintergrund dieser besonderen Zielsetzung gesehen werden, ebenso wie Präsident Putins Beflissenheit, mit der er den Supermachtstatus seines Landes bekräftigte, an den er noch immer glaubt.
Kurz gesagt: Russland fühlt sich in der Institution, die es seit dem Zusammenbruch des Kommunismus bis dato ziemlich hoch gelobt hatte, zunehmend isoliert. Mit Ausnahme von Belarus unterstützt kaum eine Delegation die russischen Positionen. Und das ist auch kein Wunder: Moskau kann beispielsweise weder von den (ursprünglichen) GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau)[16] noch von den ehemaligen Mitgliedern der Warschauer Vertragsorganisation Unterstützung erwarten. Erstere sind verärgert über Russlands zweideutige Politik hinsichtlich der so genannten "eingefrorenen Konflikte", letzteren missfällt seine anhaltende Opposition gegen die Erweiterung der NATO - die letztendlich darauf hinausläuft, dass den OSZE-Teilnehmerstaaten das Recht abgesprochen wird, ihre Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen.

Die aktuelle Debatte über die "politische Relevanz der OSZE für ihre Teilnehmerstaaten"

Die von Russland vorgebrachten Klagen über "Unausgewogenheiten" und "doppelte Standards" in den Aktivitäten der OSZE waren in der Organisation natürlich nicht neu: Sie waren bereits von Zeit zu Zeit vor allem von den zentralasiatischen Staaten erhoben worden.[17] Das Neue daran, das durch die Debatten auf dem Wiener Ministerratstreffen hinzukam, war, dass derartige Klagen von einem Teilnehmerstaat der Größenordnung Russlands öffentlich geäußert und gleichzeitig lautstark von Belarus und in etwas moderaterem Ton von Kasachstan unterstützt wurden.[18]
Nach dem Ministerrat ergriff der rumänische Vorsitz im Januar 2001 die Initiative, eine Debatte einzuleiten und zum Nachdenken darüber anzuregen, mit welchen Mitteln und auf welchen Wegen die OSZE gestärkt und ihre Relevanz für die Teilnehmerstaaten erhöht - sprich: wie den Besorgnissen und Ansprüchen aller Teilnehmerstaaten auf ausgewogene Art und Weise Rechnung getragen - werden könne.[19] Eine Reihe von Delegationen ergriff die Gelegenheit und schlug in die gleiche Kerbe wie Russland.
In einer gemeinsamen Erklärung klagten Georgien, die Ukraine, Usbekistan und Aserbaidschan als Teil der Gruppe der GUUAM-Staaten darüber, dass "die Versuche, politische und militärische Aspekte der Sicherheit in den Aktivitäten der OSZE zu ignorieren, eine Fehlperzeption der entstehenden Si-

16 Die Gruppe wurde um Usbekistan erweitert und trägt heute die Abkürzung GUUAM.
17 Vgl. z.B. PC.DEL/350/99 vom 9 . Juli 1999 (Usbekistan).
18 Vgl. MC.DEL/145/00 vom 28. November 2000 (Belarus) sowie MC.DEL/85/00 vom 27. November 2000 (Kasachstan).
19 Vgl. CIO.GAL/2/01 vom 8. Januar 2001; vgl. ebenso CIO.GAL/22/01 vom 31. Mai 2001.

cherheitslage in Europa widerspiegeln". Sie wiesen nachdrücklich darauf hin, dass "das OSZE-Gebiet heutzutage eine instabile Kombination aus Regionen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau" sei, da es der OSZE "nicht gelungen ist, alte Trennlinien zu überwinden und sie sich als unfähig erwiesen hat, die Entstehung neuer zu verhindern", aber auch da "echte Gleichheit in den mehrdimensionalen Beziehungen nie erreicht wurde und von bestimmten OSZE-Ländern oftmals doppelte Standards angewandt werden". In Bezug auf die eingefrorenen Konflikte wurde in der gemeinsamen Erklärung die Tendenz der OSZE hervorgehoben, "die politischen Folgen (jener) Konflikte und ihre Konsequenzen für die Sicherheit zu tolerieren und als *faits accomplis* zu behandeln und somit die Verantwortung für das Scheitern den beteiligten Parteien zu geben (...) Was die humanitären Konsequenzen der Konflikte für das Leben und die Menschenrechte von Millionen von Bürgern unserer Länder anbelangt, so sind diese im Rahmen der menschlichen Dimension nie ernsthaft und konsequent behandelt worden."[20] Darüber hinaus bekräftigte Kasachstan, dass die Aktivitäten der OSZE in Zentralasien keine Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen reflektierten, außerdem müsse der Politik der doppelten Standards abgeholfen werden.[21] Armenien beklagte zudem den steten Niedergang des Konsensprinzips und die Verfestigung neuer Trennlinien, nämlich zwischen den für eine Mitgliedschaft in den euro-atlantischen Institutionen "Auserwählten", den "Kandidaten" und den "für immer von ihr Ausgeschlossenen".[22] Schließlich brachte die Bundesrepublik Jugoslawien seine Ansicht zum Ausdruck, dass es ebenso wie Russland es nicht gern sähe, "wenn die OSZE in eine Organisation umgewandelt wird, in der eine Gruppe von Staaten eine andere Gruppe darüber belehrt, was sie zu tun hat".[23]

Russland selber legte eine Reihe von Vorschlägen vor, die darauf abzielten, die von ihm als solche betrachteten "politisch-strukturellen, geographischen und funktionalen Verzerrungen" zu beseitigen, die die Aktivitäten der OSZE beeinträchtigten. Ein erstes Bündel enthielt den Vorschlag, praktisch alle Punkte, für die Moskau bislang erfolglos eingetreten war, auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen: Raketenabwehr, politischer Extremismus in all seinen Erscheinungsformen, internationaler Terrorismus, gleiche Anwendung von OSZE-Standards für die Durchführung demokratischer Wahlen auf alle Teilnehmerstaaten, Informationssicherheit, Migration und Staatenlosigkeit, Revitalisierung der wirtschaftlichen Dimension usw.[24]

Ein zweiter Satz von Vorschlägen enthielt noch immer nicht begrabene Ideen wie z.B. die Umgestaltung der OSZE-Strukturen in "Hauptorgane" und "Sondereinrichtungen" mit präzisen Verfahrensregeln, die Unterwerfung der Mis-

20 PC.DEL/11/01 vom 11. Januar 2001, PC.DEL/124/01 vom 6. März 2001 sowie PC.DEL/170/01 vom 15. März 2001.
21 Vgl. PC.DEL/17/01 vom 11. Januar 2001 und PC.DEL/442/01 vom 21. Juni 2001.
22 PC.DEL/22/01 vom 15. Januar 2001.
23 PC.DEL/420/01 vom 18. Juni 2001
24 Vgl. PC.DEL/2/01 vom 8. Januar 2001.

sionen vor Ort unter ein strenges System regelmäßiger Berichterstattung, die Stärkung des Forums für Sicherheitskooperation, die Zuerkennung von Rechtspersönlichkeit sowie von Privilegien und Immunitäten für die OSZE oder auch größere Transparenz im Finanzmanagement der Organisation - all dies mit dem Ziel, einheitliche Verfahren einzuführen und die Befugnisse und Funktionen aller OSZE-Gremien und -Einrichtungen genauestens zu regeln.[25]
Ein dritter Satz von Vorschlägen war der Stärkung der wirtschaftlichen Dimension gewidmet und enthielt eine Zusammenstellung aller früheren russischen Ideen zu diesem Thema.[26] Russland strebte also eindeutig noch immer radikale Reformen sowohl auf struktureller als auch auf funktionaler Ebene an.
Die westlichen Staaten waren ganz offensichtlich nicht auf derselben Wellenlänge. So brachten die Vereinigten Staaten ihren Widerstand gegen die Einführung weiterer Regeln, Vorschriften und bürokratischer Verfahren in die OSZE zum Ausdruck und warnten vor den negativen Auswirkungen weiterer Schritte zur Verstärkung der Arbeit in der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Dimension auf die menschliche Dimension.[27] Die Europäische Union ist lediglich bereit, die Transparenz zu erhöhen und bestimmte Arbeitmethoden zu reformieren, z.B. durch abschließende Sachberichte oder gegebenenfalls inhaltliche Erklärungen des Ständigen Rates.[28]
Noch immer in dem Gefühl, nicht beachtet zu werden, begann Moskau deutliche Warnsignale auszusenden und betonte, es könne nicht länger akzeptieren, dass der OSZE "die Rolle eines Dienstmädchens" zugedacht wird, "das die Aufträge anderer Organisationen ausführt und deren Beschlüsse umsetzt". Mit anderen Worten: Der bevorstehende Bukarester Ministerrat sollte beschließen, den gesamten die OSZE betreffenden Problemkomplex frontal in Angriff zu nehmen, indem er einen besonderen Verhandlungsprozess in Gang setzt, um "das Leben einer OSZE zu retten, die an einer gefährlichen Krankheit leidet": In der Tat: ohne einen "radikalen chirurgischen Eingriff", so könnte man behaupten, "ist der gesamteuropäische Prozess dem Untergang geweiht".[29]

Schlussfolgerung

Moskaus Zornesausbruch auf dem Wiener Ministerratstreffen löste eine Reihe von Klagen hauptsächlich über zwei Punkte aus: zum einen über die

25 Vgl. PC.DEL/3/01 vom 8. Januar 2001; siehe auch PC.DEL/195/01 vom 26. März 2001, PC.DEL/322/01 vom 22. Mai 2001 und PC.DEL/431/01 vom 19. Juni 2001.
26 Vgl. PC.DEL/254/01 vom 25. April 2001.
27 Vgl. PC.DEL/382/01 vom 14. Juni 2001.
28 Vgl. hierzu: PC.DEL/378/01 vom 12. Juni 2001; vgl. ebenso PC.DEL/271/01 vom 3. Mai 2001, PC.DEL/376/01 vom 14. Juni 2001 und PC.DEL/391/01 vom 15. Juni 2001 (deutsch-holländische Vorschläge) sowie PC.DEL/229/01 vom 29. Juni 2001, PC.DEL/549/01 vom 13. Juli 2001 und PC.DEL/556/01 vom 18. Juli 2001 (britische Vorschläge).
29 PC.DEL/457/01 vom 22. Juni 2001 und PC.DEL/480/01 vom 28. Juni 2001.

unterschiedlichen Leistungen der drei Dimensionen der umfassenden Sicherheit und zum anderen über die Anwendung doppelter Standards, die daher rühre, dass westliche Staaten sich nicht den gemeinsamen Regeln unterwürfen.[30]

Die angeblich übertriebene Konzentration der OSZE auf die menschliche Dimension ist jedoch nicht das eigentliche Problem. Die menschliche Dimension wird nicht einfach nur überbetont und die anderen beiden Dimensionen vernachlässigt. Es ist vielmehr so, dass letztere objektiv weniger weit entwickelt sind als erstere. Die Schwäche der militärischen Komponente der politisch-militärischen Dimension kann grundsätzlich mit den Schwierigkeiten des Forums für Sicherheitskooperation erklärt werden, eine über den KSE-Vertrag hinausgehende substantielle Agenda für Rüstungskontrolle auszuarbeiten und sich selbst in die Hauptaktivitäten der OSZE einzubringen. Was die wirtschaftliche Dimension anbelangt, so ist sie zumindest derzeit aufgrund fehlenden Personals, fehlender Expertise, fehlender finanzieller Mittel und des Ausbleibens unmittelbarer operativer Aktivitäten dazu verdammt, eher symbolisch als real zu existieren. Wie sollte die OSZE mit konkreten Umweltproblemen ohne operative Kapazitäten fertig werden (um z.B. internationale Hilfe für Länder, die von der Tschernobylkatastrophe betroffen sind, zu organisieren, was Belarus beim Wiener Ministerrat angedeutet hat)? Die überwältigende Mehrheit der Teilnehmerstaaten ist der Ansicht, dass die wichtigste Rolle, die die OSZE im Bereich der wirtschaftlichen Dimension spielen kann, diejenige eines politischen "Katalysators" für die Aktivitäten der auf diesem Gebiet kompetenteren und hierauf spezialisierten internationalen Organisationen ist - und diejenige eines "Nutznießers" der Expertise und der Erfahrungen solcher Organisationen (UNECE, OECD, EBWE usw.).

Das wirkliche Problem ist nicht die Konkurrenz zwischen den Dimensionen, sondern die Synergie. Seit der Budapester Überprüfungskonferenz (1994) werden große Anstrengungen unternommen, die Komplementarität der drei Sicherheitsdimensionen der OSZE zu erhöhen, um dadurch das größtmögliche Maß an Synergie und Integration zwischen ihnen zu erreichen. So entwickeln sich *Synergieeffekte zwischen der ersten und der dritten Dimension* derzeit ziemlich zufriedenstellend durch die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (der in dieser Hinsicht eine funktionale Brücke darstellt) und der Missionen vor Ort (deren Mandat im Allgemeinen auch Aufgaben in der menschlichen Dimension umfasst), durch die Implementierung des Verhaltenskodex und durch die Bearbeitung von Themen, die mehrere Dimensionen betreffen, wie z.B. die Rechte von Kindern in bewaffneten Konflikten oder Menschenhandel. In der Istanbuler Charta brachten die OSZE-Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, dass sie sich der *Synergieeffekte*

30 Auf einen dritten Punkt, die Entstehung neuer Trennlinien, soll hier nicht eingegangen werden. Ob es sie gibt oder nicht, das Aufkommen einer neuen politisch-militärischen oder wirtschaftlichen Spaltung hat nichts mit der OSZE als solcher zu tun, sondern mit der inneren Dynamik der NATO und der Europäischen Union.

zwischen der zweiten und der dritten Dimension durchaus bewusst sind: "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."[31] Derartige Synergieeffekte entstehen bereits im Zusammenhang mit Themen, die beide Dimensionen betreffen, wie z.B. die Bekämpfung der Korruption. *Synergieeffekte zwischen der ersten und der zweiten Dimension* (Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte von Sicherheit in die Konfliktprävention und Krisenbewältigung) beruhen hingegen bislang bedauerlicherweise nur auf Lippenbekenntnissen, in erster Linie, wie bereits erwähnt, aufgrund der Schwäche der wirtschaftlichen Dimension.

Der zweite Vorwurf an die Adresse der OSZE, doppelte Standards anzuwenden, ist sicher übertrieben, aber nicht ganz unbegründet. Einerseits kann niemand leugnen, dass die meisten und schwerwiegendsten Probleme im Bereich der Menschenrechte und der Demokratisierung derzeit vor allem in den ehemaligen Republiken der Sowjetunion, im früheren Ostblock und auf dem Balkan auftreten, also in Gebieten, in denen sich entweder nie zuvor eine Demokratie entwickelt hatte oder in denen es zumindest einige Jahrzehnte lang keine Demokratie gegeben hatte. Dann ist es natürlich kein Wunder, dass es dort ständig Anlass zu Aktivitäten in der menschlichen Dimension gibt. Andererseits müssen wir uns eingestehen, dass einige der Probleme, die es in der westlichen Welt gibt, in der OSZE nicht angesprochen werden. Wie Belarus auf dem Wiener Ministerratstreffen anmerkte, hat die Organisation in keiner Weise auf die Restriktionen bei der Erteilung von Visa reagiert, die der Westen im Widerspruch zu seinem Lieblingsprinzip, der Freizügigkeit, eingeführt hat. Des Weiteren habe die OSZE die Fairness der Wahlen in Belarus im Jahre 1999 angezweifelt, nicht aber diejenige der Wahlen in Amerika, die im selben Jahr stattfanden. Man könnte also behaupten, dass die Organisation in dieser Hinsicht doppelte Standards angewandt hat.[32] Selbstverständlich sollten alle OSZE-Staaten die Kopenhagener Kriterien aus dem Jahr 1990 für die auf alle Länder anzuwendenden Standards für freie und faire Wahlen einhalten - und dennoch: Es würde wohl kaum jemand bestreiten, dass die Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika fest verwurzelt ist, in Belarus hingegen bislang eher symbolisch besteht. Auf dem Wiener Ministerratstreffen legten Russland und Belarus einen gemeinsamen formalen Vorschlag vor, das BDIMR damit zu beauftragen, eine vergleichende Analyse der Wahlgesetze und Verordnungen aller 55 Teilnehmerstaaten der

---

31 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 466.

32 In einer schriftlichen Erklärung, in der den USA zwar Demokratie bescheinigt wurde, hieß es zu den Wahlen, dass "ein wichtiges Prinzip in diesem Fall nicht beachtet worden sei, nämlich jenes, dass jede einzelne Stimme gezählt werden muss". ODIHR.GAL/60/00 vom 22. Dezember 2000.

OSZE durchzuführen, um deren Übereinstimmung mit den Kriterien des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension aus dem Jahr 1990 zu beurteilen.[33] Da er allzu offen politisch motiviert war, wurde der Vorschlag abgelehnt; vielleicht ist es ja schade, dass letztendlich nichts dabei herausgekommen ist.

33 Vgl. MC.DEL/24/00 vom 20. November 2000.

João de Lima Pimentel

Gedanken über den "Kreis der 55"[1]

Der "Kalte Krieg", der nach dem Ende des Zeiten Weltkriegs einsetzte und zwei verschiedene Konzepte der Wahrnehmung menschlicher Werte und der Rolle des Individuums und der Institutionen in der Gesellschaft (bzw. im Staat) einander gegenüberstellte, hatte eine tiefgreifende Teilung Europas zur Folge, die sich am anschaulichsten (bzw. in ihrer hässlichsten Form) in der Berliner Mauer manifestierte.

Der KSZE-Prozess entsprang dem Bedürfnis, Brücken zu schlagen und - trotz der unterschiedlichen Strategien, die hinter diesem Ansatz steckten - ein bestimmtes Maß an gegenseitigem Verständnis zwischen den Blöcken zu erreichen, um Stabilität und ein Minimum an Normalität sicherzustellen, bis die Geschichte eine Wende herbeiführen würde. Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 hielt das bestmögliche Ergebnis der Suche nach einem gemeinsamen Nenner fest. Gleichzeitig schuf die Schlussakte eine Basis und einen Bezugspunkt für spätere Entwicklungen, die allerdings so vom kommunistischen Block weder vorhergesehen wurden noch gewollt waren.

Sehr viel eher als auch nur einer der Unterzeichner der Helsinki-Schlussakte sich hätte träumen lassen, fiel die Mauer, in der die Schlussakte ein Fenster aufstoßen wollte, vollständig in sich zusammen. Was man zunächst als möglichen gemeinsamen Nenner für die kommenden Jahrzehnte aufgefasst hatte - nämlich die Schlussakte von Helsinki -, erwies sich in Wahrheit als erster Meilenstein eines wesentlich schneller verlaufenden Prozesses. Sie erwies sich als sehr viel mehr als ein "Konsolidierungsfaktor": Sie wurde zu einem politischen Banner, das entscheidend zum Zusammenbruch des Sowjetsystems beitrug, zu einer "Grundlagencharta" für neue, stabile und offene Beziehungen im Europa nach dem Kalten Krieg. Die Schlussakte leitete einen Prozess ein, der schließlich über die Länder, die sie unterzeichnet hatten, hinaus all jene umfasste, die aus dem Zerfall der Sowjetunion und der Auflösung des sozialistischen Jugoslawien hervorgingen und sich nun auf der internationalen Bühne wiederfanden.

Die 1990 unterzeichnete Charta von Paris bestätigte in logischer Konsequenz die Weiterentwicklung der in Helsinki formulierten und vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen, indem sie die Unteilbarkeit von Stabilität anerkannte. Der nun einsetzende Prozess der Institutionalisierung der *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit führte 1994 in Budapest zu ihrer Umwandlung in die *Organisation* für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die OSZE, als eine wohlgemerkt *politische* Institution (noch?) ohne eigene Völkerrechtssubjektivität. Die ausdrückliche Bezugnahme auf ihre Funktion

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

im Zusammenhang mit Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen in verschiedenen OSZE-Dokumenten ist jedoch zweifelsohne ein Hinweis auf die Rolle, die die OSZE tatsächlich in dem Gebiet, das die Territorien ihrer 55 Teilnehmerstaaten bilden, übernommen hat: die Rolle einer Regionalorganisation. Der Istanbuler Gipfel hat dieses Verständnis im Jahre 1999 weiter konkretisiert, indem er die spezifische Rolle und den besonderen Wert der OSZE im komplexen Geflecht internationaler Organisationen und Institutionen, die im selben geopolitischen Kontext tätig sind, festhielt. In der Plattform für kooperative Sicherheit haben sich die Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geist der Partnerschaft weiter zu stärken.

Die vier wichtigsten Organisationen bzw. Institutionen, die derzeit auf der Suche nach ihrem "Platz" im europäischen, asiatischen und amerikanischen geopolitischen Kontext der "55" sind, sind unschwer auszumachen: die Europäische Union, der Europarat, die NATO (und mit ihr der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat) und die OSZE. Bei der Gestaltung dieses Prozesses werden die einzelnen Staaten, die sowohl innerhalb der Organisationen handeln als auch von außen auf sie einwirken, auch weiterhin als solche eine Schlüsselrolle spielen. Sicherlich wird die weitere Entwicklung der trilateralen Beziehungen zwischen den USA, der EU und Russland künftig einen der wichtigsten Faktoren darstellen. Die EU-Mitglieder, auch die gewichtigeren unter ihnen, sind gut beraten, ihren Einfluss verstärkt über die Union geltend zu machen, wollen sie nicht Gefahr laufen, einen großen Teil ihres Einflusspotentials zu verspielen. Das gilt *mutatis mutandis* auch für zukünftige Mitglieder der EU.

Die Europäische Union stellt ein ganz besonderes und neues Modell einer Regionalorganisation dar. Sie geht in Wahrheit über das klassische Verständnis einer internationalen Organisation hinaus und befindet sich in einem beispiellosen Stadium der Integration und der Wahrnehmung gemeinsamer Kompetenzen von auf internationaler Ebene handelnden Staaten. Betrachten wir diese Tatsache sowie die mögliche Weiterentwicklung zu noch tiefer greifender Integration und Institutionalisierung, den Umstand, dass die EU sich in absehbarer Zukunft über fast ganz West- und Mitteleuropa - und möglicherweise auch über den Balkan - erstrecken wird, sowie die noch offene Frage ihrer zukünftigen Ostgrenzen - betrachten wir all diese Elemente im Zusammenhang, so veranlasst uns das zu folgender Prognose: Was immer die EU in institutioneller Hinsicht zu werden gedenkt und wem auch immer sie die Mitgliedschaft anbietet - sie wird letztendlich zu einem der stärksten Bestimmungsfaktoren bei der Gestaltung des zukünftigen Netzwerks aus Regionalorganisationen in der sich über den euro-asiatisch-amerikanischen "Kreis der 55" ausdehnenden nördlichen Hemisphäre werden.

Fraglos wird die weitere Entwicklung des "klassischen Herzstücks" der euro-atlantischen (euro-amerikanischen), euro-russischen und amerikanisch-russischen Beziehungen erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der EU

selbst haben, die sich von der Wirkung ihrer internen Faktoren unterscheiden. Es gibt hierbei keine singulären, eindimensionalen Einflüsse. Wahrscheinlich aber werden sich die Auswirkungen des gemeinsamen Handelns der Union auf das gesamte Gebiet als ebenso stark erweisen wie die Beiträge aller anderen Akteure zusammengenommen. Die Möglichkeiten, den Entscheidungsprozess innerhalb der Union von außen zu beeinflussen, haben sich seit dem Ende der sowjetischen Bedrohung erheblich reduziert. Die EU-Mitgliedstaaten werden letztendlich frei - wenn auch natürlich nicht frei von den Widersprüchen ihrer eigenen Interessen und Visionen - über die Zukunft der Union und somit unausweichlich auch über die Gesamtregion entscheiden bzw. mitentscheiden.

Im besonderen Kontext der OSZE (und des Europarats) erhöht die bereits weit entwickelte enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern der EU, der EFTA und Kanada die Handlungsfähigkeit dieser gleichgesinnten Gruppe generell. Vielleicht wird sich die Ukraine in naher Zukunft auf ihrem Weg "nach Europa" diesem informellen Club anschließen.

Als zweiter wichtiger Faktor, der das künftige Netz internationaler Institutionen in unserer Region gestalten wird, lässt sich unschwer die NATO bzw. ihre weitere Entwicklung ausmachen, und zwar sowohl aufgrund ihres Reform- und Erweiterungsprozesses als auch infolge der Art der Beziehungen, die sie letztendlich zu Russland und zur Ukraine und in geringerem, aber keinesfalls zu vernachlässigendem Umfang zu den Staaten des Kaukasus und Zentralasiens entwickeln wird. Auch hier werden die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union eine zentrale Rolle spielen.

Der nächste wichtige Akteur in diesem Kontext ist Russland, das die zuvor genannten Faktoren gleichermaßen beeinflusst wie von ihnen beeinflusst wird. Es gibt kaum einen Grund daran zu zweifeln, dass Russland sich letztendlich vollständig in das gesamteuropäische Sicherheitsmodell integrieren wird ohne jedoch einige seiner charakteristischen Eigenheiten, die auf seine Ursprünge und sein kulturelles Erbe zurückzuführen sind, aufzugeben. Und das ist auch gut so.

Die Frage muss wohl eher lauten, wie lange es dauern wird, bis Russland sich im Innern stabilisiert hat, um dann seine neue Rolle sowohl im euro-asiatischen und im euro-amerikanischen Kontext als auch global behaupten zu können. Über das Tempo und den Weg dorthin kann letztendlich nur Russland allein entscheiden.

Die Staaten des Kaukasus und Zentralasiens schließlich vervollständigen den Kreis der Akteure. Sie stehen zwar noch unter dem Einfluss der Entwicklung in Russland und deren Tempo, gewinnen aber zunehmend an Eigengewicht und handeln aus eigenen Interessen heraus. Die Bestimmung ihres zukünftigen Platzes innerhalb der und ihres Beitrags zu den euro-asiatisch-amerikanischen Beziehungen innerhalb des "Kreises der 55" bedarf daher gesonderter Überlegungen.

Die OSZE und der Europarat sind aufgerufen, eine ganz besondere Rolle auf jeweils unterschiedlichen Ebenen zu übernehmen. Während die Einzelstaaten, die Europäische Union und die NATO - im Rahmen ihrer jeweils spezifischen Handlungsmöglichkeiten - die ausschlaggebenden Faktoren und Entscheidungsträger bei der Gestaltung des gesamtregionalen Institutionennetzes sein werden, sollten sich die OSZE und der Europarat darauf konzentrieren das sicherzustellen, was sie als vorerst einzige "allumfassende" (der Europarat als das weitere europäische Gebiet, die OSZE als den gesamtregionalen "Kreis" umfassende) Organisationen am besten zu diesem Prozess beitragen können.

Die beiden Organisationen sind aus unterschiedlichen Strategien hervorgegangen, zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlichen politischen Zielen. Die Geschichte hat sie jedoch einander näher gebracht. Die Umstände sind bekannt. Der Teilnehmerkreis bzw. der Kreis der Mitglieder überschneidet sich zu einem großen Teil und im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten ist das gemeinsame Bemühen zu erkennen, zum Aufbau inner- und zwischengesellschaftlicher Beziehungen beizutragen, die auf den Prinzipien der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und den jüngsten Entwicklungen im Völkerrecht basieren. Genau das sind die Bereiche, in denen beide Institutionen zweifellos die führenden Einrichtungen zur Kodifizierung neuer Standards und Verfahren innerhalb der Staatengemeinschaft sind.

Bei der erwünschten Weiterentwicklung eines koordinierten Vorgehens und möglicherweise einer klareren Definition von Regelungen und Kompetenzen - wobei wiederum letztendlich die Europäische Union ausschlaggebend sein wird - sollten der Europarat und die OSZE eine interaktive, koordinierte und sich gegenseitig verstärkende Rolle im Geiste der Plattform für kooperative Sicherheit beibehalten: die OSZE als die umfassende regionale, zwischenstaatlich-politische Ebene, der Europarat als Förderer der internationalen Angleichung der Rechtssysteme und -institutionen, der sich vor allem mit den Fragen beschäftigt, die unter das Regime der unter seiner Federführung vereinbarten Konventionen fallen.

Auf dem gegenwärtigen Stand der Dinge und angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Entwicklung eines Gesamtnetzes von Institutionen des euro-asiatischen und des euro-amerikanischen "Kreises" sollten die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten sich gemeinsam darauf konzentrieren, die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen weiterzuentwickeln. Weitere Erklärungen grundsätzlicher Art sind überflüssig. Diese Rolle gebührt einzig und allein der OSZE.

In dieser Hinsicht sollte man es nur natürlich finden und als durchaus positiv betrachten, dass die Organisation noch eine ganze Weile als eine "in der Entwicklung befindliche" Organisation agieren wird. Ihre Rolle als "die" gesamtregionale Organisation führt in logischer Konsequenz zu der Schlussfolgerung, dass sie höchstwahrscheinlich als letzte der einschlägigen Institutio-

nen ihre endgültige Gestalt in einer Region finden wird, in der die politischen, sicherheitsrelevanten und wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren noch geklärt werden müssen.
Während man der Konsolidierung einer endgültigen gesamtregionalen Regelung (nach Kapitel VIII der VN-Charta) mit großen Hoffnungen entgegensieht, wird die Weiterentwicklung der konkreten Aufgaben der OSZE - Konfliktprävention, Krisenmanagement sowie die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt - den Zeitplan und die Entwicklungsparameter der institutionellen Architektur der OSZE vorgeben.
Die Entwicklung der operativen Rolle der OSZE ist eines der wichtigsten Merkmale ihrer Anpassung an die neuen Herausforderungen. Die konsequente Schaffung einer institutionellen Basis, die Stärkung der operativen Fähigkeiten und der Ausbau der Aktivitäten vor Ort haben die Weiterentwicklung der Organisation in den letzten Jahren entscheidend geprägt.
Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Einführung der jüngsten OSZE-Institution - derjenigen des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit - noch nicht einmal vier Jahre zurückliegt.
Feldoperationen sind heute eine der größten Stärken der OSZE. Diese neue "Dimension" als Organisation vor Ort zeigt das Potential der OSZE zur flexiblen und kostengünstigen Weiterentwicklung und Anpassung.
Die Identifizierung neuer Risiken und Herausforderungen gehört zu den ständigen Aufgaben der Organisation. So hat z.B. die allgemein verbreitete Erkenntnis, dass Sicherheit und Wohlstand Hand in Hand gehen, die OSZE dazu veranlasst, ihre ökonomische und ökologische Dimension zu überprüfen, um ihre eigenen Fähigkeiten zur Behandlung dieser Themen zu straffen, indem sie sich auf Gebiete konzentriert, für die sie besonders geeignet ist, so z.B. die Identifizierung von Bedrohungen oder ihr Wirken als Katalysator für die internationale Zusammenarbeit. Daraus könnte sogar ein neues institutionelles Instrument hervorgehen.
Die OSZE hat sich auch als fähig erwiesen, auf die verschiedenen und komplexen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet durch verstärkte und engere Kooperation und Koordination mit ihren internationalen Partnern zu reagieren.
Die OSZE verfügt über ein Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Diese Institution wurde 1992 ins Leben gerufen und ist das für Verhandlungen und Beratungen über Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und Stabilität in Europa zuständige Gremium der OSZE.
Generell hat diese Institution ihre Aufgaben sehr erfolgreich wahrgenommen. Beleg dafür sind die Verhandlung und Verabschiedung verschiedener Dokumente zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, darunter die verschiedenen Versionen des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit sowie die Stabilisierungsmaßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen. Im Verlaufe des Jahres 2000 verhandelte

und verabschiedete das FSK darüber hinaus ein richtungsweisendes Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen.
Dennoch wird sich das Forum für Sicherheitskooperation den neuen Sicherheitsbedingungen in Europa und den daraus resultierenden Entwicklungen innerhalb der OSZE, u.a. der bereits hervorgehobenen stetigen Weiterentwicklung der operativen Aktivitäten der OSZE, d.h. der Missionen, anpassen müssen. Sein Beitrag und seine Hauptrolle bei der Verhandlung von Maßnahmen im Bereich Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie bei der Überwachung und Implementierung vereinbarter Maßnahmen sollte dabei erhalten bleiben.
Der bereits in die Wege geleitete Meinungsaustausch über die zukünftige Rolle des FSK könnte zu einem weiteren wichtigen Beitrag zur Klärung der zukünftigen institutionellen Struktur der OSZE führen.
Das ursprüngliche Modell der drei Körbe, das den KSZE-Prozess von Anfang an strukturiert hat, könnte sich letztendlich als die beste "Matrix" für eine politisch gereifte OSZE erweisen - einer OSZE, die sich im fortgeschrittenen Stadium der Institutionalisierung befindet, den Wandel von einer "Konferenz" in eine Regionalorganisation widerspiegelt und die das Konzept umfassender kooperativer Sicherheit noch effektiver umsetzt. Die Diskussion ist eröffnet…
Zur Unterstützung und Beratung des Ständigen Rates bei der Wahrnehmung seiner beschlussfassenden Kompetenzen und seiner Lenkungsfunktion könnte ein System von Ausschüssen ins Auge gefasst werden. Jeder dieser Ausschüsse könnte sich mit Fragen befassen, die jeweils einem der ursprünglichen Körbe zugeordnet sind, sowie mit finanziellen und administrativen Angelegenheiten. Die Parlamentarische Versammlung erweist sich zunehmend als wichtiger Förderer der OSZE-Aktivitäten und als relevanter politischer Faktor in Form der Beteiligung der nationalen parlamentarischen Komponenten im Rahmen der Organisation. Davon kann die OSZE nur profitieren.
Eine letzte Bemerkung: Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten haben das Interesse von Staaten außerhalb ihres Gebietes an der Erkundung und möglicherweise Nachahmung - *mutatis mutandis* - zumindest einiger Aspekte unseres Modells geweckt. Die Welt außerhalb der "55" wird nicht nur von den Ereignissen und politischen Entscheidungen in unserem geopolitischen Kontext beeinflusst, sondern hat ebenso - zuweilen heftige - Auswirkungen auf die Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet. Die Zusammenarbeit der OSZE mit Ländern außerhalb ihres eigenen Gebietes (also mit der Mittelmeerregion und Asien) sollte dementsprechend weiterverfolgt und ausgebaut werden, auch im Hinblick auf eine genauere Definition dessen, was der Status als "Kooperationspartner" oder als "Beobachter" bedeutet.

Anselm Skuhra/Michael Merlingen

Der österreichische Vorsitz der OSZE - Ein Rückblick

Die Institution des Amtierenden Vorsitzes der OSZE

Funktion und Aufgaben des Amtierenden Vorsitzes der OSZE wurden 1992 beim Gipfeltreffen von Helsinki institutionalisiert und präzisiert. Gemäß den dortigen Beschlüssen ist er für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation in OSZE-Angelegenheiten zuständig. In seiner Tätigkeit als Amtierender Vorsitzender wird der Außenminister des Vorsitzlandes von seinem Vorgänger und seinem Nachfolger unterstützt; zusammen bilden sie die OSZE-Troika.[1] Der Amtierende Vorsitzende hat die Befugnis, Persönliche Vertreter zu bestellen, sowie ein Vorschlagsrecht für Missionsleiter. Er kann darüber hinaus die Einsetzung von *Ad-hoc*-Lenkungsgruppen empfehlen. Bei der Ausübung seiner Funktionen stehen dem Vorsitzenden der Generalsekretär der OSZE und das in Wien ansässige Sekretariat zur Seite. Wichtig ist aber auch eine gute Kooperation mit den Institutionen der OSZE wie der Parlamentarischen Versammlung, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und dem Beauftragten für Medienfreiheit.

Das erste Land, das mit dem Vorsitz betraut wurde, war von Juni 1991 bis Januar 1992 Deutschland. Danach folgte die Tschechoslowakische Republik, die den Vorsitz - wie seither üblich - für ein Jahr innehatte. Die Außenminister der beiden Länder beschränkten sich eher auf repräsentative und protokollarische Aufgaben. Seit dem aktiven schwedischen Vorsitz 1993 ist der Vorsitz bemüht, eigene Akzente zu setzen und eine Führungsrolle wahrzunehmen. Vor allem Klein- und Mittelstaaten wie Schweden, Ungarn, die Schweiz, Dänemark, Polen, Norwegen, Rumänien und eben auch Österreich waren oder sind in dieser Funktion tätig.

Ursprünglich war die OSZE vor allem eine *Forums*organisation, in der die Teilnehmerstaaten Informationen austauschten und Verhandlungen führten. In den neunziger Jahren entwickelte sie sich zunehmend zu einer *Service*organisation, die aktiv Aufgaben im Bereich der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge übernahm[2] und auch einen

1 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 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. A.6, S. 3.

2 Zur Unterscheidung zwischen *forum organisation* und *service organisation* vgl. Robert W. Cox/Harold J. Jacobson, The Framework for Inquiry, in: Robert W. Cox/Harold J. Jacobson (Hrsg.), The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations, New Haven/Conn. 1973, S. 5-6.

relativen Grad an Institutionalisierung erfuhr.[3] Mit der Krise, in die die OSZE gegen Ende des Jahres 2000 geriet, scheinen allerdings diese Trends - zumindest vorläufig - zu einem Ende gekommen zu sein.

Österreichs Bewerbung um den Vorsitz

Österreich hatte dem KSZE-Prozess seit seinem Beginn im Jahre 1975 als neutraler Staat in seiner Außenpolitik große Bedeutung zugemessen: Mit ihm gab es ein multilaterales Verhandlungsforum, in dem nichtpaktgebundene Klein- und Mittelstaaten Vorstellungen zu Sicherheit, Stabilität und Frieden in Europa einbringen konnten. Wien war von 1986 bis 1989 Ort des dritten KSZE-Folgetreffens. Nach 1989 spielte die KSZE/OSZE eine wichtige Rolle bei der Neugestaltung der politischen Ordnung Europas. Während vor 1989 die politisch-militärische Dimension Priorität genoss, rückte danach die "menschliche Dimension" des "dritten Korbes", der Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenrechte umfasste, in den Vordergrund. Seit 1991 ist Wien Sitz des Konfliktverhütungszentrums und 1993 übersiedelten auch das Sekretariat und der Generalsekretär nach Wien, wobei Österreich durch die Übernahme von Mieten und Bereitstellung von Konferenzräumen zusätzliche Aufwendungen leistet.
Erste Überlegungen, sich um den Vorsitz der OSZE zu bewerben, wurden bereits 1995 angestellt. Zunächst war jedoch die EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 eine besondere Herausforderung für die österreichische Diplomatie. Nach relativ erfolgreichem Abschluss derselben bewarb sich Österreich beim OSZE-Ministerratstreffen in Oslo am 3. Dezember 1998 um den OSZE-Vorsitz und wurde einstimmig gewählt, wobei in den Vorgesprächen - im Unterschied zu der Situation, wie sie sich seither darstellt - auch keine anderen Kandidaten im Gespräch waren. Drei Gründe werden für die österreichische Bewerbung um den Vorsitz der OSZE genannt: *Erstens* bestand der Wunsch, Solidarität mit den Zielen Sicherheit und Stabilität in Europa zum Ausdruck zu bringen. *Zweitens* sollte ein aktiver Beitrag zur Konfliktverhütung in Europa geleistet werden. Ein *dritter* mit der OSZE indirekt verbundener Grund für die Bewerbung hing mit den langjährigen Bemühungen zusammen, Wien als Standort internationaler Organisationen zu fördern. Diese Gründe waren aus der bisherigen österreichischen Außenpolitik abgeleitet und fanden breite Unterstützung im Parlament.[4]

3 Zum Begriff der Institutionalisierung in der internationalen Politik vgl. Robert O. Keohane, International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, Boulder/Col. 1989, S. 4-5.

4 Vgl. Jutta Stefan-Bastl, Key Note Address, in: Diplomatic Academy (Hrsg.), OSCE-Seminar: Lessons Learned During the Austrian Chairmanship - A Look Forward, Wien, Special Report 1/2001 (23. Februar 2001), S. 3. Botschafterin Stefan-Bastl war im Jahr 2000 die Vorsitzende des Ständigen Rates der OSZE.

Ziele des österreichischen Vorsitzes

Der damalige österreichische Außenminister Wolfgang Schüssel teilte am 18. November 1999 mit, dass sich das Programm des österreichischen Vorsitzes noch im Vorbereitungsstadium befinde, auf jeden Fall aber geographische Schwerpunkte auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien gesetzt würden und man sich um die Umsetzung der Beschlüsse des Gipfels von Istanbul bemühen werde.[5] Außenminister Schüssel unterstrich darüber hinaus in einer Pressemitteilung vom 27. Dezember 1999 die Notwendigkeit einer "engsten Zusammenarbeit" mit dem EU-Vorsitz. Inhaltlich hob er vor allem die menschliche Dimension der Sicherheitspolitik und die Stärkung der Zivilgesellschaften hervor. Am 13. Januar 2000 erläuterte er in seiner Antrittsrede als Amtierender Vorsitzender der OSZE folgende Prioritäten des österreichischen Vorsitzes:[6]

Generell nehme der *regionale* Ansatz eine zentrale Rolle zur Lösung von Sicherheitsfragen (verstanden im Sinne des breiten OSZE-Sicherheitsbegriffs) im OSZE-Raum ein. Angesichts der vielen Krisengebiete sei jeder auch noch so kleine Fortschritt willkommen, es solle keine Unterschiede in der Aufmerksamkeit oder Behandlung der Regionen und Konflikte geben. Er hob insbesondere seine Hoffnung auf Ergebnisse bei der Rückführung bzw. Integration der 7,5 Mio. Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im OSZE-Gebiet hervor sowie auf einen funktionierenden Stabilitätspakt für die Balkanländer.

Die zentralasiatischen Staaten sollten stärker in die Strukturen der OSZE eingebunden werden. Da der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit in den letzten Jahren auf dem Balkan gelegen habe, seien die Länder Zentralasiens oft vernachlässigt und mit drängenden Problemen wie Terrorismus, politischem Extremismus, Drogen- und Waffenschmuggel, organisierter Kriminalität sowie Umwelt- und Wasserproblemen allein gelassen worden, wie auch beim Istanbuler Gipfel 1999 deutlich zu erkennen gegeben worden sei. Jetzt solle sich die OSZE - im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten - dort stärker engagieren und die regionale Kooperation gefördert werden.

Für die "eingefrorenen" Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion seien friedliche Lösungen anzustreben, also in Transnistrien sowie im Nordkaukasus (Tschetschenien) und im Südkaukasus (Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach). Ende 1999 hatte es Anzeichen für erfolgreiche Friedensverhandlungen zwischen Armenien und Aserbeidschan gegeben, und Österreich wollte - mit Unterstützung der Minsker Gruppe - diese Chance nutzen.[7]

---

5 Vgl. Die Presse vom 18. November 1999.

6 Vgl. zu den folgenden Ausführungen Außenminister Wolfgang Schüssel als Amtierender Vorsitzender der OSZE vor dem Ständigen Rat am 13. Januar 2000, CIO.GAL/1/00g, sowie OSZE Newsletter 1/2000. S. 1-4.

7 Dies, obwohl der Kaukasus, wie Bundespräsident Thomas Klestil bemerkte, für die österreichische Diplomatie Neuland bedeutete; vgl. Die Presse vom 19. November 1999.

Die OSZE würde im Verlaufe des Jahres 2000 insgesamt 18 Wahlen beobachten und insbesondere die Durchführung freier und fairer Wahlen im Kosovo sowie in Bosnien und Herzegowina auch organisieren.
Gefordert sei weiter eine rasche Umsetzung der Beschlüsse des Istanbuler Gipfels, insbesondere des Konzepts der schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) zur rasch einsetzbaren Krisenprävention.
Der Ende 2000 auslaufende Beitragsschlüssel für große Missionen müsse neu gefasst werden. Darüber hinaus müsse der Rechtsstatus der OSZE, der vor allem für die Arbeit der Missionen wichtig ist, damit das Personal von verschiedenen Teilnehmerstaaten nicht unterschiedlich behandelt wird, geklärt werden.
Die OSZE solle durch eine Reorganisation des OSZE-Sekretariats, vor allem durch die Einrichtung einer Einsatzzentrale im Konfliktverhütungszentrum, gestärkt werden.
Die Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen, vor allem zur EU, zur NATO, zum Europarat und zu den Vereinten Nationen sollten entsprechend der in Istanbul beschlossenen "Plattform für kooperative Sicherheit" koordiniert werden.
Im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE sei unter österreichischem Vorsitz vor allem - neben dem schon erwähnten Problem der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen - die Beschäftigung mit den Themen "Verhütung von Folter", "Kinder in bewaffneten Konflikten" und "Menschenhandel (insbesondere von Frauen und Mädchen)" in enger Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) vorgesehen.
Im Bereich der wirtschaftlichen Dimension, für die Österreich bereits im Juni 1999 von Norwegen die Verantwortung übernommen hatte, sollte die Kooperation unter den Teilnehmerstaaten und mit internationalen Organisationen zur Förderung von Synergien verstärkt werden. Die OSZE biete hier mit ihrem "regionalen" Ansatz einen Vorteil gegenüber dem "*single country*"-Verfahren der Vereinten Nationen.
Für den 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Juli 2000 war eine hochkarätige Veranstaltung mit "Dissidenten und Bürgerrechtskämpfern" geplant.[8]
Des Weiteren wurden zu Persönlichen Vertretern des Vorsitzes ernannt: Botschafter Albert Rohan (Österreich) für Südosteuropa, Botschafter Andrzej Kasprzyk (Polen) für Berg-Karabach, Botschafterin Heidi Tagliavini (Schweiz) für die anderen OSZE-Missionen im Kaukasus und OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš (Slowakei) für Zentralasien.
Das Programm wurde in der OSZE zustimmend aufgenommen, die Delegierten gingen in ihren Wortmeldungen lediglich auf die jeweils ihre Länder betreffenden Fragen ein, wie beispielweise diejenigen aus Zentralasien, den USA oder Russland auf ihre jeweilige Haltung zu Tschetschenien. In den letzten Jahren hatte sich zwar gezeigt, dass zusätzlich zu den geplanten

8 Vgl. CIO.GAL/1/00g, a.a.O. (Anm. 6), S. 9.

Schwerpunkten immer wieder auch unvorhergesehene größere Probleme oder Krisen auftraten, mit denen der jeweilige Vorsitz plötzlich konfrontiert war und für die er in Konsultationen Lösungen erarbeiten musste, so z.B. Dänemark beim Zusammenbruch Albaniens, Polen und danach Norwegen in noch größerem Maße für das Kosovo oder Rumänien gegenwärtig für Mazedonien. Von Unwägbarkeiten abgesehen handelte es sich aber insgesamt um ein Programm, das auf der Linie der Vorgänger lag bzw. deren Dossiers fortführte und der Situation entsprechend auch eigene Akzente setzte.

Im österreichischen Parlament wurde Unmut darüber geäußert, dass der Außenpolitische Ausschuss erst am 19. Januar 2000, also erst *nach* der offiziellen internationalen Vorstellung, mit dem Programm des Vorsitzes befasst wurde. Von Seiten der oppositionellen Grünen wurde kritisiert, dass Österreich im Vergleich zu Norwegen "zu wenig" Personal und Geldmittel einsetze.[9] *De facto* hatte Norwegen (sowohl im Außenministerium in Oslo wie bei der Delegation in Wien) insgesamt 24 Diplomaten sowie acht Mitarbeiter in der Verwaltung eingesetzt, Österreich hingegen (ohne räumliche Trennung) 18 Diplomaten und ca. fünf Verwaltungsmitarbeiter. In Nicht-Vorsitz-Zeiten ist das Verhältnis der beiden Länder fast gleich: Norwegen wie Österreich sind mit jeweils sechs bis sieben Diplomaten vertreten und stellen drei bis vier Verwaltungsmitarbeiter. Als Budget waren 180 Mio. öS (s. genauere Darstellung unten) vorgesehen, auch wenn dies erst zehn Tage vor dem offiziellen Beginn des Vorsitzes im Ministerrat beschlossen worden war.[10] Das norwegische Budget für die OSZE belief sich im Vorsitz-Jahr 1999 auf 175 Mio. öS, im Jahr 2000 auf 133 Mio. öS[11] und wich damit nicht wesentlich von den österreichischen Zahlen ab. Für einen Vergleich mit Österreich sollten aber nicht nur das pro Kopf etwas reichere Norwegen, sondern weitere Vorsitzländer herangezogen werden.

Am 10. Februar wurde noch einmal Kritik an der Vorbereitung durch den Leiter der amerikanischen OSZE-Delegation, Botschafter David T. Johnson, laut: Österreich habe während des Herbstes und Winters wegen "Ablenkungen" auf politischer Ebene "nicht die Energie gezeigt, die diese Organisation im Vorsitz braucht", trotz der "treuen Dienste" der Delegation.[12] Die Erwähnung von "Ablenkungen" spielt auf die Situation in Österreich im Herbst 1999 mit dem offenen Ausgang der Parlamentswahlen vom Oktober an: Das Ergebnis dreier nahezu gleich starker Parteien führte zu sehr schwierigen Koalitionsverhandlungen, die die beteiligten Spitzenpolitiker stark in Anspruch nahmen. Das Programm für den OSZE-Vorsitz wurde jedoch hauptsächlich von versierten Diplomaten vorbereitet. Die US-Kritik stand vermutlich auch

9 Vgl. Die Presse vom 14. Januar 2000.

10 Allerdings erklärte Außenminister Schüssel im selben Interview, dass "(wir) im Ernstfall weitere 200 Millionen mobilisieren (können)", in: profil vom 12. Januar 2000.

11 Auskunft des norwegischen Außenministeriums im Juni 2001.

12 profil vom 14. Februar 2000, S. 50, sowie: Address by US-Ambassador Johnson to the Permanent Council, 10. Februar 2000, PC.DEL/59/00.

unter dem Einfluss der damals bereits aktuellen Krise um die EU-Sanktionen gegen Österreich.

Die Sanktionen der EU und der österreichische OSZE-Vorsitz

Am 27. Januar scheiterten die Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP. Die Volkspartei einigte sich daraufhin binnen kurzem mit der FPÖ auf ein Programm. Am 3. Februar 2000 wurde die neue ÖVP/FPÖ-Regierung gebildet. Im Zuge dieser unerwarteten politischen Wende brach ein Sturm der Entrüstung sowohl in Österreich als auch international aus, der der österreichischen Diplomatie in besonderer Weise zu schaffen machte, da er ohne Präzedenzfall und nicht vorhersehbar war. Dem Sanktionsbeschluss zur Sistierung der bilateralen politischen Beziehungen der 14 anderen EU-Mitglieder schlossen sich weitere Staaten wie Kanada, EU-Beitrittskandidaten wie Tschechien, aber auch Norwegen und in differenzierterer Form die USA an. Verurteilungen durch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission folgten. In Oslo kündigte der christdemokratische Premier Kjell Magne Bondevik an, sein Land werde im Fall eines höheren Regierungsamtes für Haider "große Probleme" haben, sich während des OSZE-Vorsitzes 2000 "mit Österreich an denselben Tisch zu setzen".[13] Der norwegische Außenminister Thorbjörn Jagland wollte zunächst kein bilaterales Gespräch mit der neuen österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner[14] führen. Einzelne Medien kolportierten Forderungen nach Niederlegung des österreichischen Vorsitzes, es war die Rede davon, dass "Österreich international völlig isoliert" sei oder dass "jetzt schon fraglich (ist), ob alle Außenminister westlicher OSZE-Staaten zum regulären Treffen im nächsten Herbst in Wien erscheinen werden".[15] Es gab Versuche, den Vorsitz durch eine Stärkung der Troika und/oder anderer OSZE-Institutionen zu unterminieren.[16] US-Botschafter Johnson sprach am 10. Februar von einem "Wirrwarr"[17] und davon, dass "die Glaubwürdigkeit der OSZE durch die Regierungsbeteiligung der FPÖ gefährdet"[18] sei. Dem Vorsitz wurde prognostiziert, von Beginn an "gelähmt" zu sein, hinsichtlich der internationalen Isolierung Österreichs wurden Parallelen gezogen zu derjenigen Russlands (damals im Europarat suspendiert), ja sogar bis hin zu derjenigen der Bundesrepublik Jugoslawien:[19] Die österreichischen Stellen waren zunächst "wie paralysiert".[20]

13 profil vom 31. Januar 2000, S. 35.
14 Obwohl selbst von ihrer Ernennung überrascht, war sie als Staatssekretärin voll eingearbeitet.
15 profil vom 6. Februar 2000, S. 21.
16 Vgl. Jutta Stefan-Bastl, Austria's OSCE Chairmanship: a lame duck from its beginning?, in: Helsinki Monitor 7/2000, S. 6.
17 Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.
18 profil vom 14. Februar 2000, S. 50.
19 Vgl. Anton Pelinka, Austria's OSCE Chairmanship: A "lame duck" from its beginning, in: Helsinki Monitor 2/2000, S. 5f. Pelinka spricht allerdings auch von der FPÖ als einer

Der erste internationale Termin von Außenministerin Ferrero-Waldner war ihre Vorstellung als neue Amtierende Vorsitzende vor dem Ständigen Rat am 10. Februar 2000. Eine gewisse Erleichterung für die österreichische Delegation war die Tatsache, dass die Arbeit auf Botschafterebene und in der Troika im Allgemeinen ohne Beeinträchtigung fortgeführt wurde. Das erste Troika-Treffen auf Ministerebene hatte bereits am 27. Januar, dem Tag des Scheiterns der Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP, ohne Probleme stattgefunden. Das nächste Troika-Treffen auf dieser Ebene war erst wieder für den 31. März anberaumt. Auch fanden die übrigen 14 EU-Länder auf Einspruch vor allem - wie man vermutet - Dänemarks (das einen Präzedenzfall für Interventionen gegen kleinere Länder befürchtete[21]) und Großbritanniens (das generell Interventionen gegen ein EU-Mitglied skeptisch beurteilte) zu keiner einheitlichen Haltung gegenüber der neuen österreichischen Regierung. Während der österreichischen Rede verließen allerdings die Botschafter Frankreichs und Belgiens den Raum - ein diplomatischer Affront.[22]

Gleich zu Beginn ihrer Rede stellte Frau Ferrero-Waldner eindeutig klar: "Wir werden den Vorsitz und die ihm zukommende Verantwortung in der Steuerung der Organisation voll wahrnehmen."[23] Damit war deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Außenministerin nicht gewillt war, dem Druck zur Aufgabe oder Reduzierung des Vorsitzes nachzugeben. Des Weiteren legte sie ein "uneingeschränktes Bekenntnis zu den uns allen in der OSZE gemeinsamen Werten und Verpflichtungen, gerade auch im Menschenrechtsbereich" ab. Sie erklärte: "Es ist uns klar, dass die Beachtung dieser Werte im eigenen Land essentiell für eine glaubwürdige Vorsitzführung ist", und verwies in diesem Zusammenhang auf die Präambel zum Regierungsprogramm der neuen Bundesregierung, die in Zusammenarbeit mit Bundespräsident Thomas Klestil zustande gekommen war. Ebenfalls erleichternd war, dass im Außenministerium die ÖVP und mit ihr Frau Ferrero-Waldner eine politische und personelle Kontinuität zwischen alter und neuer Regierung darstellten. Die Außenministerin unterstrich, dass sie auch als Mitglied einer neuen Regierung das am 13. Januar präsentierte Programm für den OSZE-Vorsitz

---

"rechtsextremen" Partei - der "Weisen-Bericht" dagegen wird sie später als "rechts*populistisch*" bezeichnen.

20 Randolf Oberschmidt in: Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.

21 Eine Ironie der Geschichte war allerdings, dass Schüssel im Schlusswort seiner Antrittsrede zum Amtierenden Vorsitz am 13. Januar noch selbst ein Plädoyer für "tägliche und erfolgreiche" Einmischung in "innere Angelegenheiten" gehalten hatte! CIO.GAL/1/00g, a.a.O. (Anm. 6), S. 14.

22 Andorra stellte im Nachhinein klar, dass seine Abwesenheit nicht auf einen Protest, sondern - wie häufig sonst auch - auf Personalmangel und Ressourcenknappheit zurückzuführen gewesen sei; Auskunft des österreichischen Außenministerium (im Folgenden: BmfaA) vom Juni 2001.

23 Außenministerin Benita Ferrero-Waldner als Amtierende Vorsitzende der OSZE vor dem Ständigen Rat am 10. Februar 2000, CIO.GAL/8/00g, S. 1.

"vollinhaltlich übernehmen und um dessen effektive Umsetzung bemüht sein" werde.[24]
Die Situation entspannte sich langsam, da der größte Teil der Arbeit der OSZE auf Botschafter- und Expertenebene abläuft, auf der der politische Boykott nicht zum Tragen kam. Die österreichische Außenministerin erwies sich als "aktive und verdienstvolle"[25] Vorsitzende, die - trotz der Mehrbelastung aufgrund der Auseinandersetzung um die Sanktionen im EU-Bereich - im Laufe des Jahres u.a. in mehr als ein Dutzend konfliktträchtiger Gebiete und insgesamt rund 20 OSZE-Staaten sowie mehrmals zu den Vereinten Nationen in New York und Genf, zum Europarat, zur Europäischen Kommission und als erste Amtierende Vorsitzende überhaupt zum Euro-Atlantischen Kooperationsrat reiste.[26] Nach den Osterferien ließ der größte Druck nach, ab Juni hielten sich die meisten EU-Mitgliedstaaten bereits nicht mehr an die diplomatischen Sanktionen, die schließlich aufgrund der Ergebnisse des "Berichts der drei Weisen" vom 8. September 2000 auch offiziell aufgehoben wurden.

Budget und Personal

Das OSZE-Gesamtbudget zeigt große Schwankungen und lag im Jahr 2000 bei knapp drei Mrd. öS.[27] Der österreichische Gesamtbeitrag belief sich 1994 und 1995 auf jeweils unter zehn Mio., 1996 und 1997 auf jeweils rund 20 Mio., 1998 und 1999 auf knapp 80 Mio. bzw. knapp 70 Mio. öS[28] und weist damit eine enorme Ausweitung auf. Noch zur Zeit der SPÖ/ÖVP-Regierung im Herbst 1999 wurde zwar von SPÖ-Finanzminister Rudolf Edlinger eine

24 Heinz Gärtner dagegen interpretiert die im neuen Regierungsprogramm im Kapitel "Sicherheitspolitik" erwähnte angestrebte "Beistandsgarantie zwischen den EU-Staaten" dahin gehend, dass die neue Regierung "einen Großteil ihrer Energien" dafür bzw. für eine weitere Annäherung Österreichs an die NATO einsetzen werde. Im Weiteren erkläre das Regierungsprogramm im Kapitel "Außen- und Europapolitik" zwar, das "Potential" der OSZE "für Konfliktverhütung" etc. "nachhaltig (...) nutzen" zu wollen; worauf sich jedoch nach Ansicht Gärtners die neue "österreichische Bundesregierung tatsächlich konzentrieren will", sei die Vorbereitung des Bundesheeres auf "alle (...) Aufgaben (...) des europäischen Krisenmanagements (Petersberg-Aufgaben)". Daraus zieht er den Schluss, dass der Einsatz Österreichs für die "Instrumente der *soft security*" insgesamt in Gefahr sei - eine Schlussfolgerung, die sich nachträglich (vgl. etwa die Budgetentwicklung) als unbegründet erwies. Heinz Gärtner, Österreich und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 89-104, hier: S. 101ff.

25 Heinrich Schneider, Die OSZE im Zusammenhang der europäischen Politik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn 2000, S. 459-468, hier: S. 465.

26 Vgl. Homepage des österreichischen Vorsitzes: Ferrero-Waldner, "OSZE-Vorsitz war in diesem Jahr ein Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik", unter: http://www.osze.at/osze/od/dokumente/upld/978106797.rtf.html.

27 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über die Aktivitäten der OSZE, Wien 2000.

28 Vgl. die jährlichen "Außenpolitischen Berichte" des österreichischen Außenministeriums (im Folgenden: AP-Bericht).

Kürzung des Gesamtbudgets anvisiert, die nach Aussage des damaligen Außenministers Schüssel auch die Durchführung des OSZE-Vorsitzes gefährdet hätte.[29] Zu Beginn des Vorsitzes im Januar 2000 wurden dann aber Mittel in Höhe von 180 Mio. öS budgetiert. Das bedeutete noch einmal eine erhebliche Erhöhung, die sich vor allem auf folgende Positionen verteilte: den Mitgliedsbeitrag von 13,5 Mio. (entsprechend einem Anteil von 2,05 Prozent); einen Beitrag von 51,5 Mio. für große, eigens zu beschließende Projekte (Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, einschließlich der Organisation von Wahlen) und Missionen (entsprechend einem Anteil Österreichs von 2,35 Prozent); sowie freiwillige Beiträge in Höhe von 68 Mio. Die Summe von 68 Mio. errechnet sich aus 14 Mio. für Gehälter von Österreichern in OSZE-Missionen (ohne Kosovo), 25 Mio. für freiwillige Projektfinanzierungen, acht Mio. für Entsendungen zur Wahlbeobachtung, sechs Mio. für Reisetätigkeit des Vorsitzes und 15 Mio. für die Organisation des OSZE-Ministerrates.[30] Der Anteil des Personals belief sich mit Stand vom 1. September 2000 auf 42 Personen, d.h. 3,2 Prozent des internationalen Personals laut Mandat.[31] Im Jahr 2000 waren 157 österreichische Wahlbeobachter (5,2 Prozent der Gesamtzahl) im Einsatz.[32]

Bewertung des österreichischen Vorsitzes

Die regionale Bilanz

In Bezug auf *Südosteuropa* ist die Bilanz des Vorsitzes vorwiegend positiv. In der Bundesrepublik Jugoslawien trat mit der Wahl Vojislav Koštunicas am 24. September 2000 der von der OSZE erhoffte Machtwechsel ein. Am 10. November wurde das seit 1992 suspendierte Land wieder in die OSZE-Staatenfamilie aufgenommen, was als wichtigstes Ereignis des Jahres 2000 bezeichnet wurde.[33] Die von der OSZE organisierten Wahlen im Kosovo verliefen friedlich, die Wahlbeteiligung war mit 79 Prozent (vom Boykott der Serben abgesehen) hoch und die von der internationalen Gemeinschaft favorisierten moderaten politischen Kräfte konnten sich durchsetzen. Weniger erfolgreich waren die Wahlen in Bosnien und Herzegowina; dort fiel die erhoffte Stärkung multiethnischer und nichtnationalistischer Parteien eher bescheiden aus. Die Polizeischule in Priština als bislang einzige multiethnische Institution im Kosovo, die bis Ende 2000 3.000 Polizisten eine Grundausbildung vermitteln konnte, ist wiederum als großer Erfolg zu bezeichnen.[34]

29 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1999, S. 17.
30 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 351ff.
31 Vgl. Homepage des österreichischen Vorsitzes, http://www.osze.at/osze/seite4_de.
32 Auskunft des BMfaA Juni 2001.
33 Vgl. Homepage des österreichischen Vorsitzes, a.a.O. (Anm. 26).
34 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 102.

Für *Zentralasien* war auf dem Ministerratstreffen 1998 in Oslo eine koordiniertere Vorgehensweise beschlossen worden. Der ehemalige OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck hatte dazu im September 1999 einen Bericht als Grundlage für einen entsprechenden Beschluss des Gipfeltreffens in Istanbul im November vorgelegt. Der österreichische Vorsitz baute die Präsenz der OSZE in allen fünf Länder aus. Außerdem organisierte er zusammen mit dem *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention* (UNODCCP) im Oktober 2000 eine Konferenz in Taschkent über regionale Zusammenarbeit in Zentralasien beim Kampf gegen Drogenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus. Für die Finanzierung kam Österreich teilweise selber auf. Der Generalsekretär der OSZE, Ján Kubiš, war früher in der Region tätig gewesen und initiierte nun als Persönlicher Vertreter des Vorsitzes für Zentralasien einen politischen Dialog mit deren Repräsentanten.[35]
Zum Thema "Verknappung der Wasserressourcen" hatte der britische Außenminister Robin Cook in Istanbul eine Initiative für Zentralasien gestartet. Das Projekt, die zentralasiatischen Regierungen zu einer Konferenz über Wassermanagement nach London einzuladen, musste jedoch aufgrund deren mangelnder Bereitschaft trotz Unterstützung durch den Vorsitz[36] aufgegeben werden. Eine Schwierigkeit bestand darin, dass Staaten, auf deren Gebiet wichtige Flüsse entspringen (wie China), nicht als Teilnehmer vorgesehen waren.[37] Die Staaten sind auch stärker an wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Sicherheitskooperation interessiert, Bereiche, in denen die OSZE weniger zu bieten hat als z.B. Russland.[38]
Ernüchternd wenig Erfolg hatte der Vorsitz im *Kaukasus:* Im Konflikt um Tschetschenien konnte die Unterstützungsgruppe nach wie vor nicht ins Krisengebiet zurückkehren. Hauptargument waren Sicherheitsbedenken Russlands, das die OSZE schon seit geraumer Zeit mit Versprechungen und Verhandlungen hinhielt, um möglichst wenig internationale Beobachter im Gebiet zu haben. Immerhin konnte das Büro des russischen Menschenrechtsbeauftragten für Tschetschenien, Wladimir A. Kalamanow, technisch und mit Ausbildungsprogrammen für die Mitarbeiter unterstützt werden.[39] Die Hoffnungen auf einen Verhandlungsdurchbruch im Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien um Berg-Karabach zerschlugen sich. Um die Jahreswende 2001 verschlechterte sich das Gesprächsklima zwischen den beiden Konfliktparteien sogar merklich.[40] Erfolgreicher verlief die Errichtung einer

35 Kubiš sprach sich nach Ablauf seines Mandats jedoch gegen eine solche Aufgabenhäufung aus - der Generalsekretär solle nicht zwei verschiedene Loyalitäten haben, eine für eine Region und eine für den ganzen OSZE-Raum. Vgl. Ján Kubiš, Key Note Address, in: Diplomatic Academy (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 13.
36 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 110.
37 Vgl. Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm. 4), S. 4, sowie mündliche Erläuterungen.
38 Vgl. Randolf Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads, CORE Working Paper 2, Hamburg 2001, S. 21.
39 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 105.
40 Vgl. Jean-Christophe Peuch, Armenia/Azerbaijan. Pessimism Over Nagorno-Karabakh Peace Talks Prevail, in: RFL/RL, 23. März 2001.

Beobachtermission an der ca. 80 km langen Grenze zwischen Georgien und Tschetschenien im Frühjahr 2000. Russland hatte zu Jahresbeginn beklagt, dass die tschetschenischen Rebellen über Georgien mit Waffen versorgt würden, und forderte eine bessere Kontrolle der Grenze. Der OSZE-Beobachtermission unter Leitung des österreichischen Brigadiers Bernd Lubenik gelang es, die Spannungen im Grenzgebiet zu entschärfen.[41] Die Persönliche Vertreterin des Vorsitzes für den Kaukasus (außer Berg-Karabach), Heidi Tagliavini, konnte den Verhandlungsprozess im Konflikt zwischen Georgien und Südossetien wiederbeleben. Allerdings gelang es nicht, die Streitparteien zu einer inhaltlichen Annäherung ihrer Positionen zu bewegen.[42] Auch beim "eingefrorenen" Konflikt in Transnistrien bewegte sich nichts, immerhin besuchte der OSZE-Vorsitz unter österreichischer Amtsführung zum zweiten Mal die Republik Moldau, zum ersten Mal überhaupt Transnistrien.[43]
Der regionale Ansatz muss sich in allen drei Regionen noch bewähren, wobei er allerdings in Südosteuropa zumindest anerkannt ist und durch den Stabilitätspakt unterstützt wird. Die ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungen befinden sich in den einzelnen Ländern jedoch in sehr unterschiedlichen Stadien, einige Staaten wie Slowenien und Kroatien fühlen sich der Region gar nicht zugehörig. Ebenso wenig bilden der Süd- und Nordkaukasus eine Region, auch der Südkaukasus allein hat bislang keine politische Identität.[44] In Zentralasien wie im Kaukasus haben die Staaten in der Sowjetzeit lange eine erzwungene Kooperation erlebt, so dass sie sich den Initiativen der OSZE gegenüber reserviert verhalten.[45] Auch stellen sie alle keine ausgeprägte "kognitive Region"[46] dar und betonen eher ihre Unterschiede als die Gemeinsamkeiten.

Die politikfeldspezifische Bilanz

In der menschlichen Dimension hatte die OSZE im Rahmen des vor allem von der EU geförderten Stabilitätspakts die Arbeitsgruppe für Fragen der Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsbereich I und die Sonderarbeitsgruppe zum Thema Menschenhandel, vor allem von Frauen und Mäd-

41 Vgl. Lydia Wazir/Marina Bartl, Leichte Entspannung an der georgisch-tschetschenischen Grenze, die weiter unter OSZE-Beobachtung steht, in: OSZE Newsletter 2/2001, S. 9-11, hier: S. 9.
42 Vgl. Heidi Tagliavini, Defence of the Future - The Caucasus, Vortrag an der Central European University, Budapest , am 5. März .2001.
43 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 107.
44 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 21.
45 Vgl. Herbert Salber, Leiter de s OSZE-Zentrums in Almaty, in: Diplom atic Academy (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 26.
46 Zum Begriff der *cognitive region* siehe Andrew Hurrell, Regionalism in Theoretical Perspective, in: Louise Fawcett/Andrew Hurrell (Hrsg.), Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order, Oxford 1997, S. 37-73.

chen, im Arbeitsbereich III übernommen.[47] Für letztere ernannte Außenministerin Ferrero-Waldner im Mai 2000 die frühere österreichische Frauenministerin Helga Konrad zur Koordinatorin. Beim OSZE-Ministerrat in Wien konnte eine Deklaration zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet werden.[48] Eine erste Konferenz fand in Palermo mit der Bestellung von Länderkoordinatoren für Südosteuropa statt, auf der auch beschlossen wurde, sich einmal jährlich zu treffen.

Hinsichtlich der Frage der Gleichberechtigung, die bereits ein Schwerpunkt des norwegischen Vorsitzes gewesen war,[49] nahm der Ständige Rat am 1. Juni 2000 den Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau an, der Chancengleichheit für Frauen und Männer im gesamten OSZE-Raum einschließlich des OSZE-Sekretariats und der OSZE-Institutionen fördern soll.[50] Im November publizierte die Internationale Helsinki-Föderation (IHF) mit "*Women 2000*" eine systematische 552 Seiten umfassende Analyse zur Situation der Rechte von Frauen in 29 Ländern im OSZE-Gebiet und beförderte dadurch die Debatte wesentlich.[51]

Weniger Erfolg hatte der Vorsitz bei der Förderung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten, wie sich bereits bei dem Seminar zur menschlichen Dimension in Warschau im Mai 2000 abzeichnete. Nach einer Reihe von Treffen einer allen Teilnehmerstaaten offen stehenden informellen Arbeitsgruppe und nach Konsultation mit externen Experten wie Olara Otunnu, dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, kam ein unter den Teilnehmerstaaten ziemlich ausgewogener und inhaltsvoller Text heraus, der aber nicht die Zustimmung Russlands fand.[52]

Im Bereich der politisch-militärischen Dimension erarbeitete das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) in elfmonatigen Verhandlungen ein Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, das schließlich am 24. November 2000 verabschiedet wurde. Die Federführung bei der Aushandlung des Dokuments hatte Großbritannien bzw. der britische Koordinator Paul Flaherty, ohne dass der Vorsitz besonders beteiligt war. Mit dieser bahnbrechenden Übereinkunft reagierte die OSZE auf die Proliferation dieser Waffen im OSZE-Raum, insbesondere im Kaukasus und in Südosteuropa.[53]

---

47 Vgl. Thomas M. Buchsbaum, The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: A Mother-Daughter, Brother-Sister or Partner Relationship, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 62-79.

48 Vgl. Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats, Wien 2000, abgedruckt in diesem Band, S. 539-543, hier: Beschluss Nr. 1, Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, S. 539-541.

49 Vgl. Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report No. 21 to the Storting (1999-2000), Focus on Human Dignity. A Plan of Action for Human Rights, Oslo December 1999, section 5.3.5. OSCE.

50 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 108.

51 Siehe Homepage der IHF unter: http://www.ihf-hr.org/reports/women/Woman_2000.pdf.

52 Vgl. Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm. 4), S. 5, sowie mündliche Erläuterungen.

53 Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 545-563. Vgl. auch Hans J. Gießmann, Kleinwaffen: Aktionsfeld für die OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 24), S. 369-382.

Bei der in Istanbul 1999 beschlossenen Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) wurden aufgrund des vertragswidrigen Verhaltens Russlands von den meisten Teilnehmerstaaten bisher keine Ratifikationsschritte eingeleitet, womit dieses wichtigste Rüstungskontrollabkommen des Kontinents derzeit noch in der veralteten (Blockstruktur-)Fassung gilt und damit der veränderten Realität nicht mehr entspricht.
Die wirtschaftliche und ökologische Dimension war bis jetzt eine Art Stiefkind der OSZE. Immerhin gewann sie in letzter Zeit an Bedeutung, soweit dies angesichts der begrenzten Ressourcen der Organisation möglich war. Beim achten jährlich stattfindenden Wirtschaftsforum im Juni 2000 wurde vom österreichischen Vorsitz ein neues Konzept der Gestaltung des Forums durchgeführt. Die inhaltliche Vorbereitung geschah durch drei Seminare in Taschkent, Sarajewo und Tiflis, was auf Zustimmung stieß und so fortgeführt werden soll.[54] Ein Workshop zur Århus-Konvention (d.h. zum öffentlichen Zugang zu Umweltinformationen) wurde mit finanzieller Unterstützung durch den Vorsitz in Aschgabad/Turkmenistan im Mai mit dem Ziel abgehalten, Regierungsvertreter und NGO-Mitarbeiter in Umweltrecht auszubilden. Der Vorsitz dieser Dimension wurde bereits nach dem Wirtschaftsforum an Rumänien weitergegeben.
Auf dem Gipfeltreffen in Istanbul im Jahre 1999 hatte noch keine Entscheidung über die Nachfolge des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten Max van der Stoel getroffen werden können, da sich drei Kandidaten, Daniel Tarschys (Schweden), José Cutilheiro (Portugal) und der Österreicher Erhard Busek, gegenseitig blockierten.[55] Auf dem Ministerratstreffen im November 2000 wurde der Schwede Rolf Ekéus zum Nachfolger van der Stoels ernannt.[56] Ebenfalls im Jahr 2000 legte der HKNM einen umfassenden Bericht zur Lage der Sinti und Roma vor.
Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit registrierte im Jahr 2000 vor allem im Bereich der ehemaligen Sowjetunion einen verstärkten Druck auf die Medien. Die österreichische Außenministerin überreichte bei ihrem Besuch in Moskau Präsident Wladimir Putin eine Liste von in Tschetschenien verschollenen Journalisten. Versuche Russlands, die Wiederwahl des Medienbeauftragten Freimut Duve zu verhindern, scheiterten. Sein Mandat wurde am 31. Mai 2001 - nach sechsmonatiger Verzögerung - bis zum 31. Dezember 2003 verlängert.
Am 5. Implementierungstreffen der menschlichen Dimension im Oktober 2000 in Warschau nahmen 800 Teilnehmer und 160 NGOs teil, was die Bedeutung der vom norwegischen Vorsitz bereits begonnenen und von Österreich fortgesetzten Zusammenarbeit mit NGOs unterstrich.[57]

54 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 109.
55 Vgl. Die Presse vom 19. November 1999.
56 Die Amtsübernahme erfolgte am 1. Juli 2001.
57 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 108.

Zur Bilanz organisatorischer und institutioneller Schwerpunkte (OSZE-Reform, Ministerratsvorbereitung)

Die Stärkung der OSZE als Organisation war dem österreichischen Vorsitz - gerade auch angesichts ihres Hauptsitzes in Wien - ein besonderes Anliegen. Infolge des fehlenden völkerrechtlichen Status ist die OSZE mit rechtlichen und finanziellen Nachteilen konfrontiert. Ihr Personal, gerade auch das der Missionen, wird in den verschiedenen Ländern unterschiedlich behandelt. Die Gipfelerklärung von Istanbul 1999 beauftragte den Ständigen Rat mit der Einsetzung einer allen Teilnehmerstaaten offen stehenden Arbeitsgruppe. Österreich ernannte Helmut Tichy zu ihrem Vorsitzenden und investierte viel in ihre Arbeit. Tichy fand eine flexible Formel, die zwar eine Konvention vorsieht, inhaltlich jedoch an der bestehenden Rechtsbasis (ohne Ratifizierung) wenig ändern würde. Zwar war diese Lösung nicht ideal, fand aber die Unterstützung der großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten. Ein Konsens kam dennoch nicht zustande. Die Gründe liegen einerseits darin, dass Russland, das sich die OSZE als Dachorganisation für europäische Sicherheit wünscht, sehr rigide Vorstellungen einer Verrechtlichung hat, die jedoch erfüllbar erscheinen. Andererseits sind die USA als einzige Weltmacht zunehmend weniger kompromissbereit und wollen neben den Vereinten Nationen nicht noch eine weitere umfassende internationale Organisation mit rechtlich verbindlichen Verpflichtungen, sondern wünschen ein flexibles und kontrollierbares Instrument, gewissermaßen ein "Forum für politischen Dialog"[58] ohne institutionelles Eigenleben.[59] Auch Großbritannien war nicht zur Zustimmung bereit.
Eine besondere Herausforderung für den Vorsitz war die Verhandlung eines neuen Beitragsschlüssels für große Missionen, also für ca. 80 Prozent des Budgets, da der alte bis Ende 2000 befristet war. Trotz intensiver Bemühungen war aufgrund des Widerstandes der USA außer der vorläufigen Reduktion des russischen Beitrages jedoch keine Lösung zu finden. Erst der rumänische Vorsitz erreichte im Frühjahr 2001 ein - wirtschaftliche Kriterien aber immer noch zu wenig berücksichtigendes - Ergebnis mit Änderungen bei zwölf Staaten, vor allem bei den USA (+1,17 Prozent), bei Deutschland (+0,97 Prozent) und bei Russland (-1,78 Prozent). Österreichs Anteil blieb gleich.[60]
Aufgrund der organisatorischen Schwierigkeiten, die sich im Kosovo gezeigt hatten, hatte der Gipfel in Istanbul 1999 eine Reorganisation des Sekretariats und den Aufbau schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) beschlossen; dieser Beschluss wurde im Wesentlichen im Verlaufe des Jahres 2000 umgesetzt. Mit der Einrichtung einer Personalabteilung (Hauptabteilung für Personalressourcen) - erstmals auch mit öffentlichen

58 Josiah B. Rosenblatt, Stellvertretender Leiter der Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE, in: http://www.osce.usia.co.at/dip-acad23feb01.html.
59 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 10f.
60 Vgl. AP-Bericht 2000, S. 112f., und Auskunft BMfaA vom Juni 2001.

Stellenausschreibungen - und einer Einsatzzentrale im Konfliktverhütungszentrum konnten die Kapazitäten für das zivile Krisenmanagement gestärkt werden. Hauptaufgaben der Einsatzzentrale sind die operative Planung und die Errichtung von Missionen. Die erste Bewährungsprobe bestand sie bereits mit der Entsendung der Mission in die Bundesrepublik Jugoslawien nach dem Sturz Miloševićs. Das konkrete REACT-Konzept wurde im Juni im Ständigen Rat beschlossen und war im Frühjahr 2001 einsatzfähig.[61]

Der österreichische Vorsitz hat die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen intensiviert. Es fanden zwei "2+2"-Treffen der beiden Vorsitzenden und Generalsekretäre des Europarats und der OSZE statt, Repräsentanten der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) wurden zu Sitzungen eingeladen, erstmals sprachen ein EU-Kommissar für Außenbeziehungen (Chris Patten) und ein NATO-Generalsekretär (Lord Robertson) vor dem Ständigen Rat in Wien und auch die Einladung an den Hohen Repräsentanten der EU für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, vor dem Ständigen Rat zu sprechen, erging noch unter österreichischem Vorsitz. Die Beziehungen zu den asiatischen Kooperationspartnern Japan, Korea und Thailand wurden ebenfalls vertieft.

Ein Problem, mit dem der österreichische Vorsitz befasst war, war das der so genannten "*Transparenz*". Sowohl aus den Reihen der Teilnehmerstaaten, z.B. seitens der Niederlande,[62] als auch von Seiten nichtstaatlicher Organisationen[63] wurden Klagen über ein zunehmendes Übergewicht von fünf Staaten innerhalb der OSZE - den USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und Deutschland - laut. So würden Konsultationen fast nur noch zwischen diesen fünf Staaten stattfinden.[64] Der österreichische Vorsitz versuchte dem entgegenzuwirken, indem er die Beratungen des Vorbereitungsausschusses für alle Teilnehmerstaaten öffnete. Auch der polnische Vorsitz hatte seinerzeit den

---

61 Das System wurde im April 2001 in Gebrauch genommen. Für Details siehe Márton Krasznai, Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) - Voraussetzungen für ihre Einsatzbereitschaft, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 24), S. 149-158.

62 "Wir bedauern das vollkommene Fehlen von Transparenz. Es ist uns nicht bekannt, dass es im Ständigen Rat, im Vorbereitungsausschuss oder andernorts irgendwelche Konsultationen darüber gegeben hat, was genau die (Berichterstattermission in Belgrad, d.Verf.) zu untersuchen oder zu erkunden hatte und wie sie dabei vorgehen sollte (...) Außerdem möchten wir (...) unsere Bedenken über den Kurs, den diese Organisation einschlägt, zur Kenntnis bringen. Es zeichnet sich immer stärker eine kleine Gruppe nicht gewählter Vertreter ab, die mittlerweile offenbar systematisch so viele Privilegien genießt, dass dies nicht nur die viel beschworene Flexibilität aufweicht (...) es beginnt auch schon, diese Organisation in ihrem Innersten zu treffen. Das Wesen des Konsenses (...) besteht wohl im Recht, an der Entscheidungsfindung teilzunehmen und, mehr noch, im Recht zu wissen, was vorgeht." Erklärung der Delegation der Niederlande, PC.JOUR/313, 7. Dezember 2000, Anhang.

63 International Helsinki Federation for Human Rights, OSCE Should be More Transparent. Letter to Chairman in Office, Wien, 17. Mai 2001, in: http://www.ihf-hr.org/appeals/010517.htm

64 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 8.

Versuch einer "demokratischen" Entscheidungsfindung unternommen.[65] Andererseits ist Transparenz nicht immer sinnvoll. Bestimmte Konsultationen sind besser vertraulich oder im kleineren Kreis zu führen, wenn sie Erfolg haben sollen. In letzter Zeit ist ein erhebliches Anwachsen des Einflusses der Vereinigten Staaten zu beobachten. Immerhin sind allerdings reiche westliche Staaten wie Norwegen oder Österreich weniger darauf angewiesen, diesem Einfluss nachzugeben, als Transformationsländer, noch dazu wenn diese wie Polen oder Rumänien eine Mitgliedschaft in der NATO gerade antreten oder anstreben.[66]

Schließlich stellt sich noch die Frage, ob der österreichische Vorsitz das auf das russische Veto zurückzuführende Scheitern des Wiener Ministerrates - ein seit dem Ende des Kalten Krieges einmaliges und auch gravierendes Ereignis - hätte *verhindern* können. Zu dieser Frage gibt es zwei Positionen: Die eine besagt, dass es sich bei dem Verhalten Russlands um eine verzögerte, aber eindeutige Reaktion auf den nicht mit der Moskauer Regierung abgestimmten Kosovo-Einsatz der NATO gehandelt habe, die nur durch eine schwache Regierung und einen schwachen Präsidenten Jelzin in Istanbul vorübergehend kaschiert worden sei. Die grundlegenden Punkte der Kritik Russlands an der OSZE wie beispielsweise ihre geographische Unausgewogenheit, die zu geringe Formalisierung der OSZE-Arbeit und der zu große Spielraum des Vorsitzes sollten nunmehr klar vermittelt werden und einen Paradigmenwechsel einleiten.[67] Angesichts dieser strukturellen Probleme wäre es wohl auch einem anderen Vorsitz nicht gelungen, die russische Position zu modifizieren. Es sei auch "kein großes Drama und ehrlicher, Meinungsverschiedenheiten zuzugeben".[68]

Die andere Position gibt die Auffassung wieder, dass es einen gewissen Spielraum gegeben hätte. Österreich sei mit dem so genannten "*Russia handling*" nicht ausreichend vertraut gewesen und so sei Russland unglücklicherweise in eine Ecke gedrängt worden, in die es möglichst nicht hätte gedrängt werden sollen. Mehr Konsultation und verstärktes Eingehen auf die spezifische russische Sichtweise hätten positive Resultate erbringen können. Die jetzige Situation sei z.T. im Interesse der wichtigsten Macht in der OSZE, der USA, die auf diplomatische Rücksichtnahme nicht so sehr angewiesen seien, da ihnen noch andere Verhandlungsebenen zur Verfügung stünden. So hätte man zwischen der EU und Russland durchaus sogar einen Kompromiss über die Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien sowie über die Umgestaltung der OSZE in eine internationale Organisation finden können. Dies sei jedoch an der fehlenden Kompromissbereitschaft der USA bzw. eventuell doch auch an der nicht ausreichenden Vermittlung durch den Vor-

65 Vgl. Adam Kobieracki: The role and functioning of the OSCE Chairmanship - the Polish perspective, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 17-26.

66 Norwegen ist dagegen schon seit 1949 NATO-Mitglied, Österreich strebt laut Regierungsprogramm die Mitgliedschaft jedenfalls in dieser Legislaturperiode nicht an.

67 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 6.

68 Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm. 4), S. 7.

sitz gescheitert. In diesem Zusammenhang ist auch von "*USA handling*" die Rede.[69]

Auswirkungen der Sanktionen

Angesichts des Proteststurms nach der Bildung der ÖVP/FPÖ-Koalition stellt sich die Frage, ob die Amtsführung des österreichischen OSZE-Vorsitzes durch die Sanktionen tatsächlich, wie zunächst vielfach vorausgesagt, beeinträchtigt wurde. Nach "einigen unangenehmen Augenblicken auch innerhalb der OSZE"[70] gab es jedoch schon beim zweiten Auftreten von Außenministerin Ferrero-Waldner vor dem Ständigen Rat im Juni Lob und Zustimmung der Delegierten zur stetigen Arbeit der österreichischen Delegation.[71]
Während zu Beginn des Vorsitzes der (seinerzeit) Amtierende Vorsitzende Schüssel noch von der Notwendigkeit einer "engsten Zusammenarbeit" mit der EU-Präsidentschaft (in diesem Falle Portugal und dann Frankreich) gesprochen hatte, stellte sich dies gerade bei Portugals Ministerpräsidenten, der gleichzeitig Vorsitzender der Sozialistischen Internationale und Befürworter der Sanktionen war, als prekär heraus. Auch stellt die EU die größte Gruppe, mit den Beitrittskandidaten sogar über die Hälfte der Teilnehmerstaaten der OSZE dar und steuert zwei Drittel des Budgets bei; insofern war die gestörte Beziehung nicht gerade eine Arbeitserleichterung. Am Ende konnte jedoch kaum eine tatsächliche Beeinträchtigung festgestellt werden. Dies mag damit zusammenhängen, dass die EU gar nicht so einheitlich ist, dass die GASP in der OSZE nicht wirklich greift, dass Großbritannien, Frankreich und Deutschland in vielen Fragen mit unterschiedlichen Positionen auftreten und dass es sich hier um eine multilaterale Ebene handelt.[72]
Hinsichtlich der 25-Jahr-Feier der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki wurde in den Medien mehrfach kolportiert, Österreich habe eine Veranstaltung mit den Außenministern geplant, die dann aufgrund der Sanktionen nicht zustande gekommen sei.[73] *De facto* wurden im Herbst 1999 diplomatisch mehrere Szenarien sondiert. Die Variante "Regierungsebene" stellte sich bereits damals aus mehreren Gründen als unrealistisch heraus: Es war den Außenministern kaum zuzumuten, sich zweimal in einem Jahr in derselben Hauptstadt zu treffen, der Termin Ende Juli war wegen der Urlaubszeit ungünstig, der finanzielle Aufwand wäre erheblich gewesen, die Durchführung einer Veranstaltung in Finnland war einfacher und der Fokus des Vorsitzes lag mehr auf der menschlichen Dimension. So war auch bereits bei der Übernahme des Vorsitzes am 13. Januar 2001 eindeutig nicht mehr von einer offi-

69 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 7.
70 Stefan-Bastl, a.a.O. (Anm 18), S. 6 (eigene Übersetzung).
71 Vgl. Die Presse vom 2. Januar 2001.
72 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 7.
73 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.

ziellen Regierungsveranstaltung die Rede.[74] Allerdings konnte auch das Programm mit dem Schwerpunkt "Zivilgesellschaft" mit Einladungen an Vaclav Havel oder Jiři Dienstbier nicht realisiert werden; die Festrede hielt dann Hans-Dietrich Genscher.
Bei der Organisation des Ministerrats in der ersten Jahreshälfte erschwerte Frankreich lange Zeit die Festlegung eines Termins, bis der österreichische Vorsitz einfach ein Datum zirkulieren ließ. Die Beschwerde der französischen Delegation, dass kein Beschluss vorliege (der nach dem Konsensprinzip hätte verhindert werden können), lief dann aufgrund des allgemein anerkannten Handlungsspielraums des Vorsitzes ins Leere.
Eine Bewertung des Ministerrats in Wien selbst soll hier nicht erfolgen. An dieser Stelle soll lediglich auf die Prognose der geringen Teilnahme infolge der Sanktionen eingegangen werden. *De facto* fehlten zwei Außenminister von insgesamt 55: diejenigen Frankreichs und Italiens. Der italienische Außenminister blieb bislang jedem OSZE-Ministerrat fern. Er sandte stets einen Staatssekretär und besuchte nur Gipfeltreffen.[75] Demonstrativ abwesend war einzig Frankreich, was aber durch den vorherigen Besuch Präsident Chiracs auf seiner "*tour de capital*" in Vorbereitung der französischen EU-Präsidentschaft abgemildert wurde. Der EU-Beauftragte für die GASP Solana war durch ein dringendes Nahost-Treffen bei den Vereinten Nationen in New York verhindert; dafür kam der anfangs äußerst kritische belgische Außenminister Louis Michel, und mit Madeleine Albright waren die USA sogar erstmals bei einem OSZE-Ministerratstreffen durch einen Außenminister vertreten.
Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass letztendlich die EU-Sanktionen die Arbeit des österreichischen OSZE-Vorsitzes nur geringfügig beeinträchtigt haben. Als Gründe dafür sind anzugeben: das engagierte Auftreten von Außenministerin Ferrero-Waldner, das ihr auch den Spitzenplatz auf der Popularitätsskala der Politiker bei der österreichischen Bevölkerung eintrug, die Tatsache, dass in der OSZE der überwiegende Teil der Arbeit auf der Ebene der Delegationen und Experten geleistet wird, die Konsensstruktur der OSZE und schließlich die baldige Erkenntnis unter den Delegierten, dass "wer immer Österreich schwächen wollte, auch die OSZE schwächen würde".[76]

Schlussbemerkung

Der österreichische Vorsitz stellte sich insgesamt als eine "ganz ordentliche, normale Präsidentschaft"[77] heraus. Während zu Beginn mit "Gegenwind"[78]

74 Vgl. CIO.GAL/1/00g, a.a.O. (Anm. 6).
75 Auskunft des BMfaA im Juni 2001.
76 So Ferrero-Waldner in: profil vom 13. Februar 2000, S. 50.
77 Süddeutsche Zeitung vom 19. Juli 2000, S. 2.
78 Ferrero-Waldner in: Die Presse vom 25. November 2000.

gearbeitet werden musste, trat nach einer gewissen Zeit - abgesehen von französischen Störversuchen - eine normale Arbeitsatmosphäre ein. Ein Einfluss der neuen Regierungspartei FPÖ auf die Arbeit des Vorsitzes ist nicht feststellbar. Als dramatisch ist das erstmalige Nichtzustandekommen einer Schlusserklärung des OSZE-Ministerrats zu bewerten. Es ist die Frage, ob es hätte vermieden werden können oder ob es für die Zukunft weniger ins Gewicht fällt. Beunruhigend sind die Klage der IHF über die Verschlechterung der Menschenrechtsverhältnisse im Bereich der ehemaligen Sowjetunion und die Zunahme von (Visum-)Grenzen vor allem zwischen Ost und West, nachdem man gerade erst den Eisernen Vorhang überwunden zu haben glaubte. Als besondere Erfolge des Vorsitzes können die Rückkehr der Bundesrepublik Jugoslawien in den Kreis der Teilnehmerstaaten sowie das bahnbrechende Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen bezeichnet werden. So vehement (und unerwartet) die Sanktionen zu Beginn über Österreich hereinbrachen, so erstaunlich gering wirkten sie sich letztlich auf die OSZE-Arbeit aus - aufgrund der stabilen Struktur des österreichischen politischen Systems und wohl auch seiner Außenpolitik.

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Matthias Z. Karádi

Machtwechsel in Belgrad. Die Rückkehr der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE

Acht Jahre nach seiner Suspendierung ist Jugoslawien wieder Teilnehmerstaat der OSZE. Am 27. November 2000 unterzeichnete der neu gewählte jugoslawische Präsident Vojislav Koštunica in Wien die drei wichtigsten OSZE-Dokumente: die Schlussakte von Helsinki (1975), die Charta von Paris (1990) und die Europäische Sicherheitscharta von Istanbul (1999).[1] Acht Jahre der Isolierung und Selbstisolierung Jugoslawiens gingen damit offiziell zu Ende.

Die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts werden als das Jahrzehnt der Balkankriege in die europäische Geschichtsschreibung eingehen. Der blutige Zerfall Jugoslawiens stellte die internationale Gemeinschaft und die europäischen Sicherheitsinstitutionen vor völlig neue Herausforderungen, denen sie sich nur bedingt gewachsen zeigten. Dabei spielte und spielt die OSZE im internationalen Krisenmanagement auf dem Balkan eine besondere Rolle, an der geradezu exemplarisch die Stärken und Schwächen der Organisation deutlich werden. Von der Ausweisung der KSZE-Mission im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina im Jahre 1993 bis zum Scheitern und Abzug der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) am 20. März 1999: Die Jugoslawienpolitik der OSZE wurde in der Öffentlichkeit geradezu als Paradebeispiel für die Machtlosigkeit einer schwachen Organisation gegenüber einem skrupellosen Regime wahrgenommen. Dabei wurde die OSZE mit neuen Aufgaben und Herausforderungen konfrontiert, die weitgehend ohne Beteiligung der OSZE auf dem Verhandlungswege vereinbart worden waren und auf die die Organisation weder personell noch finanziell in irgendeiner Weise vorbereitet war. Dies galt vor allem für die Friedensvereinbarungen von Dayton (1995) und das Holbrooke-Milošević-Abkommen vom Oktober 1998. Derzeit ist die OSZE mit Ausnahme Sloweniens in allen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien präsent. Sie unterhält Missionen in Mazedonien (seit 1992), in Bosnien und Herzegowina (seit 1995), in Kroatien (seit 1997),

1 Genau genommen handelt es sich bei der "Rückkehr" Jugoslawiens in die OSZE weniger um eine Wiederaufnahme, als vielmehr um eine Neuaufnahme. Bereits 1992 hatte die Badinter-Kommission festgestellt, dass es sich beim Untergang der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien nicht um einen Prozess der Abspaltung bzw. Sezession von Teilrepubliken, sondern um einen Prozess des Zerfalls ("*dismembratio*") handle. Während bei einer Sezession der Vorgängerstaat als Völkerrechtssubjekt bestehen bleibt und lediglich in seinem territorialen Bestand eine Änderung erfährt, kommt es beim Zerfall zum gänzlichen Untergang des Vorgängerstaates und zur Bildung mehrerer Neustaaten auf dessen Gebiet. Aus diesem Grunde tritt die am 27. April 1992 von Serbien und Montenegro ins Leben gerufene "Bundesrepublik Jugoslawien" (BRJ) der OSZE als neuer Teilnehmerstaat bei. Folgerichtig unterzeichnete Koštunica nicht nur die Charta von Istanbul, sondern auch die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris.

im Kosovo (seit 1999) und seit dem 16. März 2001 auch in der Bundesrepublik Jugoslawien. Damit ist Südosteuropa die Region, in der die Organisation am stärksten präsent ist und in der folglich die meisten Ressourcen gebunden sind. So sind die mit Abstand größten OSZE-Missionen diejenigen im Kosovo (750 internationale Mitarbeiter), in Kroatien (227) sowie in Bosnien und Herzegowina (180).[2] Nahezu 80 Prozent des OSZE-Gesamtbudgets fließen in diese drei Missionen, wobei allein die Kosovo-Mission mit fast 50 Prozent zu Buche schlägt.[3] Der Balkan ist somit in vielerlei Hinsicht ein Testfall für die sich herausbildende europäische Sicherheitsarchitektur der "*interlocking institutions*". Nicht zuletzt die Krise in Mazedonien hat der internationalen Gemeinschaft im Frühjahr 2001 jedoch schmerzlich vor Augen geführt, dass mit dem Tode Franjo Tudjmans und dem Sturz Slobodan Miloševićs noch keineswegs die Lösung aller Probleme auf dem Balkan verbunden ist.

Die OSZE -Politik gegenüber dem Milošević-Regime

Die Suspendierung der Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) an der (damals noch) KSZE war eine der schwierigsten und umstrittensten Entscheidungen in der Geschichte der KSZE/OSZE.[4] Es war das erste und bislang einzige Mal, dass die Konsens-minus-eins-Regel zur Anwendung kam.[5] Im Nachhinein muss man konstatieren, dass sich die OSZE mit dieser Entscheidung wohl ihrer ohnedies spärlichen Einflussmöglichkeiten beraubte. Denn ein unmittelbares Ergebnis der Suspendierung war, dass das Mandat der Mission im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina, das am 28. Juni 1993 auslief, nicht erneuert wurde, da die jugoslawische Regierung eine Verlängerung des Mandats von der Wiederzulassung der BRJ zur OSZE abhängig machte.

---

2 Es folgen die Missionen in Jugoslawien mit 30 (geplant), Albanien mit 29, Georgien mit 20, Mazedonien mit 16 sowie Tadschikistan mit elf Mitarbeitern. Vgl. Survey of OSCE Long-Term Missions and other Field Activities, 17. Januar 2000, unter: www.osce.org.

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über die Aktivitäten der OSZE (1. November 1999-31. Oktober 2000), Wien, unter: http://www.osce.org/docs/german/misc/anrep00g_actif.pdf.

4 Im Folgenden wird durchgängig die Bezeichnung OSZE, wie die KSZE seit dem 1. Januar 1995 heißt, benutzt.

5 Die Konsens-minus-eins-Regel wurde auf dem Prager Treffen des KSZE-Rates am 30./31. Januar 1992 verabschiedet. Der entsprechende Passus des Prager Dokuments über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen lautet in Kap. IV, 16: "Zur Weiterentwicklung der Fähigkeit der KSZE, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit friedlichen Mitteln zu schützen, beschloß der Rat, daß in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen durch den Rat bzw. den Ausschuß Hoher Beamter getroffen werden können, erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates." Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. 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. A.5, S. 4.

Von 1993 bis Oktober 1998 war die OSZE in der BRJ praktisch nicht präsent. Im Oktober 1998 handelte der amerikanische Diplomat Richard Holbrooke mit dem jugoslawischen Präsidenten Milošević unter Androhung von NATO-Luftangriffen ein Abkommen aus, das u.a. die Stationierung von 2.000 unbewaffneten OSZE-Verifikateuren vorsah. Aus vielerlei Gründen war der Kosovo-Verifizierungsmission jedoch kein Erfolg beschieden. Zum einen war die OSZE mit dieser Aufgabe, die ihr quasi über Nacht und ohne vorherige Konsultation übertragen wurde, organisatorisch völlig überfordert - was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kam, dass die Mission zu keiner Zeit die vorgesehene Stärke erreichte. Zum anderen gelang es nicht, die UCK daran zu hindern, in das Machtvakuum im Kosovo vorzustoßen. Die Folge war eine Eskalationsspirale von Gewalt und Gegengewalt, die mit dem Massaker von Račak einen traurigen Höhepunkt erreichte und der die unbewaffneten Verifikateure nur hilf- und tatenlos zuschauen konnten. Nach den gescheiterten Verhandlungsrunden in Rambouillet und Paris wurde die KVM am 20. März 1999 abgezogen. Vier Tage später begann der Kosovokrieg der NATO. Bereits unmittelbar nach Ende des Krieges kehrte die OSZE im Juli 1999 als integraler Teil der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen (UNMIK) in das Kosovo zurück.[6] Am Beispiel Jugoslawien zeigt sich somit einmal mehr, dass die OSZE ihre wirklichen Stärken nur dort ausspielen kann, wo Konflikte entweder noch nicht offen ausgebrochen sind, also bei der Vorbeugung und Verhütung, oder zumindest notdürftig beigelegt wurden, also bei der Normalisierung und Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt. Nach dem Ende des Kosovokrieges war jedoch klar, dass eine Zusammenarbeit mit Serbien und erst recht eine Aufhebung der Suspendierung der OSZE-Mitgliedschaft Jugoslawiens zwingend den Sturz Miloševićs voraussetzten.

Machtwechsel in Belgrad

Hinsichtlich der Zukunft der Bundesrepublik Jugoslawien waren die Prognosen zunächst jedoch unverändert düster: Ein Ende des Milošević-Regimes schien in weiter Ferne, die serbische Opposition dämmerte zerstritten in Agonie vor sich hin und der fünfte Balkankrieg zwischen Montenegro und Serbien schien nur noch eine Frage der Zeit. Dann jedoch, am 5. Oktober 2000, nach vier Kriegen, Hundertausenden von Toten und Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen, begann in Belgrad der vorerst letzte Akt der "jugoslawischen Erbfolgekriege". Die Präsidentschaftswahlen vom 24. September 2000 hatten das Ende der Ära Milošević eingeläutet. Wider Erwarten war es der bis dato heillos zerstrittenen serbischen Opposition gelungen, ein Bündnis zu schmieden. Die Demokratische Opposition Serbiens (DOS), eine

6 Vgl. Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 325-331.

Allianz aus 18 Parteien, schickte zudem mit Koštunica einen serbischen Nationalisten als Präsidentschaftskandidaten ins Rennen, der bei weiten Teilen des serbischen Volkes hohes Ansehen genoss und als integer galt. Im Hintergrund zog der westlich orientierte Reformer Zoran Djindjić die Fäden. Trotz massiver Manipulationen gelang es Milošević nicht, das Ergebnis der Präsidentschaftswahl in einen Sieg umzufälschen. Eine für den 8. Oktober anberaumte Stichwahl wurde von Koštunica, der sich bereits als Wahlsieger feiern ließ, selbstbewusst abgelehnt.[7] Der Spruch des jugoslawischen Verfassungsgerichts, das die Präsidentschaftswahlen für ungültig erklärte und eine Wahlwiederholung bis Juni 2001 forderte, brachte das Fass schließlich zum Überlaufen. Zu eindeutig trug das Gerichtsurteil die Handschrift Miloševićs, der damit offensichtlich auf Zeit spielen wollte. In der Folge nahmen die seit Ende September anhaltenden Massenproteste zu. Tausende Demonstranten stürmten schließlich am 5. Oktober das Parlament und besetzten das staatliche Fernsehen. Panzer fuhren in Belgrads Straßen auf. Für einen kurzen Augenblick schien ein blutiger Bürgerkrieg unausweichlich zu sein. Zur allgemeinen Überraschung blieben die Panzerrohre jedoch kalt und das Militär in den Kasernen. Selbst die Truppen der Sonderpolizei des Innenministeriums, die Prätorianergarde Miloševićs, schossen nicht auf die Demonstranten, sondern verbrüderten sich mit ihnen. Das Stillhalten der Armee dürfte in erster Linie zwei Männern zu verdanken sein: Generalstabschef Nebojsa Pavković, der für die Armeeführung den Schießbefehl faktisch verweigerte, sowie Momcilo Perisić, Generalstabschef von 1993 bis 1998 (und damit u.a. verantwortlich für Srebrenica). "Graue Eminenz" und strategischer Kopf hinter der serbischen "Oktoberrevolution" war jedoch Djindjić, der seine Kontakte zum Militär, zu den Sicherheitskräften und zur Spezialpolizei nutzte.[8] Mit Slobodan Milošević trat am 5. Oktober 2000 zugleich der letzte sozialistische Machthaber von der europäischen Bühne ab, der die Wende von 1989 überdauert hatte.

Nach der Bildung einer serbischen Übergangsregierung und der Konstituierung einer jugoslawischen Regierung am 5. November 2000 unter Führung des montenegrinischen Sozialisten Zoran Zizić,[9] gewann die demokratische

7 Nach Angaben der jugoslawischen Wahlkommission kam Koštunica auf 48,2 Prozent und Milošević auf 40,3 Prozent der Stimmen. Da somit keiner der beiden Kandidaten die erforderliche absolute Mehrheit erreicht habe, sei eine Stichwahl fällig. Nach Angaben von DOS hingegen hatte Koštunica 54,6 Prozent und Milošević lediglich 35 Prozent der Stimmen erhalten.

8 So soll sich Djindjić am Vorabend und am Tag des Aufstands mit dem Chef der Einheit für Spezialoperationen (JSO), den "Roten Baretten" der serbischen Geheimpolizei, getroffen haben, der ihm versicherte, dass seine schwer bewaffneten Polizeikräfte einen Einsatzbefehl gegen die Demonstranten nicht befolgen würden. Vgl. Tim Judah, Goodbye to Yugoslavia?, in: New York Review of Books, 8. Februar 2001.

9 Die Bildung einer jugoslawischen Regierung stellte sich als schwieriger Balanceakt dar. Die jugoslawische Verfassung schreibt vor, dass der Premierminister aus der kleineren Teilrepublik Montenegro kommen muss, wenn der Präsident - wie Koštunica - aus Serbien stammt. Aus diesem Grunde und angesichts des Boykotts des montenegrinischen Präsidenten Milo Djukanović blieb DOS nichts anderes übrig, als einen Premier aus den Reihen der Sozialistischen Volkspartei (SNP) Montenegros - bis vor einem Monat noch

Opposition auch bei den vorgezogenen serbischen Parlamentswahlen am 23. Dezember 2000 mit einer deutlichen Zweidrittelmehrheit. Von 250 Sitzen erhielt die DOS 176 und konnte somit mit Djindjić den serbischen Ministerpräsidenten stellen. (Nach wie vor im Amt befindet sich der als mutmaßlicher Kriegsverbrecher angeklagte serbische Präsident Milan Milutinović.)
Der Sieg der Opposition bei den jugoslawischen Präsidentschafts- und den serbischen Parlamentswahlen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei DOS nach wie vor um ein Bündnis 18 grundverschiedener Parteien handelt. Sie werden geführt von extremen Nationalisten, westlich orientierten Reformern, Gewerkschaftern, Angehörigen ethnischer Minderheiten und vielen ehemaligen Stützen des Milošević-Regimes. Der gemeinsame Nenner war stets der Hass auf Milošević, das gemeinsame Ziel der Machtwechsel. Zwischen dem westlich orientierten Pragmatiker Djindjić und dem Nationalromantiker Koštunica tobt ein mehr oder weniger verdeckter Machtkampf. Dies zeigte sich zuletzt am 1. April 2001, als Djindjić ohne Wissen Koštunicas die Verhaftung Miloševićs anordnen ließ. Auch von der Auslieferung des ehemaligen jugoslawischen Präsidenten an das Haager Tribunal am 28. Juni 2001[10] will Koštunica erst im Nachhinein erfahren haben. Die Entscheidung der serbischen Regierung, Milošević trotz einer einstweiligen Verfügung des jugoslawischen Verfassungsgerichts auszuliefern, führte zu einer Regierungskrise. Der jugoslawische Ministerpräsident Zizić von der montenegrinischen Sozialistischen Volkspartei (SNP)[11] erklärte am folgenden Tag seinen Rücktritt. Koštunica selbst bezeichnete die Überstellung seines Amtsvorgängers als "illegal und verfassungswidrig". Seine Demokratische Partei Serbiens (DSS) trat aus der gemeinsamen DOS-Fraktion im serbischen Parlament aus und forderte eine Regierungsumbildung. Djindjić bezeichnete seinerseits die Entscheidung zur Auslieferung als souveränen Akt der serbischen Regierung, womit er das Bundesverfassungsgericht düpierte und die Bundesregierung zum Einsturz brachte. Das eigentliche Motiv für die Auslieferung Miloševićs lässt sich jedoch mit der Formel "Tausche Kriegsverbrecher gegen Finanzhilfe" auf den Punkt bringen: Der Preis für die Überstellung des ehemaligen Staatschefs an das Tribunal wurde bereits am nächsten Tag auf der internationalen Geberkonferenz in Brüssel in Form von 1,3 Mrd. US-Dollar gezahlt. Auch wenn die Differenzen zwischen Koštunica

---

treue Verbündete der Milošević-Sozialisten - zu akzeptieren. Abgesehen vom Posten des Premierministers wurden die Schlüsselpositionen im Kabinett jedoch von Vertretern der Demokratischen Opposition Serbiens eingenommen.

10 Der Tag, an dem Milošević ausgeliefert wurde, fiel auf ein Datum, das sich in der serbischen Geschichte auf magische Weise zu wiederholen scheint - den St. Veitstag (*Vidovdan*). Am 28. Juni 1389 fand die mythenumwobene Schlacht auf dem Amselfeld gegen die osmanischen Eroberer statt. Am 28. Juni 1914 begann mit dem Attentat auf den österreichischen Thronfolger der Erste Weltkrieg. Mit seiner Rede zur 600-Jahr-Feier der Schlacht auf dem Amselfeld am St. Veitstag 1989 begannen der Aufstieg Miloševićs und das Jahrzehnt der Balkankriege. Es entbehrt somit nicht einer gewissen Ironie, dass der Tag, an dem Milošević nach Den Haag überstellt wurde, ebenfalls auf einen 28. Juni fiel.

11 Die SNP war bis zum Sturz Miloševićs im Oktober 2000 mit dessen Sozialistischer Partei Serbiens (SPS) verbündet und hatte sich bis zuletzt einer Auslieferung widersetzt.

und Djnidjić offen zutage treten, dürften beide dennoch ein Interesse daran haben, die Regierungskrise beizulegen. Denn noch sind die beiden aufeinander angewiesen und ergänzen sich, da sie verschiedene Klientelen bedienen. Während Djindjić die Reformen vorantreibt, ist Koštunica für die "serbische Seele" zuständig - mit der Folge, dass der jugoslawische Präsident breite Unterstützung in der Bevölkerung findet, während der serbische Ministerpräsident nur auf begrenzte Sympathie stößt.[12] Der Erfolg von DOS wird maßgeblich davon abhängen, ob es den beiden Protagonisten gelingt, die nationalistischen und pro-westlichen Kräfte zusammenzuhalten. Es spricht jedoch einiges dafür, dass der latente Machtkampf über kurz oder lang offen ausbrechen wird, zumal die Herausforderungen, vor denen die neuen Herren stehen, gewaltig sind. Auch wenn eine Rückkehr des alten Regimes ausgeschlossen ist, kämpfen nach wie vor wichtige Institutionen wie Armee, Spezialpolizei und Geheimdienst um ihre Legitimation. Hinzu kommt eine tiefgreifende Wirtschaftskrise. Dreizehn Jahre Milošević und vier verlorene Kriege haben aus Serbien das Armenhaus Europas gemacht. Ende 2000 betrugen die Auslandsschulden Jugoslawiens 12,2 Milliarden Dollar. Der durchschnittliche Monatslohn liegt bei unter 90 Mark, die Arbeitslosenquote bei 30 Prozent. Jugoslawien ist in vielen Gebieten auf den Stand eines Drittweltlandes zurückgeworfen worden. Dazu gehört das desolate Gesundheitssystem, aber auch die Energieversorgung und die Verkehrsinfrastruktur. Nach wie vor ruht der Schiffsverkehr auf der Donau, weil noch immer Brückenteile und Minen im Wasser die Durchfahrt verhindern. Abgesehen von kurzen Unterbrechungen litt das Land neun Jahre unter Wirtschaftssanktionen. Allerdings haben diese zumeist eine andere Wirkung erzielt, als von der westlichen Staatengemeinschaft beabsichtigt. Ihre Nutznießer waren in erster Linie der Milošević-Clan und seine Vertrauten, die den äußerst lukrativen Warenschmuggel kontrollierten. Verlierer war das serbische Volk.

Mittlerweile ist die Euphorie über den Machtwechsel verflogen und die Revolution in Serbien in eine zähe Transition übergegangen.[13] Erschwert wird ein wirtschaftlicher Aufschwung auch dadurch, dass viele hoch qualifizierte Fachkräfte das Land bereits vor Ausbruch der ersten bewaffneten Auseinandersetzungen Anfang der neunziger Jahre verlassen hatten. Die Hoffnungen der neuen Regierung richteten sich demzufolge auf die internationale Gemeinschaft und hier in erster Linie auf schnelle wirtschaftliche Hilfen im Rahmen der EU und des Stabilitätspaktes für Südosteuropa.[14]

---

12 Vgl. David Binder, Koštunica und Djindjić, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2001, S. 153-158.

13 Vgl. Matthias Rüb, Serbiens unvollendete Revolution, in: Europäische Rundschau 2/2001, S. 15-21.

14 Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa - Großer Wurf oder Flickschusterei?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 173-187.

Nach fast zehnjähriger Isolation hat die Bundesrepublik Jugoslawien einen bemerkenswerten Schnellstart bei der Rückkehr bzw. Wiederaufnahme in die internationalen Organisationen hingelegt. Die außenpolitische Isolation des Landes wurde rasch durchbrochen. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa war das erste internationale Forum, das das Land am 26. Oktober 2000 aufnahm. Es folgten die Vereinten Nationen am 1. November.[15] Mit der Reaktivierung der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen erkannte die Regierung in Belgrad zugleich die damit verbundenen internationalen Verpflichtungen an. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag. Dies folgt aus Artikel 25 der Charta der Vereinten Nationen, wonach alle VN-Mitglieder verpflichtet sind, Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates - der das Statut des Tribunals erlassen hat - auszuführen.
Am 10. November 2000 hieß der Ständige Rat der OSZE auf einer Sondersitzung in Wien die Bundesrepublik Jugoslawien als 55. Teilnehmerstaat willkommen.[16] Der jugoslawische Außenminister Goran Svilanović lud im Namen von Präsident Koštunica eine OSZE-Berichterstattermission nach Jugoslawien ein. Die Wiederaufnahme Jugoslawiens in die OSZE war auch schon der einzige Lichtblick des Achten Ministerratstreffens in Wien am 26./27. November 2000, das erstmals in der Geschichte der Organisation ohne eine gemeinsame Schlusserklärung der Teilnehmerstaaten zu Ende ging. Einigkeit bestand lediglich über eine Wiener Erklärung zu Südosteuropa, in der die Demokratisierung Jugoslawiens begrüßt wurde.[17] Der neu gewählte jugoslawische Präsident und Ehrengast Koštunica erinnerte in seiner Rede daran, dass Jugoslawien Gründungsmitglied der KSZE gewesen sei. Seither habe man viele Fehler gemacht, aber auch der Westen habe es an einem "objektiven, unaufgeregten Blick" auf Jugoslawien fehlen lassen. Der Staatsrechtler Koštunica bekräftigte die "Unverletzlichkeit der Territorialgrenzen" und erteilte somit den Unabhängigkeitsbestrebungen Montenegros und der offiziell nach wie vor zu Serbien gehörenden autonomen Provinz[18] Kosovo eine deutliche Absage. Im neu aufgebrochenen Kampf gegen "klassische Terroristen" an der Südgrenze Jugoslawiens verlangte der jugoslawische Präsi-

15 Die Mitgliedschaft Jugoslawiens in der UNO wurde 1992 suspendiert. Seitdem entsandte das Land zwar einen Vertreter in die Weltorganisation, hatte aber keinen Sitz inne.

16 OSZE Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 308, Beschluss Nr. 380, PC.DEC/380, 10. November 2000.

17 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa, Wien, 28. November 2000, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 517-520, hier: S. 517.

18 Mit der Aufhebung der Autonomie für das Kosovo und die Vojvodina durch Milošević begann im Jahre 1989 der Zerfall Jugoslawiens. Bis zum Kosovokrieg konnte man "autonom" getrost in Anführungszeichen setzen, da die Albaner über keinerlei Rechte verfügten. Seit dem Ende des Krieges muss man jedoch "Provinz" in Anführungszeichen setzen. Denn das Kosovo ist nur noch auf dem Papier ein integraler Bestandteil der Bundesrepublik Jugoslawien. *De facto* handelt es sich um ein Quasi-Protektorat von UNMIK und KFOR mit eigener Währung, eigener Verwaltung und eigener Gerichtsbarkeit.

dent die Unterstützung des Westens gegen die albanische Befreiungsarmee von Preševo, Medevedja und Bujanovac (UCPMB). UNMIK und KFOR hätten bei der Sicherung der Pufferzone und dem Schutz der Grenzen zum Kosovo und zu Mazedonien "eindeutig versagt". Er sprach sich darüber hinaus für einen "offenen serbisch-albanischen Dialog" aus, bei dem die OSZE gerne Hilfestellung leisten, aber nicht als Schiedsrichter auftreten dürfe. Abschließend bat Koštunica die OSZE um Hilfe bei der Überwachung der serbischen Parlamentswahlen am 23. Dezember 2000, den "ersten wirklich freien und fairen Wahlen in Serbien seit dem Zweiten Weltkrieg".[19] In ihrer Erklärung zu Südosteuropa begrüßte die OSZE ihrerseits den demokratischen Wechsel in Belgrad und gab ihrer Hoffnung Ausdruck, dass die südosteuropäischen Probleme insgesamt in einem Klima des Vertrauens und der Kooperation gelöst werden können. Auch für den Friedensprozess in Bosnien und Herzegowina sowie für die rüstungskontrollpolitischen Umsetzungen des Dayton-Abkommens erwarte man wichtige Impulse.[20]

Auch die Europäische Union ging daran, ihre Versprechen zumindest teilweise einzulösen. Wenige Tage nach dem Umsturz in Serbien hob die EU den größten Teil der Wirtschaftssanktionen auf. Auf ihrem "Balkan-Gipfel" in Zagreb am 24. November 2000 begrüßte sie das demokratische Jugoslawien und sagte 200 Millionen Euro Soforthilfe für Serbien zu, die in erster Linie für die Energieversorgung sowie für Lebensmittel und Medikamente verwandt wurden. Ende Januar 2001 wurden weitere 220 Millionen Euro zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen bewilligt. Zudem wurden für die gesamte Region bis 2006 von ursprünglich zugesagten 5,8 Milliarden zumindest 4,65 Milliarden Euro für den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess in Aussicht gestellt und die asymmetrische Handelsliberalisierung auch auf die Bundesrepublik Jugoslawien ausgedehnt.

Die nächsten Stationen der Rückkehr Jugoslawiens in die internationalen Institutionen waren im Dezember 2000 der Beitritt zum Internationalen Währungsfonds und zur Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung; im Mai 2001 folgte die Mitgliedschaft in der Weltbank. Von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Jugoslawiens sind jedoch die Zusagen, die Jugoslawien am 29. Juni 2001 auf der internationalen Geberkonferenz in Brüssel erhielt. Die Konferenz, die von der EU-Kommission und der Weltbank vorbereitet worden war, hatte durch die Auslieferung Miloševićs eine neue Perspektive bekommen. Der Westen honorierte die Auslieferung mit großzügiger Finanzhilfe in Höhe von 1,3 Mrd. US-Dollar.[21] Alleine die USA erhöhten ihre ursprünglich zugesagte Hilfe von 105 auf 182 Millionen Dollar. Für die nächsten vier Jahre rechnet die EU mit einem Be-

19 Eighth Ministerial Council, Statement by the President of the Federal Republic of Yugoslavia, MC.DEL/81/00, 27 November 2000 (eigene Übersetzung).

20 Vgl. Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa, a.a.O. (Anm. 17).

21 Von der ersten Tranche in Höhe von 300 Millionen Euro EU-Hilfe fließen jedoch 225 Millionen direkt an die Europäische Investitionsbank zur Tilgung der jugoslawischen Staatsschulden zurück.

darf von mindestens vier Mrd. Dollar. Jährliche Geberkonferenzen sind bereits geplant. Darüber hinaus wird ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU vorbereitet und sogar mit dem einstigen Kriegsgegner, der NATO, wurden erste Kontakte aufgenommen. Eine Mitgliedschaft in den NATO-Institutionen "Partnerschaft für den Frieden" und "Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat" dürfte schon bald auf der Tagesordnung stehen. Damit ist die BRJ innerhalb kürzester Zeit in die internationalen Institutionen und Gremien zurückgekehrt. Das neue Kapitel der Zusammenarbeit zwischen Belgrad und der OSZE spiegelt sich auch in der Einrichtung einer OSZE-Mission für Jugoslawien wider.

Die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien

Am 11. Januar 2001 beschloss der Ständige Rat die Einrichtung einer OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien.[22] Damit endete zugleich die seit 1993 nur noch auf dem Papier bestehende Langzeitmission der OSZE im Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina. Am 15. Januar 2001 entsandte das OSZE-Sekretariat ein Expertenteam, ein so genanntes "Missionsaktivierungsteam" (*mission activation team*), als Vorauskommando nach Belgrad, dem mehrere Spezialisten für Fragen wie Kommunikation, Personal und Informationstechnologie angehörten. Der italienische Botschafter Stefano Sannino wurde am 17. Januar 2001 vom Amtierenden Vorsitzenden zum Missionsleiter berufen.[23] Die Mission selbst nahm am 16. März 2001 offiziell ihre Tätigkeit auf. Der rumänische Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 2001 Mircea Geoana eröffnete in einer feierlichen Zeremonie das OSZE-Büro in Belgrad. Im selben Gebäude ist auch die Vertretung des Europarats untergebracht. Damit unterstrichen die beiden Organisationen ihre Absicht, künftig bei der Konfliktnachsorge - nicht nur in Jugoslawien - enger zusammenzuarbeiten. Bereits am 16. Februar 2001 hatten die beiden Generalsekretäre, Ján Kubiš und Walter Schwimmer, so genannte "*letters of cooperation*" ausgetauscht, in der die Modalitäten der Zusammenarbeit festgelegt wurden.

Die Aufgaben der OSZE-Mission sind umfassend und vielschichtig. Zu ihnen gehört u.a. die Hilfe beim Aufbau eines funktionierenden rechtsstaatlichen Justiz- und Verwaltungssystems. Rechtssicherheit ist wiederum eine unabdingbare Voraussetzung für internationale Investitionen, auf die das Land dringend angewiesen ist.[24] Finanzieller Hilfe bedarf es überdies bei der Um-

22 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 315, Beschluss Nr. 401, PC.DEC/401 vom 11. Januar 2001.

23 Vgl. Ständiger Rat stimmt Einrichtung einer neuen OSZE-Mission in Jugoslawien zu, in: OSZE Newsletter 2/2001, S. 3-4.

24 Am 10. April 2001 veranstalteten die OSZE und der Europarat einen gemeinsamen Workshop zur Justizreform in der BRJ, bei dem darüber diskutiert wurde, wie die Gesetzgebung den europäischen Standards angepasst werden kann.

strukturierung und Reform des Polizeiwesens. Am 21. Mai 2001 begann in Bujanovac die erste Phase eines multiethnischen Polizeiausbildungskurses, organisiert von der OSZE-Mission in Jugoslawien und dem serbischen Innenministerium.[25] Der Aufbau und die Aufstellung von gemischten albanisch-serbischen Polizeieinheiten soll dazu beitragen, die Lage in Südserbien zu entspannen und Vertrauen aufzubauen. Weitere Aufgabenbereiche sind der Schutz der Menschenrechte, der Aufbau demokratischer Institutionen, freier Medien und einer funktionierenden Zivilgesellschaft sowie Hilfe bei der Rückkehr und Integration von Flüchtlingen. In der BRJ halten sich mehr als 700.000 Flüchtlinge und Vertriebene aus Kroatien, Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo auf, die meisten ohne Arbeitsplatz und Perspektive. Mittel- und langfristiges Ziel ist die Rückkehr dieser Vertriebenen in ihre Heimat. Dies setzt wiederum eine enge Zusammenarbeit mit den OSZE-Missionen im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien voraus.[26] Angesichts der Fülle der Probleme, eines schmalen Etats von 3,2 Millionen Euro[27] und der geringen Zahl von nur 30 Mitarbeitern kann die OSZE jedoch "nur" Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Das Schicksal und die Zukunft Jugoslawiens werden hingegen maßgeblich davon abhängen, ob es der neuen Führung gelingen wird, die offenen Fragen nach dem Status und der Neuordnung des jugoslawischen Staatswesens auf friedliche und kooperative Weise zu lösen. Die OSZE-Mission kann dazu ihren Teil beitragen, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Das Verhältnis zu Montenegro - vom Bundesstaat zum Staatenbund?

Als in Belgrad Flammen aus den Fenstern des jugoslawischen Parlaments züngelten, kündigte sich nicht nur das Ende der Ära Milošević an. Der Sturm auf das Abgeordnetenhaus am 5. Oktober 2000 symbolisierte zugleich das Ende des dritten Jugoslawiens.[28] Ob es künftig ein viertes Jugoslawien geben wird, ist derzeit ungewiss. Zweifelsohne wollen sowohl Koštunica als auch Djindjić die Föderation mit Montenegro (und dem Kosovo zumindest formal als Teil Serbiens) erhalten. In beiden Fragen wissen sie zwar die internationale Gemeinschaft auf ihrer Seite, jedoch nicht unbedingt die Realitäten. Denn auch wenn das Kosovo und Montenegro zusammen mit Serbien wei-

25 Vgl. OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia, First phase of multi-ethnic police training in Southern Serbia a success, 7. Juni 2001, http://www.osce.org/press_rel/2001/06/1787-fry.html.

26 Vgl. Branislav Milinković, The OSCE and FRY: the beginning of the new relationship, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 21-29.

27 Das bewilligte Budget für 2001 beträgt 3.174.900 Euro. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 315, Beschluss Nr. 402, PC.DEC/402 vom 11. Januar 2001.

28 Die drei Staatsgebilde mit dem Namen Jugoslawien waren das Königreich Jugoslawien (1929-1941), Titos Volksrepublik Jugoslawien (1945-1991) und Miloševićs Bundesrepublik Jugoslawien (1992-?), aus der das Kosovo (1999) bereits *de facto* als internationales Protektorat herausgelöst wurde. Auch Montenegro geht seit November 1997, der Wahl von Djukanović zum Präsidenten, eigene Wege.

terhin unter dem Label "Jugoslawien" figurieren, so streben sowohl die Republik wie die ehemals autonome Provinz die Loslösung von Serbien an. Selbst wenn sich Montenegro und Serbien in irgendeiner Form auf eine mehr oder weniger lose Föderation der beiden Republiken einigen sollten, wird der Name dieses ungleichen Staatenbundes[29] vermutlich nicht mehr Jugoslawien lauten. Koštunica hat Montenegro nicht nur eine Neuordnung der Beziehungen, sondern auch eine Neubenennung des zu schaffenden Staatswesens als "Serbien-Montenegro" in Aussicht gestellt. Sollte die Bundesrepublik Jugoslawien hingegen an den Sezessionsbestrebungen der montenegrinischen Teilrepublik zerbrechen, stünde Koštunica ohne Basis da: Er wäre Präsident eines Staates, den es nicht mehr gibt. Der montenegrinische Präsident Milo Djukanović müsste hierfür allerdings einen Volksentscheid gewinnen und danach eine Zweidrittelmehrheit im montenegrinischen Parlament zustande bringen. Bei den Parlamentswahlen am 22. April 2001 erzielte Djukanović jedoch lediglich einen Pyrrhussieg. Seine Koalition "Der Sieg gehört Montenegro" gewann 36 von 77 Sitzen, während seine Gegner, die - unter dem nicht minder klangvollen Namen "Gemeinsam für Jugoslawien" - für einen Verbleib in der Föderation eintraten, auf immerhin 33 Mandate kamen. Der montenegrinische Präsident sah sich folglich gezwungen eine Koalition mit der Liberalen Partei einzugehen, die sechs Sitze gewann und ebenfalls eifrige Befürworterin der Unabhängigkeit Montenegros ist. Obwohl die Wahl in erster Linie deutlich machte, wie gespalten die Montenegriner in der Unabhängigkeitsfrage sind, soll Ende November 2001 eine entsprechende Volksabstimmung durchgeführt werden.

Zugleich wächst der internationale Druck auf Podgorica, sich einer gemeinsamen Neuordnung des jugoslawischen Staatswesens nicht länger zu widersetzen. Zu Recht befürchtet man, dass eine Unabhängigkeit Montenegros entsprechende Bestrebungen der Vojvodina mit seiner starken ungarischen Minderheit fördern und zum Präzedenzfall für das Kosovo werden könnte. Denn mit welchem Recht wollte man den knapp zwei Millionen Kosovo-Albanern die Unabhängigkeit verwehren, wenn man sie den 650.000 Montenegrinern gewährt? Und dies vor dem Hintergrund, dass die Kosovaren nahezu geschlossen die Unabhängigkeit anstreben, während dies in Montenegro nur eine knappe Mehrheit tut. Fest steht jedenfalls, dass "Jugoslawien" nur als ein rundum erneuertes und föderalisiertes Staatswesen überlebensfähig ist. Ob und in welcher Form das Kosovo Teil dieses Staates werden wird, ist dabei völlig offen.

29 Den 650.000 Montenegrinern stehen ca. acht Millionen Serben gegenüber. Vgl. Dušan Reljić, Montenegros Kurssturz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, S. 657-660.

Der Machtwechsel und die Demokratisierung in Belgrad haben die Lage in der per VN-Definition immer noch zu Jugoslawien gehörenden Südprovinz Serbiens nicht etwa entschärft, sondern noch verworrener gemacht. Für den Westen ist das Dilemma angesichts der beiden unvereinbaren Positionen groß. Unterstützt er die nach Unabhängigkeit strebenden Albaner, schwächt er die demokratische Führung in Belgrad. Kommt er hingegen den jugoslawischen Vorstellungen entgegen, muss er mit dem erbitterten Widerstand der Kosovaren rechnen. Mit anderen Worten: Die beiden Extremoptionen Wiederanschluss an Serbien und sofortige Unabhängigkeit verbieten sich derzeit. Die *Independent International Commission on Kosovo* unter Vorsitz von Richard Goldstone hat als Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse das Konzept einer "konditionierten Unabhängigkeit" vorgeschlagen.[30] Dies würde die Gewährung einer bedingten Unabhängigkeit mit der Option einer staatlichen Unabhängigkeit unter gewissen Voraussetzungen bedeuten. Ob ein unabhängiges Kosovo wirklich zu einem stabilisierenden Faktor in der Region werden könnte, ist jedoch mehr als zweifelhaft.[31] Voraussetzung für eine Unabhängigkeit wäre auf jeden Fall die bedingungslose Durchsetzung der Menschen- und Minderheitenrechte. Dazu gehört nicht nur ein Ende der Vertreibungen, sondern auch ein Rückkehrrecht für die mehr als 100.000 vertriebenen Kosovo-Serben in ihre Häuser.

Eine weitere Voraussetzung wäre die Zustimmung Serbiens. Derzeit sind jedoch weder Koštunica noch Djindjić gewillt, die Kosovaren einfach ziehen zu lassen - auch wenn der bittere Witz, wonach die Serben zwar bereit seien, für das Kosovo zu sterben, nicht aber dort zu leben, heute zutreffender ist denn je. Auch ein demokratisches, föderatives Jugoslawien, das aus den vier Republiken Serbien, Montenegro, dem Kosovo und der Vojvodina bestünde, ist derzeit ein eher unwahrscheinliches Szenario, da nach den jüngsten Erfahrungen für die Kosovaren ein Verbleib im jugoslawischen Staatsverband undenkbar geworden ist.

Das Dilemma lässt sich also nicht lösen. Aus diesem Grunde verfolgt man seitens der internationalen Gemeinschaft dieselbe Strategie wie in Bosnien: Man erhält durch massive militärische und politische internationale Präsenz schlichtweg den Status quo und den damit verbundenen Schwebezustand aufrecht. Und dies in der Hoffnung, dass sich mittel- bis langfristig Perspektiven ergeben werden, die derzeit noch nicht in Sicht sind. Darüber hinaus dürfte jedoch die normative Kraft des Faktischen für die Kosovo-Albaner arbeiten. So stellte der Chef der Übergangsverwaltung für das Kosovo, Hans Haekke-

30 Vgl. The Independent International Commission on Kosovo, The Kosovo Report. Conflict - International Response - Lessons Learned, Oxford 2000, S. 271-273.

31 Diese These vertritt u.a. Matthias Rüb in der FAZ vom 20. Februar 2001. Auch Ibrahim Rugova, der alte und vermutlich neue Präsident des Kosovo wird nicht müde zu betonen, dass je früher die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt, desto schneller Ruhe in der Region einkehren werde.

rup, am 15. Mai 2001 einen "konstitutiven Gesetzesrahmen für die provisorische Selbstverwaltung im Kosovo" vor. Nach den für den 17. November 2001 vorgesehenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wird das Kosovo mit einem eigenen Parlament,[32] einem Präsidenten, einer Regierung und regionalen Selbstverwaltungen einen weiteren Schritt in Richtung Unabhängigkeit machen - auch wenn diese der exekutiven und legislativen Gewalt der UNMIK unterworfen bleiben und es in absehbarer Zukunft keine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit geben wird. Die wohlfeile Kritik an der internationalen Gemeinschaft, man drücke sich vor der Frage nach dem endgültigen Status der Provinz, geht jedoch ins Leere. Solange die Bedingungen für ein unabhängiges und multiethnisches Kosovo nicht gegeben sind, ist ein Offenhalten des Status quo kein Zeichen von Schwäche, sondern ein Gebot der politischen Klugheit - Gleiches gilt im Übrigen auch für Bosnien und Herzegowina.

Die Krise in Südserbien und ihre Beilegung

In Südserbien und Mazedonien haben albanische Extremisten das Gegenteil ihrer seit 1997 so erfolgreichen Strategie im Kosovo erreicht: ein Rapprochement des westlichen Bündnisses und der Serben. Die Feinde von einst sind zum Partner und die Schutzbefohlenen von gestern zum Gegner von heute geworden. Im Konflikt mit den albanischen Freischärlern im Süden Serbiens arbeitet die NATO-geführte KFOR mit dem einstigen Kriegsgegner Serbien zusammen. Die Sicherheitszone war ursprünglich im Juni 1999 geschaffen worden, um Angriffe der serbischen Truppen auf die im Kosovo stationierte KFOR zu verhindern. Seit Herbst 1999 diente sie der albanischen UCPMB als Aufmarschgebiet. Serbische Polizisten, die bis März 2001 nur leichte Waffen tragen durften, konnten nichts, die KFOR wollte nichts dagegen unternehmen. Nach dem Machtwechsel in Belgrad wurde durch geschicktes Krisenmanagement von NATO und jugoslawischer Regierung ein Abkommen erzielt. Besonders hervorzuheben ist dabei das besonnene Vorgehen der jugoslawischen Streitkräfte. Nachdem die Lage im Laufe des Jahres 2000 ständig eskalierte, zog die NATO am 8. März 2001 die Konsequenzen[33] und beschloss, die Pufferzone zwischen dem Kosovo und Serbien Schritt für Schritt zu verkleinern - bis zur vollständigen Übergabe der Sicherheitszone an die jugoslawische Regierung Ende Mai 2001. Damit fand der Kampf der schätzungsweise 1.000 Mann starken Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac nach 16 Monaten ein friedliches Ende. Die albanischen Freischärler verpflichteten sich unter dem vereinten Druck

32 In dem zu bildenden Parlament werden 120 Sitze vergeben, 20 davon sind für die Minderheiten der Serben (zehn Sitze), Roma und Türken reserviert.

33 Vgl. Erklärung des Generalsekretärs der NATO, Lord Robertson, über die Maßnahmen des Nordatlantikrates für Südserbien und die Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien vom 8. März 2001, in: Internationale Politik 3/2001, S. 123-124.

Belgrads und der NATO zur Auflösung ihrer Verbände. General Pavković schloss angesichts der sehr guten und vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der KFOR selbst eine Rückkehr von Teilen der jugoslawischen Armee in die serbischen Enklaven im Kosovo nicht aus. Zu verdanken ist die friedliche Lösung der Krise in Südserbien jedoch in erster Linie Vizepremier Nebojsa Ković, der einen Friedensplan aushandelte, der auch und erstmals die Rechte der Albaner berücksichtigt und eine Amnestie für die UCPMB-Kämpfer anbot. Diese wurde von etwa 450 von ihnen angenommen, viele tauschen jedoch einfach das Ärmelzeichen der südserbischen UCPMB gegen das der in Mazedonien operierenden UCK ein, wo der Aufstand der albanischen UCK-Extremisten gegen die slawischen Mazedonier nun auch den letzten jugoslawischen Nachfolgestaat in den Strudel von Krieg, Auflösung und Sezession zu ziehen droht.

Ausblick

Der Sturz von Slobodan Milošević hat im Westen weit größere Euphorie hervorgerufen als in der Region selbst. Zum einen können Slowenen, Kroaten, Bosniaken und Albaner die Kriege mit den Serben nicht ohne weiteres zu den Akten legen, zum anderen fürchten die Nachbarstaaten, dass Belgrad nun überproportional auf ihre Kosten mit Hilfe bedacht wird. Gleichwohl ist mit der Rückkehr der BRJ in die internationalen Institutionen die Voraussetzung für eine wirtschaftliche Erholung und eine ökonomische Reintegration Südosteuropas gegeben.[34] Vom Machtwechsel in Belgrad und dem Ende des Embargos profitieren auch die Anrainerstaaten. Für Rumänien, Bulgarien, Mazedonien und auch Griechenland öffnen sich wieder die kürzesten Wege nach Westen bzw. nach Norden. Die Donau und auch die serbischen Autobahnen wachsen erneut zu europäischen Handelsrouten. Auch die Infrastrukturprogramme im Rahmen der EU und des Stabilitätspaktes können nun wirksamer greifen. Zudem ist Belgrad endgültig von dem unhaltbaren Standpunkt abgerückt, wonach die Bundesrepublik Jugoslawien die alleinige Rechtsnachfolgerin von Titos Vielvölkerstaat sei, und schließt sich damit der Sicht der übrigen Nachfolgestaaten an, dass das alte Jugoslawien sich aufgelöst habe und zerfallen sei. Nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Slowenien und Bosnien und Herzegowina konnten somit auch die Verhandlungen über die Aufteilung der Schulden und Vermögen sowie der Eigentums- und Grenzfragen der jugoslawischen Erbmasse wieder aufgenommen werden und stehen kurz vor dem Durchbruch.
Eine notwendige Voraussetzung für Fortschritte in der Region stellt die Aufarbeitung der Vergangenheit dar, d.h. der Verbrechen, die in serbischem, kroatischem, bosnischem und albanischem Namen begangen wurden. Dazu ge-

34 Vgl. Marie-Janine Calic, Nach dem Machtwechsel in Jugoslawien. Gedämpft optimistische Aussichten für die Zukunft, in: Internationale Politik 3/2001, S. 21-26.

hört auch die Verhaftung der Kriegsverbrecher und deren Überstellung an das Haager Tribunal.[35] Dabei sollte man nicht vergessen, dass dieselben westlichen Politiker, die nun über die Verhaftung Miloševićs frohlocken, es zugelassen haben, dass der ehemalige Führer der bosnischen Serben, Radovan Karadžić, und sein Armeechef, Ratko Mladić, sich jahrelang nahezu unbehelligt in Bosnien bewegen konnten und bis heute nicht gefasst wurden. Die Auslieferung Miloševićs an das Haager Tribunal ist vor allem dem massiven Druck der USA zuzuschreiben, die ihre Teilnahme an der Geberkonferenz und weitere Finanzhilfen davon abhängig gemacht hatten. Bereits die Festnahme Miloševićs am 1. April 2001 war in erster Linie deshalb erfolgt, weil der US-Kongress die Inhaftierung des angeklagten mutmaßlichen Kriegsverbrechers vor der Auszahlung eines Kredites gefordert hatte.[36] Mit Milošević muss sich zum ersten Mal ein Staatschef vor einem internationalen Gericht verantworten - eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einem universal geltenden Völkerrecht. Der ehemalige jugoslawische Präsident ist in Den Haag wegen Kriegsverbrechen an der albanischen Zivilbevölkerung während des Kosovokrieges angeklagt. Chefanklägerin Carla del Ponte hat jedoch bereits angekündigt, die Anklage auf Verbrechen, die in Kroatien und Bosnien in den Jahren 1992-1995 begangen wurden, zu erweitern.

Die Proteste der serbischen Bevölkerung hielten sich in Grenzen. Lediglich 3.000 Milošević-Anhänger protestierten in Belgrad gegen die Auslieferung ihres ehemaligen Staatschefs. Die Stimmung in der übrigen serbischen Bevölkerung schwankte eher zwischen Erleichterung und Desinteresse. Dies dürfte u.a. daran liegen, dass mittlerweile auch in Jugoslawien eine öffentliche Diskussion über serbische Kriegsverbrechen, die nicht länger vertuscht oder verschwiegen werden sollen, begonnen hat. Nach wie vor sieht sich jedoch die Mehrzahl der Serben als unschuldige Opfer: Opfer Titos, Opfer der abtrünnigen Kroaten, Bosniaken und Albaner, Opfer der NATO und zu guter Letzt als Opfer der Milošević-Clique. Das vollständige Scheitern des großserbischen Projekts und die damit verbundene Katastrophe für das serbische Volk könnten jedoch dazu führen, dass das Land demokratiefähig wird und seinen Platz in der europäischen Staatengesellschaft einnimmt.

Während in den neunziger Jahren der serbische Nationalismus die größte Herausforderung für die internationale Gemeinschaft darstellte, spricht alles dafür, dass es in der kommenden Dekade der albanische Nationalismus sein wird. Radikale Albaner haben ein Netzwerk des Terrors aufgebaut, das sich

35 Seit Gründung des Tribunals 1993 wurden 46 mutmaßliche Kriegsverbrecher festgenommen oder haben sich freiwillig gestellt. Davon wurden 19 schuldig gesprochen. Gegen zehn weitere läuft derzeit ein Verfahren. Insgesamt stehen 70 Namen auf der offiziellen Anklageliste, weitere mutmaßliche Kriegsverbrecher sind auf einer geheimen Liste des UN-Tribunals verzeichnet, die nur den jeweiligen Ermittlungsbehörden bekannt ist.

36 Während sich die USA in Serbien zum Vollstrecker der Weltjustiz machen, treten sie jedoch als Blockierer auf, sobald ihre eigenen nationalen Interessen bedroht werden könnten. Dem in Rom von 120 Staaten beschlossenen Weltstrafgerichtshof - einer logischen und wünschenswerten Weiterentwicklung des Jugoslawien-Tribunals - verweigert der Kongress bis heute die Zustimmung.

über das gesamte Kosovo bis nach Nordalbanien, von Südserbien bis nach Mazedonien erstreckt. Trotz intensivster diplomatischer Bemühungen von EU, NATO und OSZE steht Mazedonien am Rande eines Bürgerkrieges. Am 13. August 2001 unterzeichnete die mazedonische Allparteienkoalition in Skopje ein Rahmenabkommen, das mehr Mitbestimmungsrechte für die Albaner vorsieht. Am 22. August beschloss der NATO-Rat die Operation "*Essential Harvest*", neben SFOR und KFOR die dritte NATO-Mission auf dem Balkan.[37] Binnen 30 Tagen sollen 5.000 NATO-Soldaten der MFOR (*Macedonia Force*) die Waffen der 2.000 bis 3.000 Kämpfer der mazedonischen UCK einsammeln. Parallel dazu werden Verfassungsänderungen zu Gunsten der Albaner vorgenommen. Nach der Entwaffnung sollen dann OSZE-Beobachter die Einhaltung des Friedens überwachen und beim Aufbau und der Ausbildung einer multiethnischen Polizei in Mazedonien helfen.
Dass die Entwaffnung in 30 Tagen über die Bühne gehen wird, scheint angesichts der vielen Unwägbarkeiten zweifelhaft. Es spricht vieles dafür dass der NATO-Einsatz in Mazedonien weit länger dauern wird.
Die Politik der EU und der USA gegenüber Südosteuropa lässt sich vor allem von einem Helsinki-Prinzip leiten: keine gewaltsame Änderung der bestehenden Grenzen. Dies gilt für Serbien, Montenegro und das Kosovo ebenso wie für Bosnien und Herzegowina und Mazedonien. Die Frage, ob das Festhalten an den bestehenden Grenzen der Region mehr Stabilität bringt oder ob dadurch nicht neue Konflikte ausgelöst werden, bleibt umstritten. Es mehren sich die Stimmen, die eine große Balkan-Konferenz fordern. Dabei kann es naturgemäß nicht um eine "Neuauflage" des Berliner Kongresses von 1878 gehen, bei der die Großmächte willkürlich die Grenzen festlegen. Im Gespräch ist vielmehr eine zweite Helsinki-Konferenz mit den klassischen Themenkörben Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Menschenrechte unter Beteiligung aller wichtigen regionalen und internationalen Akteure: eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Südosteuropa.[38] Es bleibt jedoch die Frage, nach dem Sinn einer solchen Konferenz. Welchen Beitrag könnte eine KSZSOE leisten, der nicht auch im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa, der EU, des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses und nicht zuletzt im Rahmen der OSZE selbst erbracht werden könnte? Was die Fragen der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Garantie der Menschen- und Minderheitenrechte anbelangt, so haben sich bereits alle OSZE-Teilnehmerstaaten mehrfach auf diese Prinzipien verpflichtet.[39] Es fehlt auf dem Balkan nicht an weiteren mehr oder weniger verbindlichen Verpflichtungserklärungen, Kommuniqués oder Institutionen, sondern

37 Bereits jetzt ist die NATO mit 3.000 der KFOR angehörenden Soldaten in Mazedonien präsent. Die Briten stellen mit 1.800 Soldaten den Hauptteil der Truppen, während die USA sich nicht mit Soldaten, sondern nur mit Aufklärung und Logistik beteiligen.

38 Dieser Vorschlag findet sich u.a. bei Theo Sommer, Ausweg, dringend gesucht, in: DIE ZEIT vom 10. Mai 2001.

39 Vgl. Bruno Schoch, Achillesferse der Stabilität. Nationale Minderheiten auf dem Balkan, in: Internationale Politik 3/2001, S. 37-42.

an der konsequenten Anwendung und Umsetzung der bereits vorhandenen OSZE-Prinzipien. Insofern dürften die Summen, die für die Durchführung und Ausrichtung einer solchen Konferenz aufgebracht werden müssten, im Rahmen der bereits bestehenden institutionellen Arrangements eine bessere Verwendung finden.

So platitüdenhaft es auch klingen mag: Stabilität und Frieden werden auf dem Balkan nur durch Demokratisierung sowie durch die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte garantiert werden können. Dies sind die OSZE-Prinzipien, auf die sich alle Teilnehmerstaaten verpflichtet haben. Die EU, die USA und Russland werden gleichwohl nicht umhin kommen, eine Gesamtstrategie für Südosteuropa zu entwickeln.[40] Diese ist mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa zwar in Ansätzen vorhanden, weitere Schritte und vor allem weitere Gelder werden jedoch folgen müssen. Trotz der mazedonischen Krise sind mit dem demokratischen Wandel in Jugoslawien die Voraussetzungen für Kooperation und Integration in Südosteuropa besser als jemals zuvor in den letzten zehn Jahren.

40 Vgl. Carl Bildt, A Second Chance in the Balkans, in: Foreign Affairs 1/2001, S. 148-158, sowie Karl Lamers/Peter Hintze/Klaus-Jürgen Hedrich, Ordnung und Einverständnis. Der Balkan braucht eine selbsttragende politische Ordnung: die Südost-Europäische Union, in: FAZ vom 18. Juli 2001.

Johannes C. Landman

Die Entwicklung der OSZE aus der Sicht der Niederlande

Die paradoxe Natur der OSZE

Zur Zeit des Wiener Ministerratstreffens verglich der Direktor für Sicherheitspolitik im niederländischen Außenministerium, Herman Schaper, die OSZE[1] mit einer Eidechse: Im Laufe ihres Lebens könne sie zwar ihren Schwanz verlieren, ihr werde aber immer wieder ein neuer wachsen. Wenn Darwins Evolutionstheorie stimmt, dass die Fähigkeit zur Anpassung an sich verändernde Bedingungen über Überleben oder Aussterben entscheidet, dann hat sich die OSZE zweifellos als ein bemerkenswertes Geschöpf multilateraler Diplomatie erwiesen. Mehr als einmal wurde dieses scheinbar unattraktive Forum für tot oder irrelevant erklärt, nur um jedes Mal - wie Lazarus - wieder aufzuerstehen und zu beweisen, dass es immer noch sehr lebendig ist.
Tatsächlich hat die KSZE - so scheint es - von Anfang an - keine großen Hoffnungen oder Erwartungen geweckt. Auch wurde ihr kein großes Interesse entgegengebracht, von Enthusiasmus in der öffentlichen Wahrnehmung ganz zu schweigen. Am 21. Juli 1975, nur wenige Tage vor der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, schrieb die New York Times:

> "Die 35-Nationen-Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die sich nun nach 32 Monaten diplomatischen Herumstreitens ihrem Höhepunkt nähert, hätte es gar nicht geben dürfen. Noch nie haben so viele so lange um so wenig gerungen."[2]

Selbst nachdem letztes Jahr der 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte begangen wurde, kämpft die heutige OSZE noch immer um öffentliche Anerkennung. Kaum wird über ein mögliches Engagement der NATO auf dem Balkan auch nur gemunkelt, reicht das bereits für eine umfassende Medienberichterstattung aus, während der Umstand weitgehend ignoriert wird, dass die KSZE/OSZE bereits seit über fünf Jahren in diesem problembeladenen Teil Europas Leute vor Ort hat, die alle Arten von Aufgaben wahrnehmen, von der Grenzüberwachung bis zur Organisation von Wahlen, von der Polizeiausbildung bis zum Aufbau unabhängiger Medien. Tatsächlich ist die OSZE derzeit die einzige internationale Organisation, die

1 Die Organisation wird als "OSZE" bezeichnet, wenn auf die Zeit nach dem Budapester Gipfel Bezug genommen wird; für die Zeit davor wird der Name "KSZE" verwendet.
2 Eigene Übersetzung.

sich auf ein umfangreiches Netz von Feldbüros in allen Ländern des westlichen Balkans stützen kann.
Es sollte hervorgehoben werden, dass die Nachwelt über die KSZE weniger harsch und kategorisch urteilt. Offenbar war die Paraphrasierung des großen Winston Churchill durch die New York Times doch nicht ganz angemessen. Henry Kissinger - von den meisten seiner Zeitgenossen als die Inkarnation August von Rochaus Idee der Realpolitik angesehen und seinerzeit ebenfalls eher skeptisch, was den Wert der Schlussakte anging - wusste in seinem Standardwerk "Die Vernunft der Nationen" gleichwohl Folgendes zu sagen:

> "Wie sich zeigen sollte, machten heroische Reformer in Osteuropa (diesen Text) später zum Ausgangspunkt ihres Kampfes um die Befreiung ihrer Länder von der sowjetischen Herrschaft, und Václav Havel in der Tschechoslowakei und Lech Walesa in Polen erwarben sich einen Platz im Pantheon der Freiheitskämpfer, als sie die Bestimmungen dazu benutzten, nicht nur die Fremdherrschaft der Sowjets, sondern auch die kommunistischen Regime im eigenen Land ins Wanken zu bringen.
> Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und ihre Folgekonferenzen erfüllten letzten Endes eine wichtige Doppelrolle: In ihrer Planungsphase mäßigte die Aussicht auf das Zustandekommen der Konferenz das Verhalten der Sowjetunion Europa gegenüber, und später beschleunigte der sogenannte KSZE-Prozeß den Zusammenbruch des Sowjetreichs."[3]

Kissingers Hinweis darauf, dass die OSZE ihre Wurzeln im Kalten Krieg hat, ist ein guter Ausgangspunkt für diesen Beitrag.
Die KSZE, die ursprünglich eine diplomatische Konferenz zur Moderierung der Ost-West-Beziehungen war, hatte ziemlich klare Ziele und klar definierte Parameter, die in dem berüchtigten *Blue Book* (den Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen) sorgfältig niedergelegt sind. Nach 1989 befand sich die KSZE - wie der Warschauer Pakt und die NATO - in einer existentiellen Krise. Anders jedoch als der Warschauer Pakt, der sich so schnell auflöste, dass man sich fragt, ob es überhaupt jemand bemerkt hat, und auch anders als die NATO, die - plötzlich ihres Spiegelbildes beraubt - zehn Jahre brauchte, um sich neu zu erfinden, bewies die KSZE in dieser Phase, in der sie plötzlich vor der akuten Herausforderung stand sich weiterzuentwickeln, bemerkenswertes Geschick.
Seit 1990, beginnend mit der Unterzeichnung der Charta von Paris, hat sich die KSZE zu einer Institution entwickelt, die ihren Kurs mehr oder weniger erst "unterwegs" absteckte, indem sie ganz neue Aufgaben und die Verantwortung für Dinge übernahm, die andere etabliertere internationale Organisationen nicht übernehmen konnten oder wollten. Heute ist die OSZE vor al-

3 Henry A. Kissinger, Die Vernunft der Nationen, Berlin [1994], S. 841.

lem eine hochgradig einsatzfähige Organisation für Frühwarnung, Krisenprävention, Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge.
Zurzeit hat die OSZE etwa 4.500 Mitarbeiter vor Ort, die in 22 Missionen von Zentralasien bis zum Kaukasus und von Osteuropa über die baltischen Staaten bis zum westlichen Balkan tätig sind. In Zeiten, in denen die meisten, wenn nicht alle internationalen Organisationen ein Nullwachstum hinnehmen oder ihre Ausgaben sogar reduzieren mussten, ist der OSZE-Haushalt um das Achtfache angewachsen. Derzeit übersteigt das Budget der OSZE das von Organisationen wie der Organisation für industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen (UNIDO) und der UVNV-Vertragsorganisation (umfassendes Verbot von Nuklearversuchen). Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass die überwiegende Mehrzahl der internationalen Mitarbeiter der OSZE von ihren Regierungen abgeordnet wird. Würden sich diese zusätzlichen Mittel korrekt im Haushalt widerspiegeln, würde sich dieser nach Expertenmeinung verdoppeln. Nach diesen Maßstäben ist die OSZE keineswegs eine kleine Organisation. Dennoch verlässt sie sich auf eine kleine und schlanke Bürokratie von nicht mehr als 250 Personen im Wiener Sekretariat, während etwa 80 Prozent ihres Haushalts in die Missionen vor Ort fließen und 95 Prozent ihres Personals in ihnen eingesetzt sind.
Die OSZE hat ihren beeindruckenden Fundus an gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen zwar bewahrt, im Laufe der Zeit aber zwangsläufig einige ihrer ursprünglichen Züge verloren. So machen politische und militärische Sicherheit noch immer den Kern ihrer Agenda aus, in vieler Hinsicht hat diese jedoch praktischere, operative Züge angenommen, wobei der größte Teil der Ressourcen und der politischen Energie in die Stabilisierung des westlichen Balkans und die Lösung der so genannten eingefrorenen Konflikte im Kaukasus und in Moldau investiert werden. Gleichzeitig ist die OSZE aufgrund ihres umfassenden Sicherheitskonzepts zu einem Instrument zur Förderung sozio-politischer Transformation geworden. Die Agenda der menschlichen Dimension wird mit neuem Elan vorangetrieben, diesmal allerdings nicht nur von den Konferenzräumen in Wien aus, sondern auch auf ganz konkrete Weise vor Ort, durch die Missionen und insbesondere durch zwei weitere neue Instrumente der OSZE: den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) in Den Haag und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau. In dieser Hinsicht hat sich die OSZE mit Selbstvertrauen behauptet, ungeachtet der oftmals entmutigenden Aufgaben in den Teilnehmerstaaten, die häufig wenig oder gar keine historische Erfahrung mit Marktwirtschaft, freien Medien und einer reifen und funktionierenden parlamentarischen Demokratie hatten.
An dieser Stelle sollen drei Bemerkungen gemacht werden:
Erstens: Die Ereignisse, die mit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien einhergingen, trieben die KSZE in eine neue Rolle - eine Herausforderung, für die sie, wie sich zeigte, die notwendige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit besaß. Der Wendepunkt waren natürlich die Abkommen von Dayton

bzw. Paris, die der OSZE die Durchführung von Wahlen und den Wiederaufbau der Zivilgesellschaft aus den Trümmern des kriegszerstörten Bosnien übertrugen. Mit dieser völlig neuen Aufgabe ging eine Rekalibrierung der *raison d'être* der Organisation einher - eine Entwicklung, die durch die nachfolgenden Missionen in Albanien, Ostslawonien/Kroatien, im Kosovo und kürzlich in Belgrad verstärkt und bestätigt wurde.

Zweitens wurde die OSZE gerade wegen ihres umfassenden Sicherheitskonzepts, ihres breiten *Acquis* und ihrer bemerkenswerten institutionellen Flexibilität zum Hansdampf in allen Gassen. Die Vielfalt der Aufgaben, die die heutige OSZE in thematischer, regionaler und operativer Hinsicht wahrnimmt, ist wirklich erstaunlich. Dies spiegelt sich traditionell in ihren drei Dimensionen wider. In den neunziger Jahren hat sie sich noch zusätzlich mit solch neuen Institutionen ausgestattet wie dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte - beide wurden schon erwähnt - sowie dem Beauftragten für Medienfreiheit.

Neben ihrem wertvollen *Acquis* hat die OSZE somit ein Reservoir breit gefächerter Expertise und Felderfahrung entwickelt. Allerdings hat sie Probleme damit, diese zu bündeln und als kohärentes Ganzes zu präsentieren. Es bestehen himmelweite Unterschiede zwischen der Organisation von Wahlen im Kosovo, der Beratung von Regierungen bei der Änderung ihrer Sprachengesetze und Überwachungsoperationen entlang der georgisch-tschetschenischen Grenze.

Daher ist die OSZE verwundbar gegenüber nationalen Regierungen, die eine wählerische Politik verfolgen. Man könnte behaupten, dass gerade dies der Organisation ihre berühmte Flexibilität verleiht, aber gleichermaßen, dass es dazu geführt hat, dass sie kein klares politisches Ziel hat. In unserem Medienzeitalter sollte es kaum verwundern, dass Politiker und die Presse Schwierigkeiten haben, einer breiten Öffentlichkeit zu erklären, wofür die OSZE genau steht und was sie tut. Darstellungen neigen dazu, sich entweder auf die großen Missionen auf dem Balkan zu beschränken oder sich in erschöpfenden anekdotischen Aufzählungen ihrer breiten Tätigkeitspalette zu verzetteln. Als Folge davon leidet die OSZE unter dem chronischen Problem mangelnder Bekanntheit.

Drittens: Der Eidechse mag zwar einer neuer Schwanz gewachsen sein, aber hat sie wirklich ihre Natur geändert? Die OSZE hat ihre Ursprünge im Kalten Krieg, wo sie, so wie sie war, als diplomatische Frontlinie zwischen Ost und West diente und Barrieren einriss, wenn sie konnte. Heute ist dieses Bild natürlich komplexer. Zum einen ist die EU zunehmend zu einem eigenständigen Akteur geworden. Eine weitere Entwicklung von großer Bedeutung ist die enge Orientierung der 13 assoziierten Länder an den Positionen der EU. Falls die OSZE etwas von ihrer Frontstellung bewahrt hat, hat sich die Demarkationslinie nach Osten verschoben.

Trennendes innerhalb der OSZE ergibt sich auch daraus, dass es auf der einen Seite solche Länder gibt, die bereits innerhalb der euro-atlantischen Strukturen etabliert sind, sowie solche, die gute Aussichten auf einen Beitritt in absehbarer Zukunft haben, und auf der anderen Seite jene Länder, die diese Perspektive nicht haben. In dieser Hinsicht dient die OSZE zum Teil als eine Art Vorschule für einige Beitrittsaspiranten in der ehemals kommunistischen Welt. Ebenso schlägt die OSZE eine Brücke zu denjenigen Ländern, die nicht beitreten. Darüber hinaus ist der Europarat in traditionellen OSZE-Bereichen ebenso zu einem politischen Akteur geworden wie der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat der NATO.
Folglich wird die OSZE in vielen westlichen Hauptstädten nicht mehr als die vorrangige überwölbende Plattform für gesamteuropäische Sicherheit angesehen. Sie ist vielmehr zu einem wahlweise einsetzbaren Instrument zur Verfolgung enger begrenzter außenpolitischer Ziele geworden, hauptsächlich in Regionen, in denen weder die EU noch die NATO auftreten kann oder in denen sie sich scheuen, die notwendigen politischen Investitionen vorzunehmen. Das Engagement der OSZE in den zentralasiatischen Staaten ist ein solcher Fall, wie auch das im südlichen Kaukasus, obwohl die EU diese Region kürzlich auf ihrer politischen Agenda weiter nach oben gerückt hat. Auf dem westlichen Balkan, wo sich NATO und EU inzwischen stark engagieren, wird die OSZE stetig in die Rolle des Juniorpartners gedrängt. Das jüngste und vielleicht illustrativste Beispiel dafür ist die Art und Weise, in der die EU eine führende Rolle bei der Behandlung des Ausbruchs interethnischer Gewalt in Mazedonien übernommen hat.
Dass sich die OSZE zunehmend in so vielen Vor-Ort-Aktivitäten engagiert und sich zu einer hochgradig operativen Organisation entwickelt hat, ist an sich schon ein Beweis für die Tatsache, dass der Bedarf für solche Aktivitäten vorhanden ist. Insbesondere die Niederlande haben dazu beigetragen, die operativen Fähigkeiten der Organisation zu stärken. Die OSZE hat jedoch irgendwo auf diesem Weg ihre zentrale Position in der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur als strategische Organisation, die für Frieden und Stabilität in ganz Europa zuständig ist, eingebüßt. Wenn die OSZE überleben und ihre politische Relevanz bewahren will, muss sie unbedingt das Gleichgewicht zwischen ihren neu entwickelten operativen Fähigkeiten und ihrem umfassenden und inklusiven Sicherheitskonzept neu ausbalancieren.

Die bisher härteste Herausforderung für die OSZE

Am Tag nach dem letztjährigen Ministerrat in Wien berichteten einige Zeitungen, dass die Tage des Kalten Krieges wieder aufzuleben schienen - mit einem heftigen Zusammenstoß zwischen den Vereinigten Staaten und Russland. Weil schließlich nur eine Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa und ein für sich genommen bedeutendes Abkommen über kleine und

leichte Waffen verabschiedet wurden, wurde das jährliche Treffen der Außenminister im Allgemeinen als Fehlschlag betrachtet. Obwohl diese Situation keineswegs unvermeidbar war - was vielleicht nur diejenigen, die in den Verhandlungsprozess eingeweiht waren, erkannten -, muss man fairerweise zugeben, dass eine schwärende Wunde innerhalb der OSZE wieder aufgerissen worden war. Der russische Stellvertretende Außenminister Jewgeni Gussarow bemerkte, als er bei der Schlusszeremonie sprach, dass sich dies in der Realität als eine gesunde Entwicklung herausstellen könnte, die vielleicht den Heilungsprozess einleitet.

Für die OSZE stand das Menetekel schon seit dem Abzug der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) und den nachfolgenden Luftschlägen der NATO gegen serbische Truppenkonzentrationen und Militäreinrichtungen an der Wand. Der norwegische Amtierende Vorsitzende leistete wirklich bemerkenswert gute Arbeit, als er die OSZE durch dieses gefährliche politische Minenfeld navigierte und es schaffte, in Istanbul einen erfolgreichen Gipfel abzuhalten, dessen Ergebnis eine Reihe substantieller politischer Verpflichtungen war. Gleichzeitig verdeckte der Erfolg dieses Gipfeltreffens aber eine sich vertiefende Spaltung zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE. Gut zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris für ein neues Europa scheint es, als neige sich diese Phase des Entwicklungszyklus der OSZE, die so voller Optimismus begann, nun ihrem Ende zu.

So scheint beispielweise die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, weiterhin in neue große Missionen zu investieren, zu schwinden - zumindest im Augenblick. Ein solcher Fall ist die neue Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, die zu Beginn des Jahres 2001 eingerichtet wurde. Bemerkenswerterweise war das Mandat der Mission weniger umstritten als die Höchstzahl ihres internationalen Personals. Eine ganze Reihe von Botschaftern der Teilnehmerstaaten bestand auf einem begrenzten Personalumfang.

Ähnliche Zurückhaltung war während der Diskussionen um die zeitweilige Verstärkung der "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje zu beobachten. Obwohl die Notwendigkeit, die Fähigkeit der Mission zur Grenzüberwachung zwischen Mazedonien und dem südlichen Kosovo zu stärken, allseits anerkannt wurde, konnte man sich im Ständigen Rat lediglich auf eine Aufstockung um acht zusätzliche Missionsmitglieder einigen. Und das mitten in einer potentiell destabilisierenden Situation in einem Land, in dem die KSZE bereits 1992 ihre allererste Mission überhaupt eingerichtet hatte, um ein mögliches Überspringen des Konflikts zu überwachen. Obendrein hatte Max van der Stoel als HKNM den Ständigen Rat bei vielen Gelegenheiten immer wieder vor dem Anwachsen inter-ethnischer Spannungen in Mazedonien gewarnt.

Eigenartigerweise stimmte der Ständige Rat eine Woche später der Erweiterung des Mandats des Grenzüberwachungseinsatzes in Georgien ohne mit der Wimper zu zucken zu, wobei die Personalstärke wieder auf den Stand angehoben wurde, auf dem sie im Sommer gewesen war; immerhin wurde sie da-

durch auf 42 Beobachter verdoppelt. Was bedeuten diese anscheinend widersprüchlichen Beschlüsse, wenn sie überhaupt eine tiefere Bedeutung haben?
Wie ich schon weiter oben erwähnt habe, könnte die Verwandlung der KSZE in eine Organisation, die für die verschiedensten operativen Aktivitäten gut gerüstet ist, sehr leicht dazu führen, dass sie selektiver genutzt wird. Wie es aussieht, muss sich die OSZE tatsächlich auf einem zunehmend überfüllten Arbeitsmarkt behaupten. Da die NATO ihre ersten Schritte als Peacekeeping-Organisation auf dem westlichen Balkan gemacht hat, ist dieser Aspekt für die OSZE unwiderruflich verloren - zumindest in Mitteleuropa und auf dem Balkan, ungeachtet der Tatsache, dass er nominell Teil ihres breiten Mandats war. Auch der Europarat wagt sich zunehmend aus seinen Straßburger Räumlichkeiten heraus, richtet Feldbüros ein und wird operativer. Dabei kommt er gelegentlich den Aktivitäten der OSZE in die Quere, wie z.B. im Fall der Statusfrage der abtrünnigen Region Transnistrien. Es gibt noch weitere Beispiele, die an wenig hilfreiche Konkurrenz und Doppelarbeit grenzen und die es zu vermeiden gilt.
Zum größten Akteur aber, der der Eidechse auf den Schwanz tritt, könnte die Europäische Union werden. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nimmt zusehends Form an und mit der Ernennung des Hohen Repräsentanten Javier Solana bekommt Europa schließlich das, was Henry Kissinger so lange vermisst hat: eine Telefonnummer. Die Europäische Union verfügt in zunehmendem Maße über ein ansehnliches Arsenal außenpolitischer Instrumente, nicht zuletzt über ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht. Darüber hinaus entwickelt die Europäische Union derzeit ihre Fähigkeiten zum Krisenmanagement und damit auch zur Entsendung eigener Vor-Ort-Missionen. Mit der Zeit wird sie auch über die Möglichkeit zur Stationierung militärischer Einheiten für solche Operationen verfügen, die jetzt noch von SFOR und KFOR wahrgenommen werden.
Da andere internationale Organisationen und die Europäische Union sich laufend an die neuen Anforderungen einer grundsätzlich veränderten Sicherheitslandschaft anpassen, wird die OSZE dem Druck standhalten müssen, sie zu einer Art technischem Subunternehmer zu degradieren. Paradoxerweise ist es die relativ erfolgreiche Entwicklung der operativen Fähigkeiten der OSZE vor Ort, die sie zugleich anfällig für einen solchen Druck gemacht hat. Wenn der politische Dialog über irgendeine Konfliktsituation außerhalb des OSZE-Rahmens geführt wird, könnte es zunehmend schwierig werden, zu erwarten, dass sich die Organisation konstruktiv und sinnvoll am Geschehen beteiligt.
Eine weitere Veränderung in dieser Hinsicht ist die zunehmende Tendenz, Konsultationen innerhalb der OSZE auf lediglich die größten Mächte zu begrenzen, die - nebenbei bemerkt - nicht notwendigerweise auch den größten Teil des Haushalts aufbringen.
Das Axiom "keine Besteuerung ohne Vertretung" könnte, falls das so weitergeht, zu einem beachtlichen Faktor in den politischen Überlegungen einer

immer größeren Reihe von Teilnehmerstaaten werden und der künftigen Rolle der Organisation und ihrem Potential schaden.
Obwohl die OSZE - wie jede andere internationale Organisation - ohnehin ständig über ihren künftigen Kurs nachdenkt, scheint es gerade in diesem Stadium besonders wichtig, dass dieser Denkprozess energisch vorangetrieben wird.
Ein in diesem Zusammenhang überaus relevantes Thema ist meiner Meinung nach der gesamte Komplex der Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) innerhalb der OSZE. Die bestehenden Rüstungskontrollsysteme und anwendbaren VSBM haben sich als äußerst nutzbringend für die Erhöhung der gesamteuropäischen Sicherheit erwiesen. Nicht nur, weil der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) dazu beigetragen hat, die Waffenarsenale auf transparente Weise erheblich zu reduzieren, sondern auch - was ebenso wichtig ist - weil dieser KSE-Vertrag mit seinem intrusiven Verifikationsregime und das Wiener Dokument mit den darin vereinbarten Maßnahmen zur umfassenden Vertrauensbildung regelmäßige Kontakte und intensiven Informationsaustausch zwischen ehemaligen Gegnern auf eine Weise gefördert haben, die noch vor zwei Jahrzehnten undenkbar gewesen wäre.
Wir müssen jedoch darauf achten, dass wir uns nicht - wie jene Generäle - darauf vorbereiten, vergangene Kriege zu führen. Hier muss wiederum daran erinnert werden, dass das derzeitige Rüstungskontrollregime der OSZE aus der Zeit des Kalten Krieges stammt. Selbstverständlich sind die fraglichen Dokumente seither ergänzt worden, so dass sie der veränderten politisch-militärischen Situation in Europa besser Rechnung tragen. Derzeit scheint allerdings der Enthusiasmus bei der Erkundung der Möglichkeiten, neue Maßnahmen auf diesem Gebiet zu entwickeln, eher gering zu sein. Doch die Art der bewaffneten Konflikte in Europa hat sich dramatisch verändert. Die gegenwärtigen Bedrohungen für die Sicherheit entstehen vornehmlich aus innerstaatlicher sozialer und politischer Instabilität, Streitigkeiten über Mechanismen der Teilhabe an der Macht, ethnischen Spannungen und oftmals obskuren Rebellenbewegungen, die mit eng begrenzten politischen Programmen agieren und deren Finanzquellen häufig ebenfalls obskur sind. Was jedoch auf der Hand zu liegen scheint, ist der Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Kleinwaffen, Kriegen niedriger Intensität und organisiertem Verbrechen, insbesondere in Bezug auf Drogenschmuggel, Menschenhandel und Korruption.
Die vorhandenen Instrumente der OSZE im Bereich der Rüstungskontrolle und - vor allem - der VSBM sind nicht mehr auf dem Stand dieser Entwicklungen. Natürlich sind schon einige Schritte unternommen worden, wie z.B. die Annahme des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen beim Wiener Ministerratstreffen. Darüber hinaus führt die OSZE gerade eine breit angelegte Studie darüber durch, wie sie ihre Handlungsmöglichkeiten im Bereich polizeilicher Aktivitäten erweitern kann. Sie stützt sich dabei auf ihre

umfassenden Erfahrungen aus der Arbeit der OSZE-Polizeischule im Kosovo und ihre Rolle in Ostslawonien, als dieses Gebiet Kroatien wiedereingegliedert wurde. Es ist jedoch zugleich von wachsender Bedeutung, dass innerhalb der OSZE klare Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen erzielt werden, die die so genannten "anderen Kräfte", darunter paramilitärische Kräfte, einschließen.

Zurück zu den Grundlagen

Ein Blick auf die unordentliche geopolitische Landkarte und die Erfahrungen der letzten zehn Jahre macht deutlich, dass Europas Probleme noch keineswegs gelöst sind. Angesichts der allgemeinen Jubelstimmung, die am Ende des Kalten Krieges vorherrschte, sei Francis Fukuyama verziehen, dass er *Das Ende der Geschichte* ausrief. Auch der internationalen Gemeinschaft sei nach zehn Jahren mit Slobodan Milošević und seinen Bluttaten die kurze Atempause verziehen, die sie dazu nutzte, das Versprechen der Rückkehr zur Normalität auf dem westlichen Balkan zu feiern.

Die Öffnung des Eisernen Vorhangs beendete zwar die scharfe politische und militärische Teilung Europas, gleichzeitig tauchten aber mit dem Zusammenbruch des Sowjetreiches viel ältere, historische Risse wieder auf. Viele der Konflikte, mit denen die OSZE sich gegenwärtig befasst, sind Variationen derselben Themen, die mit dem Ende des osmanischen und des Habsburgerreiches aufkamen. In der Tat behaupten einige Historiker und politische Beobachter sogar, dass die Ursachen dieser Risse noch viel weiter zurückliegen, und verweisen auf den Zerfall des Römischen Reiches um 400 nach Christus in einen westlichen und einen östlichen Teil und die nachfolgende getrennte Entwicklung der römischen und der orthodoxen Kirche.

Obwohl die wirtschaftliche, soziale und ökologische Verwüstung, die jahrzehntelange kommunistische Misswirtschaft in Osteuropa angerichtet hat, auch weiterhin noch auf absehbare Zeit Konflikte anheizen wird, sollte man klugerweise bedenken, dass das sowjetische Erbe nur eine der obersten Schichten dieser brisanten Kruste ist. Auch sollten wir die potentiell destabilisierenden Auswirkungen des schockartigen Zusammentreffens osteuropäischer Gesellschaften mit dem westlichen Kapitalismus nicht unterschätzen. Auf jeden Fall täten diejenigen von uns, die mit Außenpolitik befasst sind, gut daran, sich eher mit dem Gedanken einer "Wiederentdeckung der Geschichte" zu tragen als einfach nur die simplifizierende Vorstellung zu verbreiten, das Vordringen der liberalen Demokratie sei irreversibel und daher eine ausgemachte Sache. Bruno Kreisky hat einmal gesagt, die Geschichte habe vieles zu lehren, aber leider nur wenige Schüler.

Unzweifelhaft war das gewaltsame und ethnische Auseinanderbrechen Jugoslawiens für den Westen ein Schock. Immerhin machte es all die Werte und Prinzipien, die er in den letzten 50 Jahren standhaft verteidigt hatte, zunichte.

Die liberale Demokratie und alles, was zu ihr gehört, mag siegreich aus dem Kalten Krieg hervorgegangen sein; inzwischen sollte aber reichlich klar geworden sein, dass sie allein in ihrer Rolle als Vorbild dem europäischen Kontinent insgesamt weder Stabilität noch Wohlstand bringen wird.

Keine andere internationale Organisation hat mehr Erfahrung in diesem Teil der Welt als die OSZE; nicht nur allein aufgrund ihrer Missionen vor Ort, sondern insbesondere deshalb, weil alle Länder, deren Sicherheit durch die Nähe zu den erwähnten Rissen bestimmt wird, Teilnehmerstaaten der OSZE sind. Daher gibt es keinen besseren Ort für einen ständigen Dialog über (potentielle) Konflikte und eine diesbezügliche Risikoabschätzung als Wien.

Dieser Reichtum an Erfahrung und Expertise muss allerdings besser nutzbar gemacht und auf Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge ausgerichtet werden. Die OSZE muss viel investieren, um ihre Position als *das* Wissens- und Nervenzentrum europäischer Sicherheitsbelange auszubauen und dabei alle drei Dimensionen gleich zu gewichten und miteinander zu verknüpfen. Im Hinblick darauf erscheint es notwendig, die Analyse- und Planungskapazitäten des OSZE-Sekretariats weiter zu stärken, wie es auch in dem jüngsten gemeinsamen niederländisch-deutschen Papier "Reviewing the OSCE: Food for Thought and some Possible Steps Forward" vorgeschlagen wird. Auch der dort gemachte Vorschlag, in Wien informelle Arbeitsgruppen zu bilden, die subregionale Strategien entwickeln sollen, verdient besondere Beachtung.

Gleichzeitig muss die OSZE sich von der Illusion verabschieden, sie könne jede einzelne Krise allein lösen. Es ist unabdingbar, dass die OSZE die Führung dabei übernimmt, der Plattform für kooperative Sicherheit wirkliche und praktische Bedeutung zu verleihen. Das wird nicht leicht werden, da die Grundprinzipien der verschiedenen europäischen Institutionen in der Praxis häufig zu endlosen Diskussionen über die Interpretation ihrer unterschiedlichen Mandate führen. Folglich ist der Wettbewerb untereinander zu einer Tatsache geworden und könnte statt zu der angestrebten Zusammenarbeit zu einer gegenseitigen Blockade zu führen. Es ist daher wichtig, dass das politische Gebot der Abgrenzung der Kompetenzen der euro-atlantischen Institutionen unter Beachtung der jeweiligen komparativen Vorteile Vorrang erhält vor der Kraft der Bürokratie, die wir manchmal in der Praxis erleben.

Der Kern dieser Empfehlung ist in der Tat eine Variation der Kinkel-Kooijmans-Initiative aus dem Jahre 1994, die u.a. vorschlug, die *OSZE zuerst* zu befassen, d.h. ihr die Hauptverantwortung bei der Problemlösung in ihrem eigenen Sicherheitsbereich zu geben, bevor diese globale Ausmaße annimmt.

Was mir vorschwebt ist keine Hierarchie unter internationalen Organisationen oder eine Art *Gentlemen's Agreement*, das der OSZE automatisch eine Führungsrolle garantieren würde. Die OSZE sollte vielmehr als *Clearing-House* oder Nervenzentrum fungieren, in dem Informationen und deren Analyse, normative Rahmen und Sicherheitsdialog in kohärenterer Weise zusammengeführt werden. Je nach Lage der Dinge könnte der Ständige Rat sich

dann für eine Vorgehensweise entscheiden und überlegen, ob die Ressourcen der OSZE selbst eingesetzt oder andere internationale Organisationen, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, gebeten werden sollen, die Verantwortung für bestimmte Aufgaben zu übernehmen oder Hilfe zu leisten.

Beispiele solcher inter-institutionellen Kooperation im OSZE-Rahmen könnten z.B. sein, die NATO-Agentur für Materialerhaltung und Ersatzteilversorgung (NAMSA) zu bitten, bei der Räumung unsicherer Munition zu helfen, oder die Venedig-Kommission des Europarats um Unterstützung bei der Klärung offener Verfassungsfragen zu ersuchen. Ebenso könnte die OSZE die Europäische Kommission um Hilfe bitten, wenn es darum geht, dem Koordinator für ökonomische Aktivitäten bei der Erarbeitung von Plänen für den sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau vom Krieg betroffener Regionen im südlichen Kaukasus zu unterstützen. Auch sollten wir die substantiellen Beiträge, die die Teilnehmerstaaten individuell leisten können, nicht außer Acht lassen.

Der Punkt ist: Werden solche Aktivitäten außerhalb des Rahmens, den die OSZE für die gemeinsame Sicherheit anbietet, unternommen, können sie eher zur Verlängerung oder gar Eskalation eines Konflikts als zu seiner Deeskalation beitragen. In dieser Hinsicht muss unbedingt bedacht werden, dass die Russische Föderation in die Behandlung der meisten der (potentiellen) Konflikte in der OSZE-Region konstruktiv eingebunden werden muss. Die OSZE ist die logische Plattform dafür. Damit die Russen sich jedoch weiterhin engagieren, muss die Funktionsweise der OSZE zumindest einigermaßen ihren Erwartungen und Beschwerden Rechnung tragen. Derzeit scheint das nicht in ausreichender Weise der Fall zu sein. Die Europäische Union und die USA täten deshalb gut daran, einige der russischen Bedenken über die Entwicklung der OSZE konstruktiv aufzugreifen. Die anstehende Debatte über die weitere Erweiterung der NATO verleiht solchen Überlegungen noch größere Bedeutung.

Nun sind die hier vorgebrachten Ideen nicht wirklich neu - nur dass sie nicht so recht vorankommen. Es müsste kein neuer Rahmen entwickelt werden, alle erforderlichen Grundlagen sind bereits innerhalb der OSZE und in anderen Grundsatzdokumenten formuliert worden. Hier sei insbesondere auf die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation aus dem Jahre 1997 verwiesen. Die Grundakte ist nicht nur ein relativ neues Dokument, sie ist meines Erachtens besonders bedeutsam, weil sie die beiden früheren Hauptrivalen auf eine gemeinsame Herangehensweise hinsichtlich der europäischen Sicherheit verpflichtet. Die beiden ersten Absätze des Kapitels "Grundsätze" lauten wie folgt:

> "Ausgehend von dem Grundsatz, dass die Sicherheit aller Staaten in der euro-atlantischen Gemeinschaft unteilbar ist, werden die NATO und

Russland zusammenarbeiten, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass in Europa gemeinsame und umfassende Sicherheit auf der Grundlage des Bekenntnisses zu gemeinsamen Werten, Verpflichtungen und Verhaltensnormen im Interesse aller Staaten geschaffen wird.
Die NATO und Russland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen. Der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation kommt eine Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa zu. Im Zuge der Stärkung der OSZE werden die NATO und Russland zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem Europa der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen."

Es ist eine reine Frage der Umsetzung - aber das ist leichter gesagt als getan. Das in der OSZE zur Zeit vorherrschende Klima ist einer Art der Kooperation, die auf die Förderung eines echten Gefühls gemeinsamer Sicherheit gerichtet ist, nicht eben dienlich.
Aus dieser Sackgasse wieder herauszukommen und die OSZE in die Position als erstrangiges Wissenszentrum für konkrete europäische Sicherheitsfragen und als *Clearing-House* gegenüber anderen internationalen Organisationen und europäischen Institutionen zu bringen, wird - davon bin ich überzeugt - die größte Herausforderung für die nächsten Jahre sein. Schlüge dies fehl, würde die OSZE politisch weiter geschwächt. Ich bin der Überzeugung, dass dies keine wünschenswerte Entwicklung wäre, da keine andere Organisation in Europa die Erfahrung, die Expertise, das umfassende Mandat und - was am wichtigsten ist - den großen Teilnehmerkreis hat, der notwendig ist, um das Konzept gemeinsamer und umfassender Sicherheit umzusetzen. Die OSZE ist nicht so leicht zu ersetzen - weder durch die NATO noch durch die EU.

Die OSZE und die Niederlande

Im Laufe der vergangenen 50 Jahre hat die niederländische Außenpolitik eine besondere Affinität zur multilateralen Diplomatie entwickelt. Nach dem Zweiten Weltkrieg gaben die Niederlande ihren lange gehegten Neutralitätsstatus auf und wurden Gründungsmitglied von Benelux und Europarat, den Vorläufern der heutigen Europäischen Union, von NATO und KSZE. Diese Affinität ist fest begründet in rationalem Eigeninteresse, da multilaterale Organisationen die politische Chancengleichheit erhöhen und so dazu dienen,

den übermächtigen Einfluss der Großmächte bis zu einem gewissen Grad zu mäßigen, den diese sonst unilateral entfalten würden. Außerdem bietet die aktive Teilnahme an multilateralen Foren die Gelegenheit, die eigenen Möglichkeiten zu erhöhen, Ideen, die uns wichtig sind, einzubringen.

Aus diesem Grund haben die Niederlande stets viel Mühe und erhebliche Ressourcen in die Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen investiert. Die OSZE ist hier keine Ausnahme. Die Niederlande gehören zu denjenigen, die die größten Nettobeiträge zum Gesamthaushalt der OSZE leisten, und zu den wichtigsten Geldgebern für die Aktivitäten des BDIMR und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten sowie für einige Missionen vor Ort. Tatsächlich ist der Beitrag der Niederlande zum Gesamthaushalt der OSZE nur ein Bruchteil der Finanzmittel, die sie der OSZE über freiwillige Zahlungen zur Verfügung stellen. Darüber hinaus befindet sich in Den Haag, einem der offiziellen Sitze der OSZE, das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, und das niederländische Außenministerium hat in den letzten zehn Jahren einen Teil der Kosten für das FSK- und KSE-Kommunikationsnetzwerk getragen, das ein unverzichtbares Bindeglied für den Informationsaustausch im Rahmen des Rüstungskontroll- und Verifikationsregimes der OSZE darstellt. Außerdem sind die Niederlande Depositarstaat für den KSE-Vertrag aus dem Jahre 1990 und dessen angepasste Fassung aus dem Jahre 1999.

Niederländische Investitionen in die OSZE beschränken sich aber nicht ausschließlich auf materielle Zuwendungen. Die Niederlande haben auch zahlreiche Vorschläge initiiert, die zur konzeptionellen Entwicklung der Organisation beigetragen haben. Über die Kinkel-Kooijmans-Initiative und das bereits erwähnte neue niederländisch-deutsche Papier hinaus sind die Initiative zur Stärkung des Sekretariats und der operativen Fähigkeiten der Organisation, die vom Ministerrat in Kopenhagen im Jahre 1997 angenommen wurde, unser Beitrag zur Einführung des REACT-Konzepts, das auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedet wurde, sowie unsere Rolle hinsichtlich des Dokuments über kleine und leichte Waffen besonders herausragende Beispiele.

Den größten Einzelbeitrag jedoch, den die Niederlande zur Funktion und weiteren Entwicklung der OSZE leisten können, werden sie vermutlich im Jahr 2003 erbringen, wenn sie den Amtierenden Vorsitz der OSZE übernehmen. Dies verspricht eine große und äußerst reizvolle Aufgabe zu werden. Die Belastungen für den Amtierenden Vorsitz der OSZE werden generell als sehr hoch angesehen und sind nicht vergleichbar beispielsweise mit der EU-Präsidentschaft, die sich auf die Unterstützung so etablierter und großer Bürokratien wie das Ratssekretariat und die Kommission stützen kann.

Angesichts der begrenzten politischen Rolle des Generalsekretärs, die nach unserer Auffassung ohnehin aufgewertet werden sollte, dreht sich die Arbeit der Organisation weitgehend um den Amtierenden Vorsitzenden. Ob das gut ist oder nicht, ist eine andere Frage. Es sollte jedoch klar sein, dass zusätzlich zur Übernahme der Verantwortung für alle regulären OSZE-Aktivitäten von

künftigen Vorsitzenden sowohl die notwendige politische Führung als auch Impulse zur Gestaltung der Zukunft der Organisation erwartet werden.
Wie ich bereits an anderer Stelle in diesem Beitrag erwähnt habe, muss sich die OSZE wieder als *das* vorrangige Wissens- und Nervenzentrum für europäische Sicherheitsfragen und als *Clearing-House* gegenüber den anderen internationalen Institutionen positionieren. In vieler Hinsicht scheinen die Niederlande gut geeignet zu sein, diese Debatte voranzutreiben. Angesichts ihrer Position in allen vier euro-atlantischen Institutionen sollten die Niederlande in ihrer Funktion als Amtierender Vorsitz in der Lage sein, eine breitere Diskussion über die Ausgestaltung der Plattform für kooperative Sicherheit sinnvoll zu leiten. Es ist daher unerlässlich, dass die Niederlande nicht nur frühzeitig Konsultationen mit den nächsten Präsidentschaften der Europäischen Union aufnehmen, sondern auch mit den Vereinigten Staaten und denjenigen Ländern, die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Arbeitsweise der OSZE signalisiert haben, unter ihnen in erster Linie die Russische Föderation.
Die Niederlande freuen sich darauf, im kommenden Jahr der Troika anzugehören und 2003 den Vorsitz der OSZE zu übernehmen. Für uns wird das eine neue und überwältigende Erfahrung sein. Wir haben eine Menge zu bieten. Gleichzeitig können die Niederlande und insbesondere ihr auswärtiger Dienst einiges dazu lernen. Der Vorsitz könnte auch unser Verständnis einiger der Glaubenssätze, die denjenigen Fragen über europäischer Sicherheit zugrunde liegen, die den europäischen Kontinent derzeit beschäftigen, vertiefen. Die Niederlande sind sich der vor ihnen liegenden Aufgabe und der großen Verantwortung, die sie mit sich bringt, bewusst. Die logistischen Vorbereitungen für die Übernahme des Vorsitzes laufen bereits; nun müssen in naher Zukunft politische Konsultationen aufgenommen werden, um einen Plan für die Zukunft der OSZE zu entwickeln.

Skjold G. Mellbin

Die OSZE - Eine dänische Sichtweise

1. Zu Beginn der sechziger Jahre wurden Westeuropa und Nordamerika von Ermahnungen aus dem Osten, es sei notwendig, eine europäische Sicherheitskonferenz einzuberufen, und den daraus folgenden Verdiensten der verschiedenen Vorschläge für eine solche Konferenz von Seiten der Sowjetunion und anderer Warschauer-Pakt-Staaten geradezu überschwemmt.
In den Hauptstädten der westlichen Länder und auf Seiten der NATO betrachtete man solche Vorschläge mit einiger Skepsis, da ihr Zweck vielfältig sein konnte, nicht zuletzt der, so mutmaßte man, den politischen und militärischen Zusammenhalt unter den NATO-Ländern zu beeinträchtigen und die sowjetische Vormachtstellung in Osteuropa zu festigen. Zugleich war man sich aber im Westen im Klaren darüber, dass der Kalte Krieg ein gefährliches und kostspieliges Unternehmen war und eine Entspannung daher wünschenswert sei, sollte sie denn unter akzeptablen Bedingungen erreicht werden können. Auch müsste sie bestimmten konstruktiven Zwecken dienen, so z.B. die Folgen der widernatürlichen Teilung Europas für die Politik und die Menschen mildern und langfristig die Möglichkeit offen halten, diese Teilung zu überwinden.
Nach ausgedehnten Beratungen mit Regierungen in Ost und West schlug der damalige dänische Außenminister Per Haekkerup den NATO-Staaten vor, die Probleme und möglichen Vorteile, die mit der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz verbunden waren, zu erörtern. Die Begeisterung in der NATO hielt sich weitgehend in Grenzen. Im Jahre 1966 nahm sich jedoch der NATO-Rat der Sache an und sechs Jahre später und nach einer Menge Schwierigkeiten kamen der Osten, der Westen und die blockfreien Länder darin überein, im November 1972 in Helsinki vorbereitende Gespräche über eine "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" aufzunehmen.
Entsprechend seiner Haltung in den Jahren zuvor war Dänemark an diesen Verhandlungen sehr rege beteiligt, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kam, dass es den Originaltext dessen vorlegte, was schließlich zum "dritten Korb" des Helsinki-Dokuments wurde. Dänemark nahm auch während der eigentlichen KSZE und auf den Folgetreffen in Belgrad (1977-78), Madrid (1980-83), Wien (1986-89) sowie während der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Stockholm (KVAE, 1984-86) eine aktive Haltung ein. Diese wurde zusätzlich dadurch begünstigt, dass Dänemark sich vom Beginn der Vorbereitungsgespräche in Helsinki im Jahre 1972 an in der einzigartigen Position befand, als einziges skandinavisches Land Mitglied sowohl der NATO als auch der EG zu sein. Das bedeutete für ein kleines Land wie Dänemark eine ungewöhnlich breite und fle-

xible Basis für die Teilnahme am KSZE-Prozess und eröffnete ihm Möglichkeiten, die es normalerweise nicht gehabt hätte. So wurde es auf politischer Ebene zeitweilig geradezu gehätschelt, was aber nach dem Ende des Kalten Krieges natürlich nicht andauerte. All dies gehört nun der Geschichte an.

2. Im Jahre 1989 wurde Europa von einem politischen Erdrutsch erfasst, der eine vollkommen neue politische Landschaft hinterließ. Dieser Erdrutsch erfasste auch die KSZE, da der Zweck, zu dem sie geschaffen worden war, sich nun erfüllt hatte. Die Frage, ob diese Entwicklungen die KSZE überflüssig machten, tauchte niemals auf. (Die Führung in Moskau könnte sich jedoch mit dem Gedanken beschäftigen, weshalb die ursprünglich sowjetischen Pläne für eine europäische Sicherheitskonferenz ein solch völlig unbeabsichtigtes Resultat gezeitigt hatten.)

Der Optimismus, der auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Paris 1990 herrschte, war in der jüngeren europäischen Geschichte beispiellos. Die Teilnehmer sahen sich dazu veranlasst, in der Charta von Paris eine "neue Ära der Demokratie, des Friedens und der Einheit in Europa" auszurufen. Diese Vision sollte die zukünftige Arbeit der KSZE anleiten.

Die Vision aber wurde brüchig, als sich mit Beginn der neunziger Jahre der Himmel über Europa zusehends verfinsterte: Konflikte verschiedenster Art in und zwischen den vormals kommunistischen Ländern, ein unsteter Kurs auf dem Weg zur Demokratie und bei der vollständigen Implementierung der Menschenrechte in einigen dieser Länder und die größte Katastrophe überhaupt: das gewalttätige Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawien. Einige dieser Probleme belasten seither die Tagesordnung der KSZE/OSZE schwer.

3. Die ursprüngliche KSZE war durch schwache Strukturen gekennzeichnet, gleichzeitig jedoch mit einer reichhaltigen und klar strukturierten Agenda ausgestattet. Zugeschnitten auf die grundsätzlichen Probleme und Konflikte des Kalten Krieges war diese Agenda die Grundlage für die anhaltenden Debatten und die Normsetzung im Rahmen der KSZE, die sich an den Unterschieden und gegensätzlichen Sichtweisen der zwei vorherrschenden politischen Systeme im Europa jener Zeit orientierten. Schon bald nach ihrer Gründung im Jahre 1975 entwickelte sich die Konferenz zu einer wichtigen Bestimmungsgröße für die Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent, was bis zum Ende des Kalten Krieges Bestand hatte.

Die alten Strukturen erwiesen sich jedoch als ungenügend für die Bewältigung der neuen Probleme und Konflikte in der Zeit nach dem Kalten Krieg. Um ihre Glaubwürdigkeit zu bewahren, musste die KSZE nun mit neuen Werkzeugen ausgestattet werden, die es ihr erlaubten die vielfältigen Aktivitäten vor Ort zu meistern, die infolge der Entwicklungen in und zwischen den Teilnehmerstaaten erforderlich geworden waren. Daher legte das Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 das Fundament für eine internationale Organisation traditionellen Stils, die auf einen umfassenden politischen und bürokratischen Apparat zurückgreifen konnte. So beschloss man auf dem Gipfel-

treffen in Budapest 1994, auch den Namen der "Konferenz" in "Organisation" für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa abzuändern. Im Laufe der neunziger Jahre nahmen die Tätigkeiten in den Teilnehmerstaaten vor Ort eine immer bedeutendere Rolle ein.

Dies führt uns in die Gegenwart und zu der Frage: was nun? In welcher Situation befindet sich die OSZE heute, als Ergebnis der Ereignisse seit Beginn der neunziger Jahre? Wie kann die Organisation am besten auf die Herausforderungen der Zukunft vorbereitet werden? Zur umfassenden Beantwortung der letzten Frage kann auch Dänemark keine fertigen Pläne präsentieren; das kann niemand. Dänemark wird aber sowohl im Rahmen der Diplomatie als auch vor Ort die Arbeit der OSZE weiterhin unterstützen und seinen Teil dazu beisteuern. Im Folgenden wird eine Sichtweise aus Dänemark vorgestellt, zum einen mit Blick auf die wichtigsten Eigenschaften der heutigen Organisation und zum anderen hinsichtlich der möglichen Schritte zur Anpassung oder Korrektur herrschender Zustände, wo dies notwendig erscheint.

4. Die politische Debatte und die normsetzende Tätigkeit, wie sie der alten KSZE eigen waren, fanden infolge der Geschehnisse der Jahre 1989 und 1990 aus naheliegenden Gründen ein abruptes Ende. Wenn solche Debatten und Aktivitäten auch noch immer stattfanden, so waren sie von da an relativ statisch an westlichen Ideen und Normen ausgerichtet, wie sie mit der Annahme der Charta von Paris prinzipiell von allen Teilnehmerstaaten akzeptiert worden waren, wenn sie auch nicht immer eingehalten wurden. Was immer von der politischen Debatte und den normsetzenden Aktivitäten übrig geblieben war - der Stachel war ihnen genommen und grundsätzliche politische Themen blieben außen vor.

Die voraussehbaren Zusammenstöße zwischen den Kontrahenten in schweren und manifesten Konflikten - wie z.B. beim Zerfall Jugoslawiens und in Berg-Karabach - und die von ihnen verursachte Unruhe und Aktivität innerhalb der KSZE/OSZE nahmen ebenso konkrete Formen an wie die ihnen zugrunde liegenden Themen, ohne dass sie jedoch zu einer allgemeinen Diskussion über die Ursachen und die grundsätzlichen Probleme führten. Das gleiche gilt im Großen und Ganzen auch für andere wichtige politische Errungenschaften, nämlich die höchst lobenswerte Tätigkeit der verschiedenen besonderen Institutionen der OSZE in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte, Minderheiten und Medienfreiheit sowie der Parlamentarischen Versammlung.

Während der Verhandlungen, die der Annahme der Europäischen Sicherheitscharta auf dem Istanbuler Gipfel im November 1999 vorausgingen, gab es in dem ein oder anderen Lager durchaus Ambitionen, die Charta zu einem innovativen, normativen Dokument zu machen, das die politischen Richtlinien für die Beziehungen zwischen Staaten, zwischen Staaten und ihren Bürgern und zwischen internationalen Organisationen niederlegen sollte. Diese Bemühungen schlugen jedoch fehl. Es stellte sich am Ende heraus, dass die normativen Inhalte der Charta im Prinzip auf den Erhalt des bis dahin in der OSZE Erreichten beschränkt blieben. Darüber hinaus enthielt die Charta eine

Reihe neuer, praktischer Instrumente zur Stärkung der Fähigkeit der OSZE zur Krisenbewältigung. Das war eine gute Sache, aber eben etwas völlig anderes.

Die militärische Dimension der OSZE ist ein eigenartiges Phänomen. Sie reicht bis zur Konferenz von Stockholm 1984-1986 zurück und war seither ein durchaus erfolgreiches Unternehmen. Während der neunziger Jahre waren die Bestrebungen des Forums für Sicherheitskooperation zur Annahme weiterer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) und verschiedener Rüstungskontrollvereinbarungen wohlgelungen, wobei diese Arbeit unvermindert fortgesetzt wird. Sie ist jedoch nicht unbedingt von dem politischen Dach der OSZE abhängig und in diesem Sinne ein eigenständiges Phänomen.

5. Das Bild der OSZE ist daher heute stark von ihren Einsätzen vor Ort geprägt, wie sie von ihren Missionen, Büros und anderen Formen der Präsenz durchgeführt werden, um den Teilnehmerstaaten zu helfen, mit Konflikten, Krisen, dem Aufbau von Demokratie etc. (im Folgenden zusammengefasst unter dem Begriff *Krisenbewältigung*) umzugehen. Eine Übersicht über die Einsatzorte spricht Bände, was die Verschiedenartigkeit, die Bedeutung und die Komplexität ihrer Aufgaben anbelangt: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kosovo (in Jugoslawien), Kroatien, Litauen, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Russland (Tschetschenien), Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Natürlich unterscheiden sich die Mandate dieser OSZE-Missionen und -Büros von Fall zu Fall. Ihr gemeinsamer Nenner ist jedoch die Unterstützung politischer Prozesse, die Konflikte aller Art verhüten oder lösen sollen.

Die schiere Zahl, die Verschiedenartigkeit und die Art und Weise der Aufgabenbewältigung der genannten Vor-Ort-Aktivitäten zeugen von einer erfolgreichen Umsetzung des Vorhabens, die OSZE mit der Fähigkeit auszustatten, im Falle eines Konfliktes oder anderer Probleme Krisenbewältigung vor Ort durchzuführen. So erfüllt die OSZE eine der Kernforderungen, die sie erfüllen muss, will sie als verlässliche Betreuerin von Vorhaben angesehen werden, mit denen die zahlreichen und komplexen Probleme Europas nach dem Ende des Kalten Krieges gemeistert werden sollen. Zwar konnten in den Fällen, mit denen sich die Einsätze vor Ort befassten und befassen, nur wenige und begrenzte Lösungen gefunden werden, doch dies sagt weniger etwas über die Effektivität der Arbeit als vielmehr etwas über die Vielschichtigkeit der vorhandenen Probleme aus. Die Wiederbelebung des politischen Dialogs könnte in den Fällen, in denen die Bemühungen um eine Lösung seit einiger Zeit festgefahren sind (z.B. Georgien, Moldau und Berg-Karabach), eine Grundlage für neue Bemühungen schaffen.

Nun ist ja aber allseits bekannt, dass die OSZE in ihrem Gebiet kein Monopol auf Krisenbewältigung besitzt. Andere internationale Organisationen verfügen in diesem Bereich ebenfalls über entsprechende Fähigkeiten, was sie

möglicherweise zu eigenen Zwecken in Situationen demonstrieren wollen, die eine internationale Intervention erfordern. Dies sind für den OSZE-Raum vor allem die Vereinten Nationen, die NATO und die EU. In Anbetracht der Entwicklungen des letzten Jahrzehnts stellt sich notwendigerweise die Frage, ob es zwischen diesen Organisationen eine natürliche Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Krisenbewältigung im OSZE-Raum gibt.

6. Eine militärische Peacekeeping-Operation ist natürlich das nachdrücklichste Instrument der Krisenbewältigung. Auf diesem Gebiet haben die Vereinten Nationen eine lange und reiche Erfahrung, wobei allerdings eingeräumt werden muss, dass die militärischen friedenserhaltenden Einsätze der VN in Europa, d.h. auf dem Balkan, nur begrenzt von Erfolg gekrönt waren. Die NATO verfügt ebenfalls über einschlägige Erfahrung und natürlich auch über die überzeugenden Mittel der Durchführung. Die EU besitzt zurzeit noch keine militärischen Instrumente, was sich wahrscheinlich aber in den nächsten Jahren ändern wird. Seit den Beschlüssen von Helsinki 1992 sind militärische friedenserhaltende Einsätze auch im Rahmen der KSZE/OSZE vorgesehen; dazu ist es allerdings bislang noch nicht gekommen, und es ist auch in der näheren Zukunft nicht zu erwarten.

Daraus folgt, dass sich die OSZE an einer Operation zur Krisenbewältigung, die eine militärische Komponente beinhaltet, nur in Kooperation mit einer oder mehreren anderen internationalen Organisationen beteiligen kann. Das gleiche gilt für größere Operationen, mit denen die OSZE unter den gegebenen administrativen und finanziellen Umständen nicht alleine fertig werden kann. Die gegenwärtige Operation im Kosovo ist ein Beispiel dafür. Dort ist die OSZE für den Institutionen- und Demokratieaufbau, für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zuständig und ist mit über 600 internationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen mit der EU und dem VN-Flüchtlingswerk Teil der zivilen Komponente unter dem Dach der Vereinten Nationen. Das militärische Segment KFOR untersteht hingegen dem Befehl der NATO, wobei beide Segmente eng zusammenarbeiten.

Krisenbewältigung allein durch die OSZE bedeutet daher zivile Tätigkeiten vor Ort in einem oder mehreren Teilnehmerstaaten und innerhalb überschaubarer Dimensionen, was nicht zwangläufig mit "klein" gleichzusetzen ist (die Mission in Bosnien und Herzegowina verfügt beispielsweise über einen internationalen Stab von etwa 200 Mitarbeitern). Wie schon einmal erwähnt, scheint die Erfahrung zu zeigen, dass die OSZE für solche Aufgaben vor Ort gut gerüstet ist. Gleiches aber mag für die anderen internationalen Organisationen gelten. Deshalb ist es notwendig, auch einen Blick auf die Eigenschaften und einschlägigen Qualifikationen der verschiedenen anderen für Krisenbewältigung in Europa wichtigsten internationalen Organisationen zu werfen.

7. Die Vereinten Nationen sind die älteste Organisation dieser Ausrichtung, und verfügen über ein unbestreitbares Ansehen innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Die VN sind hinreichend mit finanziellen Ressourcen ausge-

stattet. Damit und mit ihrer umfassenden Erfahrung auf dem Gebiet der Krisenbewältigung werden sie zu einem gewichtigen Akteur.
Die OSZE-Teilnehmerstaaten gehören jedoch alle der gleichen geopolitischen Region an und verfügen daher über enge Beziehungen und eine einmalige gemeinsame Erfahrung. Solche Beziehungen und solch eine Erfahrung gibt es unter den Mitgliedstaaten der VN allein aufgrund der sowohl hinsichtlich der Mitgliedschaft als auch der Aufgaben globalen Ausrichtung der VN generell nicht und kann es auch gar nicht geben. Da die OSZE-Staaten im Rahmen der VN eine Minderheit darstellen, können sie sich auch nicht sicher sein, dass ihre Erfahrung von den VN optimal genutzt wird, sollte ein Fall in Europa zur Debatte stehen. Zieht man die Spezifik vieler europäischer politischer Probleme und den Mangel an Erfahrung einer Vielzahl der Mitglieder der VN mit diesen umzugehen in Betracht, so ist dies nicht sonderlich überraschend. Es gab sogar schon Fälle, in denen die Handhabung europäischer Probleme durch die VN nicht zu einem guten Ende geführt hat. Auch sind die VN im Allgemeinen nicht dafür bekannt, dass sie europäischen Problemen besonders hohe Priorität einräumen. Auch besteht im Falle einer VN-Oberaufsicht das Risiko ungewollter äußerer Einflussnahme auf die Probleme, ein Risiko, das niemals vollständig beseitigt, durch die Übernahme einer Führungsrolle durch die OSZE aber stark reduziert werden kann.
8. Für die NATO und die EU gilt, dass in ihnen nur ein Teil der OSZE-Teilnehmerstaaten vertreten ist. So sind insbesondere weder die USA noch Russland Mitglied der EU, noch gehört Russland der NATO an. Auch wird die NATO oftmals als eine militärische Organisation im strengen Sinne wahrgenommen, und ihr haftet noch die Erinnerung als einer der Hauptantagonisten während des Kalten Krieges an. Diese Wahrnehmung wurde - ob richtig oder falsch, steht hier nicht zur Debatte - durch die Aktion der NATO im Kontext der Kosovokrise unvermeidlich verstärkt.
Im heutigen Europa sind die NATO wie auch die EU jedoch in der Lage, großen politischen Einfluss auszuüben, und weder dieser Einfluss noch das aktive Engagement der NATO und der EU enden an ihren östlichen Grenzen. So hat die NATO bereits ehemalige Staaten des Warschauer Paktes als neue Mitglieder aufgenommen, weitere werden wohl noch beitreten. Die EU bereitet sich auf eine schrittweise und umfangreiche Erweiterung nach Osten vor, die in etwas mehr als einem Jahr beginnen soll. Beide Organisationen bieten auch Ländern umfangreiche Kooperationsabkommen an, die noch weiter östlich liegen als jene, die derzeit von ihnen als potentielle Mitglieder eingestuft werden.
Es ist gut möglich, dass eine solche Politik zur Bildung einer Plattform führen wird, von der aus eine der beiden Organisationen sich als ehrlicher Makler der Krisenbewältigung in weiten Teilen des OSZE-Raumes behaupten möchte, sollte die Notwendigkeit dazu bestehen. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die NATO und die EU im Grunde für ganz andere

und völlig unterschiedliche Zwecke gegründet wurden, die ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Krisenbewältigung durchaus beeinflussen könnten.

9. Die Autorität der OSZE auf dem Gebiet der Krisenbewältigung speist sich heutzutage aus mehreren Quellen: Die Teilnehmerstaaten umfassen ganz Europa und verfügen untereinander über enge Beziehungen und eine einzigartige gemeinsame Erfahrung, deren Bedeutung schon angesprochen wurde. Die Teilnehmerstaaten der OSZE müssen sich nicht mit einer großen Anzahl von Problemen in der ganzen Welt befassen, sondern können sich auf Probleme konzentrieren, von denen sie profunde Kenntnis aus erster Hand haben. Hinzu kommt, dass die Beschlüsse der Organisation auf dem Konsensprinzip beruhen, was ihnen politische Stärke verleiht. Und zu guter Letzt: Konfliktbewältigung stellt für die OSZE keine Nebenbeschäftigung dar. Vielmehr ist sie nach dem Ableben der alten KSZE im Gefolge der Umwälzungen um das Jahr 1990 einer ihrer Dreh- und Angelpunkte geworden. Das Sekretariat und die Struktur der OSZE im Allgemeinen wurden diesem Zweck sinnvoll angepasst, was mit dem Aufbau von REACT weiter gefördert wird.

Diese Beobachtungen sollten deutlich machen, dass die OSZE für die Aufgabe ziviler Krisenprävention nicht nur gut geeignet, sondern vielmehr erste Wahl ist, wenn man eine Organisation sucht, die im OSZE-Gebiet allein oder an leitender Stelle eine solche Aufgabe bewältigen soll.

Auch sollte deutlich geworden sein, dass für die Krisenbewältigung mit einer militärischen Komponente bzw. jenseits einer bestimmten Größenordnung das Modell, wie es im Kosovo angewandt wird, einen gewissen Vorbildcharakter besitzt. Dort haben die VN und ihre Unterorganisationen sowie die OSZE und die EU bewiesen, dass sie durchaus in der Lage sind, sich gemeinsam einer Sache anzunehmen. Die verschiedenen Aufgaben sind hierbei je nach der besonderen Expertise der beteiligten Organisationen verteilt und werden in der täglichen Zusammenarbeit, die auch die NATO mit einbezieht, bewältigt.

10. So viel zu dem breiten Spektrum ihrer Fähigkeiten, das die OSZE zur ersten Wahl für die zivile Konfliktbewältigung im OSZE-Gebiet macht. Man muss allerdings auch einen Blick auf die internen politischen Bedingungen werfen, unter denen die OSZE derzeit arbeitet und unter denen sie somit auch Aktionen zur Krisenbewältigung durchführt. Fühlen sich die Teilnehmerstaaten der Arbeit der Organisation insgesamt ausreichend verpflichtet? Gibt es politische Kontinuität, die es erlaubt, Meinungen und Meinungsverschiedenheiten zu diskutieren, und die vielleicht zu normativen Innovationen anregt und übergeordnete Leitlinien für die Tätigkeit vor Ort hervorbringt? Keine dieser beiden Fragen kann vorbehaltlos mit "ja" beantwortet werden.

In Bezug auf die letzte Frage ist festzustellen, dass die OSZE eine hervorragende Grundlage für sinnvolle konzeptuelle und konkrete Diskussionen über die komplexesten politischen Probleme in und zwischen den Teilnehmerstaaten bietet. Dieses Potential wird zurzeit aber bei weitem nicht ausgeschöpft. Zu Beginn der neunziger Jahre hatten die Teilnehmerstaaten die

Vorstellung, dass die neue KSZE in Fragen der Sicherheitspolitik die Rolle einer regionalen VN übernehmen sollte, d.h. sie sollte sicherheitspolitische Fragen mit dem Ziel erörtern, schrittweise ein System allgemein akzeptierter Regeln und Normen zu schaffen, die von Zeit zu Zeit - allerdings nicht zwingend - in Resolutionen zum Ausdruck gebracht werden können. Diese Idee wurde bis zu einem gewissen Grad bis zum Scheitern der ersten Kosovo-Mission verwirklicht. Der politische Dialog und die normsetzende Tätigkeit lassen heutzutage jedoch einiges zu wünschen übrig. Das Schicksal von Teilen der Charta für die Europäische Sicherheit kann hierbei als Beispiel gelten.
In Bezug auf die erste Frage muss man sich in Erinnerung rufen, dass die OSZE drei politische Gravitationszentren besitzt: Russland, die USA und die EU. Russland scheint seit der NATO-Aktion im Zusammenhang mit der Kosovokrise im Jahre 1999 in eine zögerliche und misstrauische Haltung zurückgefallen zu sein, was die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation anbelangt. Es kehrt bestenfalls nur sehr langsam zu einer umfassenden Beteiligung an der normalen Arbeit innerhalb der OSZE zurück. Die USA scheinen im Moment unentschieden zu sein, was ihre Europapolitik insgesamt betrifft. Dementsprechend unentschieden sind sie auch in der Frage, inwiefern und wie weit sie die OSZE oder die NATO zur Ausübung ihres berechtigten und wünschenswerten Einflusses in Europa nutzen möchten. Auf absehbare Zeit wird auch die EU alle Hände voll zu tun haben, nicht zuletzt mit ihrer eigenen Erweiterung, so dass sie wohl nur wenige Ressourcen und wenig Zeit für andere Zwecke wird erübrigen können. Die größeren EU-Länder zögern momentan offensichtlich, die EU zu sehr in die Arbeiten der OSZE zu verstricken (was einzelne EU-Mitglieder nicht daran hindert, innerhalb der OSZE Initiativen zu starten und diese mit ihren EU-Partnern abzustimmen). So scheinen die drei Schwergewichte sich zurzeit damit zufrieden zu geben, die OSZE bei Bedarf als Vermittler auftreten zu lassen, ohne die politischen Wogen zu stark aufzuwühlen.
11. Die OSZE sieht sich somit einer doppelten Herausforderung gegenüber: Zum einen soll sie den politischen Dialog wiederbeleben und ihre normsetzende Tätigkeit wieder aufnehmen und zum anderen die Großmächte aus ihrer selbstauferlegten Zögerlichkeit gegenüber den Aktivitäten der Organisation herausholen. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass die OSZE als Akteur auf der internationalen Bühne marginalisiert wird. Sie würde dann nicht mehr als ernst zu nehmender politischer Bannerträger wahrgenommen. Ihre Möglichkeiten, maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklungen in und zwischen den Teilnehmerstaaten auszuüben, wären vielmehr gering und würden im Laufe der Zeit auch ohne weiteres Zutun weiter abnehmen. In dem besonderen Bereich der Konfliktbewältigung würde die OSZE dann auf eine bloße Serviceeinrichtung für die Opfer politischer "Verkehrsunfälle" reduziert.
Es gibt jedoch keine stichhaltigen Gründe, warum ein solch düsteres Szenario Wirklichkeit werden sollte. 1975 gab es nicht viele, die daran glaubten, dass

die KSZE im Laufe weniger Jahre damit beginnen würde, entscheidenden Einfluss auf die europäischen Entwicklungen zu nehmen und dass sie sogar zu einer entscheidenden Größe in den politischen Entwicklungen werden würde, die zu den Umwälzungen der späten achtziger und frühen neunziger Jahre führten. Die heutige OSZE verfügt über eine viel größere und solidere politische und organisatorische Basis als die KSZE, als sie noch in den Kinderschuhen steckte. Wenn also in den obigen Ausführungen die tatsächlichen und möglichen Probleme der OSZE richtig erkannt wurden, ist es an den Teilnehmerstaaten, sich an die Arbeit zu machen und die Probleme zu reduzieren und sie schließlich aus der Welt zu schaffen. Dänemark ist jedenfalls bereit, sich an Bemühungen zu beteiligen, die darauf gerichtet sind, die Arbeit der OSZE wieder auf den richtigen Weg zurückzuführen.

12. Bevor ich mich der Frage zuwende, welche Schritte hierbei sinnvoll wären, möchte ich einen Blick auf eine Reformidee werfen, die ich nicht als nützlich erachte. Ich meine die Vorschläge, den Status der OSZE durch Annahme eines völkerrechtlichen Vertrages oder einer Art Verfassung von einem politischen in einen rechtlichen abzuändern. Ich sehe keine Notwendigkeit für solch ein Vorgehen. Die OSZE funktioniert auch ohne Verfassung ausgezeichnet. Die Institutionen haben bisher geschmeidig und effizient funktioniert, wie man es eigentlich auch erwarten konnte. Man konnte sich auf den Umfang der politischen Verpflichtungen einigen und diese wurden von den Teilnehmerstaaten so weit erfüllt, wie man es realistischerweise erhoffen konnte. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass deren Umgestaltung in rechtlich verbindliche Verpflichtungen die Situation in dieser Hinsicht verbessern würde. Diskussionen auf der Basis juristischer Texte würden wahrscheinlich im Gegenteil wohl zu Haarspaltereien führen und damit Prozeduren lediglich verkomplizieren ohne irgendeinen substantiellen Zugewinn zu bedeuten. Als kleinen Vorgeschmack sollte man sich nur einmal die albtraumhafte Erfahrung vorzustellen versuchen, die es bedeuten würde, einen Verhandlungsprozess zwischen und einen Ratifizierungsprozess in den 55 Staaten zu durchlaufen.

13. Ich kehre nun zu der wahren Herausforderung der heutigen OSZE zurück. Die Bemühungen, das gegenwärtig zurückhaltende Auftreten der Großmächte gegenüber der Organisation zu überwinden, werden logischerweise mit Bemühungen einhergehen, den politischen Dialog wieder einzuführen. Erstens würde durch die Wiederbelebung eines umfassenden politischen Dialogs, z.B. im Rahmen einer regelmäßigen allgemeinen Debatte, ein internes Arbeitsverfahren eingerichtet, das aller Wahrscheinlichkeit nach recht produktiv wäre. Zweitens würde er auch den Einfluss der OSZE nach außen stärken, indem ein Interesse an ihren normativen und exekutiven Tätigkeiten geschaffen würde, so dass die Organisation in der Lage wäre, ihren berechtigen Platz in der internationalen Gesellschaft wieder einzunehmen.

Man wird bei dem Vorhaben, die Großmächte zu einer Veränderung ihrer derzeitigen Position zu bewegen, wohl einige Geduld aufbringen müssen,

aber selbst ein bescheidener anfänglicher Impuls wäre sicher hilfreich. Dieser könnte den Weg für eine schrittweise und - warum nicht - beschleunigte vollständige Wiederherstellung des Engagements dieser Mächte in der Arbeit der OSZE bereiten. Russland scheint sich schon, wenn auch sehr langsam, von seiner unverbindlichen Haltung zu lösen. Anzeichen einer aktiveren und offeneren Mitarbeit Russlands in der täglichen Arbeit der OSZE wären ein hilfreiches Beiwerk in NATO- und EU-internen Diskussionen, die darauf abzielen, zögerliche westliche Mächte umzustimmen und zu reaktivieren.

Zur Unterstützung eines erneuerten Engagements der Großmächte kann auch angeführt werden, dass die OSZE etwas zu bieten hat, was keine andere internationale Organisation bieten kann. Sie ist deshalb auch für größere Länder, die bei der Vorbereitung einer Aktion auf internationalem Terrain bereits zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen können, ein zusätzliches Instrument der internationalen Politik.

Die NATO hat seit 1949 die grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse ihrer Mitglieder bedient und wird auch weiterhin eine sehr wichtige Einflussgröße in der europäischen Sicherheitsstruktur bleiben. Ursprünglich als EG zu dem Zweck gegründet, zu verhindern, dass in unserem Teil Europas jemals wieder Krieg ausbricht, hat die EU im Laufe von vier Jahrzehnten eine einzigartige Zusammenarbeit unter ihren Mitgliedern entwickelt, die zu deren und der in ihnen lebenden Bürgerinnen und Bürger Wohl gedeiht.

Jedoch können weder die NATO noch die EU an die Stelle der OSZE treten. Es kann zum einen nur noch einmal wiederholt werden, dass die OSZE alle europäischen Länder, unsere engen Verwandten USA und Kanada und die ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien und im Kaukasus einschließt. Zum anderen war die KSZE als ihre Vorläuferin zu einem besonderen Zweck errichtet worden, und zwar zuallererst, um die bedauerlichen politischen und menschlichen Konsequenzen der unnatürlichen Teilung Europas zu lindern und die Möglichkeit zu erhalten, diese Teilung zu beenden.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete einen gewaltigen Schritt nach vorn, da diese Teilung und ihre Symptome sich in Wohlgefallen auflösten. Aber die Geschichte hielt nicht etwa im Jahre 1990 an und es haben sich neue Probleme auf die europäische Tagesordnung gedrängt. Die OSZE ist dazu da, dabei zu helfen, das zu bewahren und weiterzuentwickeln, was bisher von einem ungeteilten Europa erreicht wurde, indem sie den Ausbruch von Konflikten verhütet oder ihre friedliche Beilegung unterstützt und indem sie Demokratie und Menschenrechte fördert. Die europäischen Länder haben sich im Laufe der Geschichte nicht immer solchen Werten verschrieben, und dies ist ein weiterer Grund dafür, die OSZE als ein Vehikel für deren Verwirklichung zu erhalten. Bedenkt man, dass Europa mehr als einmal der Nährboden für Kriege war, die auch viele Länder außerhalb unseres Kontinents überrollt haben, wird dies zweifelsohne auch außerhalb der OSZE Anerkennung finden.

14. Ich nehme an, dass es niemanden wirklich überrascht, dass die Argumente für den Erhalt der OSZE und für die Nutzung ihrer Möglichkeiten in vollem Umfang wie eh und je Gültigkeit besitzen. Ich glaube, dass wir Zeugen dessen sein werden, wie die OSZE in den kommenden Jahren nicht nur ihre Arbeit fortsetzen wird, sondern an Bedeutung und Einfluss zunehmen und wachsen und gedeihen wird. Rückschläge sind bei jedem menschlichen Unterfangen unvermeidlich. Im Falle der OSZE können sie überwunden werden, wenn die Teilnehmerstaaten ihren Blick auf das letztendliche Ziel gerichtet halten: ein ungeteiltes Europa, mit sich selbst in Frieden, der Demokratie, den Menschenrechten und einer umfassenden Zusammenarbeit aller OSZE-Staaten verpflichtet und offen gegenüber der übrigen Welt.

Bess Brown

Turkmenistan und die OSZE[1]

Gemeinsam mit den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Zentralasien erkannte Turkmenistan 1992, im ersten Jahr seiner Unabhängigkeit, die Schlussakte von Helsinki und andere KSZE-Verpflichtungen an. Wie andere Nachfolgestaaten auch betrachtete Turkmenistan den Beitritt zur KSZE als Mittel zur Bestätigung seines Status als unabhängiger Staat. Die Mitgliedschaft in dieser Staatengemeinschaft bedeutete für Turkmenistan vielleicht aber auch die Bekräftigung seiner Bindungen an den am besten entwickelten und organisierten Teil der Welt, nämlich Europa und Nordamerika.
Wie andere Nachfolgestaaten auch hat Turkmenistan die innenpolitischen Auswirkungen der durch den Beitritt zur KSZE eingegangenen Verpflichtungen vielleicht nicht in vollem Umfang erfasst. Seine politische Führung versichert, dass das Land ein demokratischer Rechtsstaat werde, allerdings auf seine Art und in seinem eigenen zeitlichen Rahmen. Durch solche Äußerungen und die häufigen Appelle, die Außenwelt möge die besondere Situation, in der sich Turkmenistan befinde, anerkennen und Verständnis dafür aufbringen, geriet das Land in Widerspruch zu seinen OSZE-Verpflichtungen.
Die Beziehungen zwischen Turkmenistan und der OSZE werden zusätzlich dadurch kompliziert, dass das Land darauf besteht, anders als andere neue unabhängige Staaten behandelt zu werden, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangen sind. Turkmenistan solle so lange nicht zur Einhaltung seiner OSZE- und anderen internationalen Verpflichtungen angehalten werden, bis die geeigneten Voraussetzungen dafür geschaffen werden können. Seit der Erlangung seiner Unabhängigkeit schließt sich Turkmenistan nur ungern multilateralen Vereinbarungen an - ein Verhalten, das durch sein Festhalten an der Doktrin der "aktiven Neutralität", die so ausgelegt wird, dass sie die Beteiligung an regionalen Gruppierungen oder die Übernahme regionaler Verpflichtungen ausschließt, nur noch verstärkt wurde. Gerade die Förderung regionaler Lösungen für regionale Probleme aber ist eines der grundlegenden Prinzipien der OSZE.

Die OSZE in Turkmenistan

Als Reaktion auf die Empfehlungen, die der Bericht des ersten Generalsekretärs der OSZE, Wilhelm Höynck, über seine Reise nach Zentralasien im Jahre 1994 enthielt, wurde am 1. Juli 1995 ein OSZE-Verbindungsbüro in der usbekischen Hauptstadt Taschkent eröffnet, das zunächst mit einem Mandat

1 Der Beitrag gibt die persönlichen Auffassungen der Autorin wieder.

für ein Jahr ausgestattet war. Das Büro hatte die Aufgabe, Kontakte zwischen den Institutionen der OSZE und allen OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien zu erleichtern und den Informationsaustausch zwischen ihnen zu fördern. Da es in Tadschikistan bereits eine relativ große OSZE-Mission gab, konzentrierte sich das Verbindungsbüro in der Praxis allerdings eher auf die vier turksprachigen Länder Zentralasiens, obwohl allein diese Aufgabe mit nur einem internationalen Mitarbeiter nicht eben leicht zu bewältigen war. Gemäß seinem Mandat sollte das Verbindungsbüro auch Kontakte zu Universitäten, Forschungseinrichtungen und NGOs in Zentralasien unterhalten, bei der Organisation von OSZE-Veranstaltungen in der Region mithelfen sowie - und das war das Wichtigste - das Verständnis der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie deren Umsetzung seitens der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten fördern. Das Verbindungsbüro hat sich von Beginn an darum bemüht, gute Beziehungen zum turkmenischen Staatsoberhaupt, Präsident Saparmurat Nijassow, und zu denjenigen Ministerien, die mit den Verantwortungsbereichen der OSZE zu tun haben, insbesondere den Ministerien für Auswärtige Angelegenheiten, Justiz und Soziales, herzustellen und aufrechtzuerhalten. Da die Mitarbeiter des Verbindungsbüros jedoch nur relativ selten nach Turkmenistan reisten, konnten nur wenige konkrete Projekte realisiert werden. Immerhin wurde im Februar 1998 vom Wiener Sekretariat in direktem Kontakt mit turkmenischen Stellen ein Seminar über regionale Sicherheit organisiert.

Turkmenistan stand grundsätzlich auf der Tagesordnung hochrangiger Besucher aus den Reihen der OSZE, obwohl es ihnen nicht immer möglich war, mit dem Staatsoberhaupt zusammenzutreffen. Parlamentarier aus Turkmenistan haben zumindest an einigen Veranstaltungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE teilgenommen, wenn auch nicht immer an deren Jahrestagungen.

Im Jahre 1996 schlug die damalige Direktorin des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), Botschafterin Audrey Glover, dem Direktor des gerade neu gegründeten *National Institute for Democratization and Human Rights* in Turkmenistan Aschgabad als Veranstaltungsort für ein Seminar zum Thema internationale Menschenrechtsnormen vor. Die Direktorin des BDIMR wollte das neue Institut, das unter direkter Aufsicht des Präsidenten stand, dazu ermutigen die Funktion eines Ombudsmann-Büros zu übernehmen. Der Direktor des Instituts, Wladimir Kadyrow (seit 2000 Botschafter Turkmenistans bei der OSZE), sagte später, er habe geradezu enthusiastisch auf Botschafterin Glovers Vorschlag reagiert; aus Gründen der Logistik entschied sich das BDIMR dann jedoch für Taschkent als Austragungsort.

Wann immer Mitarbeiter des Verbindungsbüros nach Aschgabad reisten, erkundigten sich Angehörige des turkmenischen Außenministeriums voller Hoffnung, ob es nicht möglich sei, in Turkmenistan eine ständige OSZE-Vertretung einzurichten. Teil dieser Reisen war in der Regel jeweils auch ein

Treffen mit Präsident Nijassow, der bei dieser Gelegenheit stets erklärte, wie sehr Turkmenistan die OSZE und seinen eigenen Status als Teilnehmerstaat schätze. Zwar waren die turkmenischen Regierungsvertreter und offiziellen Stellen darauf bedacht, sich nicht - wie Vertreter einiger anderer zentralasiatischen Staaten - darüber zu beklagen, dass das Verbindungsbüro seinen Sitz in Usbekistan hatte; mit Fug und Recht konnten sie jedoch auf die nur seltenen Besuche von Mitarbeitern der regionalen Vertretung verweisen und argumentieren, Turkmenistan verdiene größere Aufmerksamkeit von Seiten der OSZE.

Auf die Appelle der Vertreter derjenigen zentralasiatischen Staaten, in denen es keine ständige OSZE-Präsenz gab (Turkmenistan, Kasachstan und Kirgisistan), aber auch auf die Empfehlungen des OSZE-Sekretariats reagierte der Ständige Rat im Juli 1998 mit der Verabschiedung eines Beschlusses zur Eröffnung ständiger Vertretungen bzw. OSZE-"Zentren" in den drei Ländern. Aufgrund logistischer und personeller Probleme, die es zunächst zu lösen galt, nahmen diese drei neuen Zentren ihre Arbeit jedoch erst im Januar 1999 auf. Jedes von ihnen hatte vier internationale Mitarbeiter. Ihre Mandate basieren auf demjenigen des Verbindungsbüros für Zentralasien. Das Mandat des OSZE-Zentrums in Aschgabad umfasst die Aufgabe, die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die Mitarbeit Turkmenistans im Rahmen der OSZE in allen OSZE-Dimensionen zu fördern. Das Zentrum hat ebenso den Auftrag, die Entwicklungen im Lande zu beobachten und dem OSZE-Vorsitz und anderen Institutionen der OSZE darüber zu berichten. Besondere Betonung liegt dabei auf der Identifizierung potentiell konfliktträchtiger Situationen. Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen ist wichtiger Bestandteil der Arbeit des Zentrums, ebenso die Aufrechterhaltung von Kontakten mit turkmenischen Behörden, nichtstaatlichen Organisationen und höheren Bildungseinrichtungen. Ein weiterer bedeutender Aspekt der Arbeit des Zentrums ist die Organisation von Reisen hochrangiger OSZE-Vertreter nach Turkmenistan. Die Praxis hat gezeigt, dass solche Besuche dem besseren Verständnis der Funktion der OSZE sehr förderlich sind.

Aus der Anwesenheit des OSZE-Zentrums in Aschgabad haben beide Seiten viel gelernt. Anfangs scheinen die turkmenischen Stellen erwartet zu haben, dass die Arbeit des Zentrums in erster Linie darin besteht, der OSZE die Standpunkte der turkmenischen Führung zu übermitteln. Daher kamen seine Aktivitäten, insbesondere die Beschäftigung mit individuellen Menschenrechtsangelegenheiten, für die gastgebende Regierung ein wenig unerwartet.

Nicht alle turkmenischen Offiziellen begrüßten das aktive Engagement des Zentrums in Fragen der Gewissensfreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Vereinigungsfreiheit (insbesondere hinsichtlich der Entwicklung einer Zivilgesellschaft). Da es in den staatlich kontrollierten Medien keinerlei Berichterstattung über die OSZE und ihre Aktivitäten in Turkmenistan gab, hielt das Zentrum es für erforderlich, sowohl bei Regierungs-

vertretern als auch bei einfachen Bürgern nach besten Kräften Werbung für die OSZE zu machen. In den kaum mehr als zwei Jahren seiner Existenz hat das Zentrum Informationsmaterial über die OSZE in turkmenischer Sprache sowie zum Thema Zivilgesellschaft in Russisch und Turkmenisch veröffentlicht und verbreitet. Die internationalen Mitarbeiter des Zentrums haben die OSZE vor verschiedenen Zuhörerkreisen und Einzelpersonen vorgestellt und erläutert. Die Einbeziehung von Vertretern offizieller Stellen von außerhalb der Hauptstadt in die Veranstaltungen der OSZE in Aschgabad sowie die Erhöhung der Zahl von Veranstaltungen, die außerhalb Aschgabads stattfinden, tragen dazu bei, das Wissen über die Organisation und ihre Rolle und Funktion landesweit zu verbreiten.
Der fünfte Jahrestag der Anerkennung von Turkmenistans Neutralität durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2000 bot die Gelegenheit, die OSZE einem größeren Publikum, bestehend aus offiziellen Vertretern Turkmeniens und turkmenischen Wissenschaftlern, vorzustellen. In der Folge wurden Seminare für Regierungsbeamte, Journalisten und Studenten über die sicherheitspolitische Dimension der Organisation, ihre Geschichte und die Rolle der OSZE insgesamt durchgeführt. Diese Veranstaltungen sind erst der Auftakt zu einer notwendigerweise intensiven Bildungsarbeit.

Die OSZE und Turkmenistans Neutralität

Im Verlaufe des im Februar 1998 in Aschgabad veranstalteten Seminars über regionale Sicherheit nutzten Vertreter der meisten zentralasiatischen Staaten die Gelegenheit, ihren jeweils spezifischen Sicherheitsanliegen Ausdruck zu verleihen. Im Mittelpunkt standen dabei in erster Linie Bedrohungen der regionalen Stabilität, die sich aus dem anhaltenden Konflikt in Afghanistan ergeben. Ausdrücklich genannt wurden in diesem Zusammenhang der zunehmende illegale Drogen- und Waffenhandel sowie die Ausbreitung von islamischem Extremismus. Die Vertreter Turkmenistans neigten allerdings dazu diese Probleme herunterzuspielen und verwiesen auf die offizielle Anerkennung der Neutralität ihres Landes durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1995 als wichtigste internationale Garantie für Turkmenistans Sicherheit.
Turkmenistans entschiedene Verpflichtung zur so genannten "aktiven Neutralität" hat die Bemühungen der OSZE, das Land zu einer aktiveren Rolle in der sicherheitspolitischen Dimension der OSZE zu bewegen, bislang größtenteils vereitelt. So lehnte Turkmenistan es beispielsweise ab, Vertreter zu einer Konferenz über den Einsatz vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in Zentralasien zu entsenden, die im Februar 2000 in Wien stattfand. Offensichtlich befürchtete die turkmenische Administration, dass eine Betei-

ligung an Veranstaltungen zu derartigen Themen den neutralen Status des Landes gefährden könnte.
Die OSZE ist nicht die einzige Organisation, die Schwierigkeiten bei der Einbeziehung Turkmenistans in die regionale Sicherheit hat. Obwohl Turkmenistan der erste zentralasiatische Staat war, der sich dem NATO-Programm der "Partnerschaft für den Frieden" anschloss, teilte Präsident Nijassow NATO-Generalsekretär George Robertson anlässlich seines Aufenthalts in Aschgabad im Januar 2001 mit, dass Turkmenistan als neutraler Staat keine aktivere Rolle im Rahmen des Programms übernehmen könne, sich allerdings auch nicht zurückziehen wolle.

Turkmenistan und die wirtschaftliche und ökologische Dimension

Der Tätigkeitsbereich der OSZE, in dem die turkmenischen Behörden sich am ehesten bereit gezeigt haben mit der Organisation zusammenzuarbeiten, ist die wirtschaftliche und ökologische Dimension. Das passt durchaus zu den häufig wiederholten Erklärungen Präsident Nijassows und anderer aus der Führungsspitze, wirtschaftlicher Wohlstand sei eine der Voraussetzungen für Demokratisierung. Umweltfragen wiederum wurden als unpolitisches und daher nicht besonders heikles Thema wahrgenommen. Dem Zentrum in Aschgabad gelang es daher, die Zustimmung der Regierung zur Durchführung von Veranstaltungen, in deren Mittelpunkt Umweltprobleme und die Arbeit mit NGOs aus dem Umweltbereich standen, zu gewinnen.
Turkmenistan hat die von den Vereinten Nationen geförderte Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (gemeinhin bekannt unter dem Namen "Århus-Konvention") sowohl unterzeichnet als auch ratifiziert. Insbesondere das Ministerium für Naturschutz hat eine ganze Serie von Runden Tischen zur Frage der Implementierung der Konvention in Turkmenistan unterstützt. Diese Serie wiederum ging aus einer Regionalkonferenz über die Konvention hervor, die unter der Schirmherrschaft der VN stattfand und vom OSZE-Zentrum im Mai 2000 organisiert worden war. Ein erster Runder Tisch, der mit Umweltfragen befasste Regierungsvertreter, Angehörige von im Umweltbereich aktiven NGOs sowie internationale Fachleute zusammenbrachte, fand im Dezember 2000 in Aschgabad statt. Ihm folgte eine ähnliche Veranstaltung in der Stadt Daschogus im Norden Turkmenistans. Die Vorbereitungen für Runde Tische in den anderen regionalen Verwaltungszentren und der Hafenstadt Turkmenbaschi am Kaspischen Meer laufen bereits. Die Serie soll mit einer Abschlussveranstaltung in Aschgabad beendet werden, auf der die spezifischen Empfehlungen der jeweiligen regionalen Runden Tische zur Umsetzung der Århus-Konvention gesammelt, ausgewertet und den turkmenischen Behörden als Grundlage

für weitere gesetzgeberische und administrative Maßnahmen angeboten werden sollen.
Eine OSZE-Delegation, die im Frühjahr 2000 Zentralasien bereiste, um die regionale Wasserbewirtschaftung zu beurteilen und zu versuchen, die zentralasiatischen Regierungen zur Teilnahme an einer von Großbritannien organisierten Konferenz über Wasserbewirtschaftung in der Region zu bewegen, war deutlich weniger erfolgreich. Die turkmenische Führung gab den Besuchern in höflicher Form zu verstehen, die Zentralasiaten seien durchaus in der Lage, die Probleme regionaler Wasserbewirtschaftung ohne fremde Hilfe zu lösen. Es wurde jedoch vorgeschlagen, die OSZE könne auf bilateraler Ebene mit Turkmenistan in der Frage der Wasserbewirtschaftung zusammenarbeiten. Diese Art der Beziehungen bevorzugt Turkmenistan in allen seinen internationalen Kontakten.

Turkmenistan und die menschliche Dimension

Der sensibelste Tätigkeitsbereich der OSZE ist für alle zentralasiatischen Staaten die menschliche Dimension. Turkmenistan macht da keine Ausnahme. Turkmenische Offizielle äußern sich dahingehend, dass ihr Land die Notwendigkeit der Demokratisierung und Liberalisierung des Wirtschaftssektors akzeptiere; das müsse aber in einem Tempo geschehen, das die derzeitige politische und soziale Stabilität nicht untergrabe. Ihrer Ansicht nach versucht die OSZE den Gang der Veränderungen zu beschleunigen, indem sie darauf besteht, dass es auch bei der Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, die alle Teilnehmerstaaten eingegangen sind, gewisse Fortschritte geben müsse. Gleichzeitig zeigen sich einige europäische und nordamerikanische Teilnehmerstaaten ungeduldig angesichts des Widerwillens Turkmenistans, größere Anstrengungen in Richtung einer Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungsprozess, Transparenz der Entscheidungsprozesse und anderer grundlegender Elemente der Demokratisierung zu unternehmen.
1998 legte das BDIMR *Memoranda of Understanding* mit den Regierungen derjenigen zentralasiatischen Staaten, in denen neue OSZE-Vertretungen eröffnet werden sollten, sowie derjenigen Tadschikistans zur Unterzeichnung vor. Die MoU, in denen auch mehrere Projekte enthalten waren, die im Bereich der menschlichen Dimension durchgeführt werden sollten, basierten auf den guten Erfahrungen mit dem ersten derartigen Abkommen, das 1997 mit Usbekistan abgeschlossen worden war.
Zu den ersten vom BDIMR für Turkmenistan vorgesehenen Projekten gehörten Schulungen in Menschenrechtsfragen für Grenzbeamte und Beamte mit Polizeibefugnissen, juristische Seminare zu Fragen der Gleichberechtigung, die Schulung einheimischer Wahlbeobachter, die Unterstützung des Justizministeriums bei der Erarbeitung der Grundlagen für eine Justizreform

mit dem Ziel, eine unabhängige Justiz zu schaffen, sowie die Unterstützung der turkmenischen Regierung bei dem Vorhaben, die Landesgesetze mit internationalen Konventionen, die von Turkmenistan ratifiziert wurden, in Einklang zu bringen. Eines der umstrittensten Projekte war aus turkmenischer Sicht der Vorschlag, eine Serie von Treffen zwischen Regierungsvertretern und echten, an der Basis arbeitenden NGOs zu veranstalten, um den Behörden die positive Rolle verständlicher zu machen, die nichtstaatliche Organisationen bei der Herausbildung einer Zivilgesellschaft spielen können. In einer ersten Version des Projekts waren turkmenische Regierungsvertreter und Mitarbeiter von NGOs zur Teilnahme an einer bereits angelaufenen Reihe von Treffen zwischen Regierung und NGOs in Kirgisistan aufgefordert.

Die Vorlage des ersten Entwurfs eines *Memorandum of Understanding* und der damit einhergehenden Projekte leitete eine Verhandlungsrunde zwischen dem BDIMR und der turkmenischen Regierung ein, die erst im April 2001 abgeschlossen werden konnte. Turkmenistan ist der einzige OSZE-Teilnehmerstaat in Zentralasien, der bislang kein MoU mit dem BDIMR unterzeichnet hat. In dem langen Zeitraum, der seit der Vorlage des ersten Entwurfs vergangen ist, wurde die ursprünglich vorgesehen Zahl der Projekte auf vier reduziert: Schulungen für Grenzbeamte, Entwicklung geschlechtsspezifischer Fragestellungen, Unterstützung beim Aufbau einer Zivilgesellschaft sowie Unterstützung bei der Überprüfung der Gesetzgebung im Bereich des Justizwesens und der Ausbildung von Angehörigen der Justiz- und Polizeibehörden - letzteres auf besonderen Wunsch der turkmenischen Regierung. Die turkmenische Regierung hat sich bisher stets geweigert, die Projekte als Gesamtpaket zu akzeptieren, solange darin das Projekt zur Zivilgesellschaft enthalten ist, das das BDIMR jedoch nicht aufgeben will. Die OSZE sucht derzeit nach Wegen, eine Reihe von Projekten im Bereich der menschlichen Dimension auch ohne ein formales MoU durchzuführen.

Kurz nach der Eröffnung des OSZE-Zentrums in Aschgabad konnte endlich das einwöchige Seminar über internationale Menschenrechtsnormen durchgeführt werden, das Turkmenistan bereits zwei Jahre zuvor zugesagt worden war. Es fand erstmals im Mai 1999 in Aschgabad statt und wurde vom OSZE-Zentrum, vom Büro des UNHCR in Aschgabad und vom turkmenischen *National Institute for Democratization and Human Rights* gemeinsam finanziert. Die Reaktion war dermaßen enthusiastisch, dass die Veranstalter beschlossen, den Einführungskurs zu wiederholen und im Januar und Februar 2001 - diesmal mit zusätzlicher finanzieller Unterstützung durch das britische Außenministerium - Fortsetzungskurse anzubieten.

In den zwei Jahren, die seit der Eröffnung des OSZE-Zentrums vergangen sind, gab es viele Fälle, in denen die turkmenischen Behörden sich schwer taten, Verständnis für die Arbeit des Zentrums im Bereich der menschlichen Dimension aufzubringen, insbesondere für die Einmischung von Mitarbeitern des Zentrums in Einzelfälle, in denen es um Menschenrechte ging. Einige Behördenvertreter, vor allem außerhalb der Hauptstadt, waren offenbar davon

überzeugt, dass es sich bei der OSZE aufgrund ihrer Verbindungen zu nichtstaatlichen Gruppen um eine subversive Organisation handele. Gerade solche Äußerungen zeigen den Bedarf an umfangreicher Bildungsarbeit durch das Zentrum, um den Zweck und die Motive der Organisation, zu deren Teilnehmerstaaten Turkmenistan gehört, zu erläutern.

Die Beurteilung der OSZE aus turkmenischer Sicht

Trotz gelegentlich in den Beziehungen zwischen der OSZE und der turkmenischen Regierung auftretender Missverständnisse ist die Gesamtbeurteilung der Organisation seitens der turkmenischen Führung nach zwei Jahren dauerhafter und aktiver Präsenz der OSZE im Lande positiv. Turkmenistan ist offiziell den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der später von den Teilnehmerstaaten angenommenen Dokumente verpflichtet. Es ist zur konstruktiven Zusammenarbeit bereit, bittet allerdings um Berücksichtigung der Besonderheiten der Situation, in der es sich befindet. Turkmenistan zeigte sich besonders beeindruckt von dem Bericht des ersten Generalsekretärs der OSZE, Wilhelm Höynck, über die Handlungsmöglichkeiten der OSZE in Zentralasien, in dem er feststellte, dass die Mechanismen der KSZE/OSZE umso schlechter funktionierten, je weiter man sich in der ehemaligen Sowjetunion nach Osten bewege.
Die Zentralasiaten, einschließlich der Turkmenen, behaupten beharrlich, ihre Mentalität sei von derjenigen der Europäer völlig verschieden - in psychologischer, kultureller und historischer ebenso wie in geopolitischer Hinsicht. Gleichzeitig aber bestehen alle zentralasiatischen Teilnehmerstaaten ebenfalls darauf, dass sie sich zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft, in ihrem eigenen Kontext und in ihrem eigenen Zeitrahmen, verpflichtet haben. Turkmenistan ruft zum Kompromiss und zu einem konstruktiven Dialog auf und erwartet von der OSZE, dass sie dem Bedürfnis des Landes nach Betonung der wirtschaftlichen Entwicklung als Voraussetzung für politische Reformen ebenso Rechnung trägt wie dem Bedürfnis nach Konsolidierung des Nationalstaates und eines turkmenischen Nationalbewusstseins, was es beides in der Vergangenheit nicht gegeben hat.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Alice Ackermann[1]

Auf des Messers Schneide - Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit[2]

Einführung

Die Entstehung einer Bewegung bewaffneter Aufständischer in Mazedonien in den vergangenen Monaten hat einmal mehr gezeigt, dass der Balkan nach wie vor eine konfliktträchtige Region ist und dass Mazedonien sich noch immer in einer verwundbaren Lage befindet. Nachdem es dem Schicksal seiner weniger glücklichen Nachbarn für nahezu zehn Jahre entgangen und als die einzige ehemalige jugoslawische Republik gepriesen worden war, die sich ohne Blutvergießen abgespalten hatte, steht Mazedonien nun am Abgrund des Krieges. Mazedonien, das einst als Beispiel für den relativen Erfolg präventiver Diplomatie sowohl einheimischer als auch internationaler Akteure galt, wird nun in rasantem Tempo zu einem Beispiel für das Versagen präventiven Handelns.

Obwohl Mazedoniens friedliche Sezession von Jugoslawien häufig als nebensächlich angesehen wurde, wurden doch in den ersten Jahren der Unabhängigkeit auf nationaler wie internationaler Ebene einige Mühen darauf verwandt, den Ausbruch eines ethnisches Krieges zu verhindern. Jahrelang verfolgte die multiethnische Regierung Mazedoniens eine Politik des Ausgleichs und der Machtteilung, wenn auch nur begrenzt, und erweiterte schrittweise die Rechte all seiner ethnischer Minderheiten, nicht nur die der mazedonischen Albaner. Die Arbeitsgruppe für ethnische und nationale Gemeinschaften und Minderheiten der Internationalen Konferenz für das ehemalige Jugoslawien (*International Conference on the Former Yugoslavia*, ICFY) leitete Verhandlungen zwischen ethnischen Albanern und der mazedonischen Regierung bezüglich der Erweiterung von Minderheitenrechten. Die Vereinten Nationen stationierten präventive *Peacekeeping*-Einheiten (*United Nations Preventive Deployment Force*, UNPREDEP) an den Grenzen Mazedoniens zu Serbien und Albanien - die erste und einzige präventive Mission in der Geschichte der VN. Sie hatten die Aufgabe, ein Übergreifen der Kriege, die in den anderen ehemaligen jugoslawischen Republiken tobten, zu verhindern. Die OSZE überwachte die Fortschritte bei der Einhaltung

1 Die Autorin dankt folgenden Personen für ihre hilfreichen Kommentare und Materialien: dem Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, Botschafter Geert-Hinrich Ahrens; Lynn Carter, Management Systems International; Farimah Daftary, ECMI, Flensburg; Lidija Georgieva, Universität Skopje; Ted R. Gurr, University of Maryland; Janie Leatherman, Illinois State University; Lyubov Mincheva, IRIS, Bulgarien; Harald Schenker, Medienberater der OSZE-"*Spillover*"-Überwachungsmission in Skopje; Stefan Troebst, Universität Leipzig.

2 Redaktionsschluss und Sachstand: 25. August 2001.

der Minderheiten- und anderen Menschenrechte durch ihre Mission in Mazedoniens Hauptstadt Skopje und die Vermittlungsbemühungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten. Zahlreiche nichtstaatliche Organisationen engagierten sich in langfristigen Programmen zur Konfliktbewältigung mit dem Ziel eines nachhaltigen Friedens in der Gesellschaft, indem sie ethnische Toleranz sowie eine unparteiischere und multiethnische Medienberichterstattung förderten. Das Wichtigste war jedoch der politische Wille der Führung des Landes, einschließlich der mazedonischen Albaner, nicht denselben Weg wie Kroatien oder Bosnien einzuschlagen und stattdessen eine gemäßigte Politik zur Regelung der Beziehungen zu den Minderheiten zu wählen.[3]

Für Mazedonien ist die derzeitige Krise daher eine tragische Entwicklung, die das Land wahrscheinlich in Bezug auf Wirtschaftswachstum, interethnische Koexistenz und die seit langem angestrebte Mitgliedschaft in europäischen Institutionen, insbesondere in der EU und in der NATO, zurückwerfen wird. Seit der Erlangung seiner Unabhängigkeit im Jahre 1991 hatte Mazedonien erhebliche Fortschritte auf dem Weg der Demokratisierung, der wirtschaftlichen Transformation, der Gewährleistung und des Schutzes der Minderheitenrechte und der friedlichen Beziehungen zu seinen Nachbarländern gemacht. Vieles davon war auf eine moderate Führung und die Unterstützung regionaler und internationaler Organisationen zurückzuführen, insbesondere der ICFY-Arbeitsgruppe, der Vereinten Nationen, der Europäischen Union (EU), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und des Europarats, um nur einige zu nennen. Obwohl das Land noch immer ethnisch gespalten und mit schwachen politischen Institutionen ausgestattet ist, mit einer noch unreifen Wirtschaft, einer segmentierten Zivilgesellschaft und anhaltenden Klagen von Seiten seines albanischen Bevölkerungsteils zu kämpfen hat, ist es Mazedonien gelungen, zehn Jahre lang in einer Region zu überleben, die von Krieg, ethnischer Gewalt und Instabilität heimgesucht wird. In der Tat wurde Mazedonien als so erfolgreich angesehen, dass neueste Studien noch kurz vor dem Ausbruch der bewaffneten Auseinandersetzungen zu Beginn des Jahres 2001 das Risiko der Instabilität als geringer einschätzten als in den ersten Jahren der Unabhängigkeit. Die Regierung des Landes hatte darüber hinaus eine Fähigkeit zum Friedensaufbau entwickelt, die ausreichte, die vorhandenen ethnischen Spannungen politisch zu bewältigen.[4] Für die meisten Regionalexperten kam die Entstehung einer

---

3 Vgl. z.B. Alice Ackermann, Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia, Syracuse/New York 2000; dies., Mazedonien und die OSZE: Präventive Diplomatie in der Praxis, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 73-80; Abiodun Williams, Preventing War: The United Nations and Macedonia, Lanham/Maryland 2000.

4 Vgl. z.B.: Heinz Willemsen/Stefan Troebst, Transformationskurs gehalten: Zehn Jahre Republik Mazedonien, in: Osteuropa 3/2001, S. 299-315; Lynn Carter/Alice Ackermann/Goran Janev, An Assessment of Ethnic Relations in Macedonia, unveröffentlichter USAID/Macedonia Report, Washington, DC 2000. Ted Gurr hat in seinem laufenden Projekt "Minorities at Risk" 275 ethnische Gruppen untersucht und kam zu dem Ergebnis,

aufständischen Bewegung daher fast ohne jede Vorwarnung und nur wenige hätten eine militante Mobilisierung zehn Jahre nach der Unabhängigkeit für wahrscheinlich gehalten.

Wie also lässt es sich erklären, dass Mazedonien nach jahrelangen konzertierten Bemühungen, einen gewaltsamen ethnischen Konflikt zu verhindern, seit Februar 2001 am Rande eines Krieges steht? Was erklärt das plötzliche Auftauchen einer bewaffneten Rebellenbewegung Ende Januar 2001, die bis zum Sommer genügend Kämpfer und Waffen aufbieten konnte, um das Land mit einem massiven ethnischen Krieg zu bedrohen? Was wurde bisher unternommen, um die Krise in den Griff zu bekommen, und welche Möglichkeiten gibt es, doch noch eine politische Lösung zur Beendigung des Konflikts zu finden? Zur Beantwortung dieser Fragen werden im vorliegenden Beitrag die Gründe für die derzeitige Krise untersucht und vier verschiedene mögliche Erklärungen für ihren Ausbruch geprüft: nicht behobene Missstände bezüglich der Minderheitenrechte, Gruppenstreitigkeiten um die Macht, der "Stör"-Effekt ("*spoiler effect*") und das Übergreifen eines militanten albanischen ethnischen Nationalismus. Anschließend werden die nationalen und internationalen Reaktionen unter besonderer Berücksichtigung der Bemühungen der OSZE analysiert. Zum Schluss werden einige Politikempfehlungen abgegeben, die sich auf die Implementierung eines langfristigen präventiven Ansatzes für Mazedonien und die Region konzentrieren.

Die Ursprünge der Nationalen Befreiungsarmee (UCK) und mögliche Ursachen für ihre Entstehung

In albanischer Sprache heißt die Nationale Befreiungsarmee *Ushtria Clirimtare Kombetare* (UCK), womit sie - nebenbei bemerkt - dieselbe Abkürzung hat wie die UCK im Kosovo (*Ushtria Clirimtare e Kosoves*). Es ist schwierig, ein genaues Datum und die Gründe für die Entstehung einer bewaffneten Rebellenbewegung in Mazedonien anzugeben. Obwohl darüber spekuliert wird, dass es die Nationale Befreiungsarmee schon im Herbst 1999, ganz gewiss aber im Jahr 2000 gegeben habe,[5] hatte sie vor Ende Januar 2001, als

---

dass in Mazedonien kein hohes Risiko ethnischer Gewalt bestehe. Vgl. Ted R. Gurr, Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century, Washington, DC 2000; vgl. auch die neuere Studie Ted R. Gurr/Monty G. Marshall/Deepa Khosla, Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy, College Park/Maryland 2001.

5 Siehe z.B.: Stefan Troebst, Groß-Kosovo oder unabhängiges Kosovo?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 2001, S. 10; International Crisis Group, The Macedonian Question: Reform or Rebellion, in: ICG Balkans Report 109/2001; Mirka Velinovska, New Paramilitary Army is Ready in Macedonia, in: Start vom 2. Juni 2000 (im Internet unter: www.balkanpeace.org); Greek Politician Says KLA Trying to Destabilze Macedonia, in: Intelligence Digest 97/2000, 16.-29. Juni 2000 (im Internet unter: www.balkanpeace.org); Berichten mazedonischer Medien vom April zufolge beschuldigte Verteidigungsminister Ljuben Panunovski Innenministerin Dosta Dimovska, sie hätte be-

sie sich zu einem Granatenangriff auf eine Polizeistation in Tearce bekannte, nie öffentlich die Verantwortung für Gewaltakte übernommen. In einem Kommuniqué an die mazedonische Tageszeitung *Dnevnik* vom 23. Januar gab die UCK ihr Ziel recht vage als "die Befreiung der ethnischen Albaner in Mazedonien"[6] an. In späteren Erklärungen und Interviews seit März betonte die UCK, ihr bewaffneter Kampf gelte eher den verfassungsmäßigen Rechten und der Gleichstellung der ethnisch albanischen Bevölkerung Mazedoniens als der territorialen Aufteilung des Landes. Zu ihren Forderungen gehören: die Verankerung des Status der ethnischen Albaner als Nation in der Verfassung, Albanisch als zweite Amtssprache und gleiche berufliche Chancen für ethnische Albaner.[7] Gewalt sei deshalb gerechtfertigt, weil es im Laufe der letzten zehn Jahre auf politischem Wege keinerlei Fortschritte zur Verbesserung der Rechte ethnischer Albaner gegeben habe.[8]

Über die Ursprünge, Kommandostruktur und Größe der UCK ist nur wenig bekannt. Man glaubt aber, dass die Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) für die Gründung zweier Splittergruppen verantwortlich ist: die inzwischen "eingegangene" Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac (*Ushtria Clirimtare e Preshevas, Medvegjas e Bujanovcit*, UCPMB) in Südserbien und eben die Nationale Befreiungsarmee (UCK).[9] Die UCK ist angeblich eine eigenartige Mischung aus verschiedenen "Kämpfern": Veteranen, die schon an der Revolte im Jahre 1981 im Kosovo beteiligt waren, Veteranen der Kosovo-UCK, die von der Politik im neuen Kosovo größtenteils übergangen wurden, "demobilisierten" UCPMB-Kämpfern, die aus Südserbien ins Kosovo gelangten, und Albanern aus Mazedonien. Man nimmt darüber hinaus an, dass die UCK von der albanischen Mafia finanziert wird, die zuvor schon die Kosovo-UCK finanziert hatte.[10] Weitere Mittel kommen aus internationalen Spenden, die dem so genannten "Nationalen Befreiungsfonds"[11]

---

reits im August 2000 von der Existenz einer Rebellenbewegung Kenntnis gehabt. Vgl. Macedonia Divided, in: RFE/RL Balkan Report 33/2001 vom 4. Mai 2001.

6 ICG Balkans Report 109, a.a.O. (Anm. 5), S. 3.

7 Vgl. hierzu: Changes for Macedonia's Constitution?, in: RFE/RL Balkan Report 28/2001 vom 17. April 2001, sowie Paul Wood, Eyewitness: Inside the NLA, in: BBC News vom 20. März 2001, news.bbc.co; UCK Sprecher Ahmeti, Wir erkennen die mazedonische Grenze an und wollen keine Trennung, in: Deutsche Welle vom 7. April 2001, www.dwelle.de/MON.

8 Eine Zusammenfassung der Kommuniqués und Erklärungen der UCK gibt Alice Ackermann, On the Razor's Edge: Is There Still a Place and Time for Long-term Conflict Prevention in Macedonia? Papier vorgelegt auf der internationalen Jahreskonferenz des Centre for South East European Studies (CSEES), University of London, 14.-16. Juni 2001.

9 Vgl. hierzu: ICG Balkans Report 109, a.a.O. (Anm. 5); Lyubov Mincheva, Risk Assessment, unveröffentlichtes Papier für das Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, College Park 2001; Farimah Daftary, Testing Macedonia, in: ECMI Brief 4/2001, S. 2; siehe hierzu auch den aufschlussreichen Bericht von Troebst, a.a.O. (Anm. 5).

10 OSZE-Quellen, telefonische Interviews am 25. und 27. Juli 2001.

11 Darüber berichtet Philip O'Neil, NLA Set for Long Haul, in: IWPR Balkan Crisis Report 235/2001 vom 5. April 2001.

zufließen, und es ist auch über Fälle von Schutzgelderpressung im Auftrag der UCK berichtet worden.[12]

Obwohl man von einer Stärke der UCK von etwa 1.100 Mann[13] ausgeht, ist die Zahl möglicherweise viel höher, da die UCK Mitkämpfer unter den ethnischen Albanern in Mazedonien, im Kosovo und in anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawiens sowie in der Diaspora rekrutieren kann. Es gibt auch Berichte über Zwangsrekrutierungen. Außerdem übt die UCK eine gewisse Anziehung auf arbeitslose Jugendliche albanischer Herkunft, insbesondere aus Mazedonien, aus. Der Anführer der UCK ist der 42-jährige Ali Ahmeti aus Zajas, einem Dorf in der Nähe von Kičevo, der angeblich in den Jahren 1998 und 1999 für die Logistik der Kosovo-UCK zuständig und auch an Waffenschiebereien beteiligt war.[14] Es heißt, die UCK sei in Brigaden eingeteilt, die ihre Standorte in der Umgebung von Kumanovo, Tetovo, Gostivar und Debar haben; ihr Nachschub an Waffen kommt vorwiegend aus dem Kosovo, aber auch aus Albanien, Bulgarien und Montenegro.[15] In jüngster Zeit hatten KFOR-Truppen einigen Erfolg bei der Unterbrechung der Nachschublinien aus dem Kosovo, und auch Albanien hat seine Grenzkontrollen verstärkt.[16]

Die UCK in Mazedonien hat nicht nur dieselbe Abkürzung wie die UCK im Kosovo; ihre Verbindung zur Kosovo-UCK wird auch dadurch deutlich, dass sie eine ähnliche Taktik verfolgt wie die Kosovo-UCK und die UCPMB, und zwar nicht nur hinsichtlich ihrer Kampftaktik, sondern auch dahingehend, dass sie versucht, zu einer politischen Kraft zu werden und international anerkannt zu werden. Seit dem Angriff in Tearce Ende Januar 2001 hat die UCK wiederholt eine Reihe größerer Offensiven im Gebiet um die Städte Tetovo und Kumanovo gestartet. Am 25. März begann die mazedonische Regierung mit der massiven Bombardierung von UCK-Stellungen, nachdem sie der UCK am 21. März ein Ultimatum gestellt hatte, innerhalb von 24 Stunden ihre Waffen niederzulegen. Am 29. März endete die Offensive mit einer Erklärung der Regierung, die UCK habe sich ins Kosovo zurückgezogen. Ende März/Anfang April sah es so aus, als seien die Kämpfe vorüber, doch schon im April und Mai kam es immer wieder zu Zusammenstößen. Im Juni er-

---

12 Nach einer Reuters-Quelle haben z.B. KFOR-Soldaten am 31. Juli 2001 drei Männer in Prizren verhaftet, die beschuldigt wurden, Geld zur Unterstützung der UCK zu erpressen. Siehe: KFOR, Albania Continue Crackdown on Supplies to UCK, in: RFE/RL Newsline 143/2001, Teil II, vom 31. Juli 2001.

13 Die Frankfurter Allgemeine Zeitung brachte am 14. Juli 2001 ein Porträt der UCK. Eine Zusammenfassung ist erschienen in: Macedonian Rebels: 1,100 "Troublemakers", in: RFE/RL Newsline, 132/2001, Teil II, vom 16. Juli 2001.

14 Vgl. Jonathan Steele, Macedonia Rejects Rebel Cease-fire Offer, in: The Guardian vom 22. März 2001, www.guardian.co.uk/macedonia/story/. Die Zeitung meldete auch, dass die UCK behauptet, 60 Prozent ihrer Kämpfer kämen aus Mazedonien. Über Ahmeti und die UCK vgl. auch: Ali Ahmeti - And a Number of New Faces, in: RFE/RL Balkan Report 38/2001 vom 1. Juni 2001.

15 Vgl. Macedonian Rebels, a.a.O. (Anm. 13).

16 Vgl. RFE/RL Newsline 141/2001, Teil II, vom 27. Juli 2001; RFE/RL Newsline 143/2001, a.a.O. (Anm. 12).

reichte die Krise ihren Höhepunkt, als die UCK in die Umgebung von Skopje vorstieß, das Dorf Aracinovo einnahm und die mazedonische Armee nicht in der Lage war, sie von dort zu vertreiben. Nur durch einen von der EU vermittelten Waffenstillstand konnte ein Blutvergießen verhindert werden. Er gestattete den 500 UCK-Kämpfern den Abzug - mit ihren Waffen - unter NATO-Bewachung in einen KFOR-Stützpunkt in der Nähe von Kumanovo.[17] Der ausgehandelte Abzug rief jedoch große Empörung in der Öffentlichkeit hervor und am 25. Juni griffen 5.000 Demonstranten das Parlamentsgebäude an, riefen anti-albanische und anti-westliche Parolen, verlangten den Rücktritt von Präsident Boris Trajkovski und beharrten darauf, dass die Regierung weiterhin militärisch gegen die UCK vorgehen solle. Nach den Ereignissen in Aracinovo und den gewalttätigen Demonstrationen in Skopje verstärkte die UCK ihre Angriffe in der Umgebung von Tetovo und Kumanovo und drohte damit, ihren Kampf direkt in die Hauptstadt zu verlagern.[18]

Die Vermittlung des US-Gesandten James Pardew und seines EU-Kollegen François Léotard Anfang Juli führte zu einem Waffenstillstandsabkommen, das am 6. Juli in Kraft trat und die Aufnahme politischer Gespräche unter der Ägide der beiden westlichen Vermittler ermöglichte. Nachdem das Waffenstillstandsabkommen über zwei Wochen lang gehalten hatte, kam es am 22. Juli zu einem ernsthaften Bruch der Übereinkunft, als die UCK Dörfer in der Nähe von Tetovo angriff. Die Regierung stellte der UCK daraufhin ein erneutes Ultimatum: Rückzug aus Tetovo bis zum 25. Juli, andernfalls würde mit einer Großoffensive gegen sie vorgegangen. Der Bruch des Waffenstillstands ging mit einem Stillstand in den Verhandlungen einher: Die Vertreter der ethnischen Mazedonier waren nicht willens, Zugeständnisse hinsichtlich der Ausweitung der Rechte ethnischer Albaner zu machen und lehnten einige Bestimmungen eines vom Westen geförderten Entwurfs ab. Am 27. Juli wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen - allerdings erst nachdem die NATO einen weiteren Waffenstillstand ausgehandelt hatte, damit die Gespräche weitergehen konnten.[19]

Wie bereits erwähnt, ist es schwierig, die genauen Gründe für die Entstehung einer Bewegung bewaffneter Aufständischer in Mazedonien zu bestimmen, zumal sie zu einem Zeitpunkt in Erscheinung trat, da es schien, als habe Ma-

17 Das Institute for War and Peace Reporting schrieb in seinem Bericht vom 4. Juli 2001, dass Premierminister Georgievski dem Abzug der UCK-Kämpfer aus Aracinovo zugestimmt habe, da es nach Schätzungen des mazedonischen Militärs zehn Tage gedauert und massive Verluste gekostet hätte, die Aufständischen aus dem Dorf zu vertreiben und nicht etwa die ursprünglich geplanten 24 Stunden; vgl. Vladimir Jovanovski, Skopje Politicians Sober Up, in: IWPR Balkan Crisis Reports 261/2001 vom 4. Juli 2001. Ein Sprecher des Präsidenten sagte auf einer Konferenz der University of London vom 14.-16. Juni 2001, dass sich das mazedonischen Militär in einigen Gegenden außer Stande sähe, die UCK aus ihren Stellungen zu vertreiben.

18 Vgl. RFE/RL Newsline 121/2001, Teil II, vom 26. Juni 2001.

19 Vgl. Macedonian Cease-Fire Broken, in: RFE/RL Newsline 137/2001, Teil II, vom 23. Juli 2001; Macedonia: NATO Brokers New Cease-Fire, in: RFE/RL vom 26. Juli 2001, www.referl.org/nca/features/2001/07; Rebels Remain in Captured Macedonia, in: The Guardian vom 26. Juli 2001, www.guardian.co.uk.

zedonien in Bezug auf Minderheitenrechte Fortschritte gemacht, wenn auch langsame. Zu den möglichen Erklärungen für das Entstehen der UCK gehören nicht behobene Missstände bezüglich Minderheitenrechte, Gruppenstreitigkeiten um die Macht, der so genannte "Stör"-Effekt ("*spoiler effect*") und das Übergreifen des militanten albanischen ethnischen Nationalismus. Das Problem nicht behobener Missstände verdient hier besondere Aufmerksamkeit, nicht nur, weil die UCK sie zu ihrer "*causa belli*" erklärt hat, sondern auch weil politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Missstände zu den häufigsten Gründen ethnischer Konflikte zählen. Die Forderungen der UCK unterscheiden sich jedoch nicht wesentlich von denjenigen, die im Mittelpunkt der interethnischen Verhandlungen standen, als Mazedonien unabhängig wurde. Seither kämpfen die Führer der ethnischen Albaner mit politischen Mitteln um die Ausweitung der Kollektivrechte. Es ist auch nicht ganz klar, warum und wie diese Missstände ausgerechnet jetzt zu einer militanten Mobilisierung geführt haben und nicht etwa vor einigen Jahren, als die interethnischen Beziehungen weitaus gespannter waren und die DPA, der ethnisch albanische Koalitionspartner der derzeitigen Regierung, deutlich radikalere Positionen vertrat.[20]

Eine Frage, die sich geradezu aufdrängt, ist die nach dem Zeitpunkt: Warum gerade jetzt? Aus der Perspektive eines Außenstehenden ist das, was Mazedonien bislang in Bezug auf Minderheitenrechte geleistet hat, zwar nicht perfekt, aber doch ganz beachtlich. Die mazedonischen Albaner schienen von der Abspaltung des Landes vom ehemaligen Jugoslawien und seiner Hinwendung zur Demokratie profitiert zu haben. Seit 1991 haben alle Regierungen eine Politik der Teilung der Macht unter Einschluss von Parteien der ethnischen Albaner als Koalitionspartner verfolgt - auch wenn diese Teilung eher begrenzt blieb, indem nicht gerade die wichtigsten Ministerämter an ethnische Albaner vergeben wurden. Erhebliche Zugeständnisse wurden auch im Bereich Bildung und Erziehung und bei der Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehsendungen in Minderheitensprachen gemacht. Ethnische Albaner haben beispielsweise ein Recht auf Unterricht in ihrer eigenen Sprache in Grund- und weiterführenden Schulen. In den vergangenen Jahren war eine deutliche Zunahme albanischer Radio- und Fernsehsender sowie albanischer Printmedien zu verzeichnen. Die höchst umstrittene Frage einer albanischsprachigen Universität wurde im letzten Jahr durch einen Kompromissvorschlag des damaligen Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, vorübergehend beigelegt, der die Einrichtung ei-

20 Die derzeitige Regierung wurde 1998 gebildet und setzt sich aus einer Koalition von VMRO-DPMNE (Organisation zur inneren Revolution Mazedoniens-Demokratische Partei der nationalen Einheit), der Liberalen Partei (LP) und der Demokratischen Partei der Albaner (DPA) zusammen. Vor ihrer Aufnahme in die gegenwärtige Regierung galt die DPA als die radikalere der beiden wichtigsten albanischen Parteien. Gegenwärtig gibt es drei albanische Parteien: die DPA, die PDP (Partei für Demokratischen Wohlstand; bis 1998 in der Regierung, gilt sie heute als die radikalere, wenngleich an Mitgliedern und politischer Bedeutung verlierende Partei) und die National-Demokratische Partei (NPD), die im März 2001 gegründet wurde.

ner mehrsprachigen höheren Bildungsanstalt vorsah, die so genannte Südosteuropa-Universität in Tetovo.[21]

Gleichzeitig hat es jedoch nur geringe Fortschritte bei den umstrittensten Fragen, die seit der Unabhängigkeit auf der Tagesordnung stehen, gegeben: die verfassungsmäßige Anerkennung der Albaner als Nation und die Anerkennung der albanischen Sprache als zweite offizielle Landessprache. Seit 1991 sind Politiker albanischer Herkunft in Bezug auf diese Forderungen Kompromisse eingegangen: mehr Unterricht in Grund- und weiterführenden Schulen in albanischer Sprache, die Zunahme albanischer Radiosender, eine mit europäischen Mitteln gegründete und finanzierte "albanische" Universität, der Gebrauch des Albanischen in Gebieten mit albanischer Bevölkerungsmehrheit nach dem Gesetz über die Lokalverwaltung, das allein schon Jahre brauchte, um vom Parlament verabschiedet zu werden - das alles anstelle der geforderten Änderung der Präambel der Verfassung, die ethnischen Albaner als Nation anzuerkennen und Albanisch als zweite Amtssprache zuzulassen. Führende Vertreter der Albaner glaubten, dass viele dieser Kompromisse, die zunächst unter der Schirmherrschaft der ICFY-Arbeitsgruppe für ethnische und nationale Gemeinschaften und Minderheiten und später derjenigen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, zu einer Zeit, da Sezession eine realistischere Möglichkeit war, ausgehandelt worden waren, im Laufe der Zeit ausgeweitet werden könnten. Alle folgenden Regierungen, einschließlich der gegenwärtigen unter Premierminister Ljubco Georgievski, lösten diese Versprechen nicht nur nicht ein und erweiterten die Minderheitenrechte nicht, sondern versäumten es auch, die mazedonische Bevölkerung davon zu überzeugen, dass dies für die Aufrechterhaltung des ethnischen Friedens unabdingbar sei.[22]

---

21 Die offizielle Grundsteinlegung der Südosteuropa-Universität (SEE) fand am 11. Februar 2001 statt, nachdem bereits am 30. November 2000 eine internationale Stiftung, die Südosteuropa-Universitäts-Stiftung, gegründet worden war, die die internationalen Mittel verwalten und das Universitätsprojekt beaufsichtigen soll. Die Südosteuropa-Universität soll einen albanischen Lehrplan bekommen, es sollen aber auch Seminare auf Mazedonisch und in anderen europäischen Sprachen abgehalten werden. Sie soll die Fachbereiche Recht, Betriebswirtschaft, Öffentliche Verwaltung, Kommunikation, Computerwissenschaften und Lehrerausbildung umfassen. Die Universität soll am 1. Oktober 2001 ihre Pforten öffnen. Vgl. New University Project Unveiled in Tetovo, Former Yugoslav Republic of Macedonia, in: OSCE Press Release vom 12. Februar 2001, www.osce.org/news/. Die Annahme eines neuen Bildungsgesetzes am 25. Juli 2000 ermöglichte die Einrichtung der neuen Institution. Davor gab es keinen rechtlichen Rahmen für eine Universitätsausbildung in albanischer Sprache. Aus diesem Grund hatten die ethnischen Albaner 1994 in Tetovo ihre eigene Universität gegründet, die von der mazedonischen Regierung für illegal erklärt wurde und die über mehrere Jahre zu ernsthaften Spannungen zwischen den mazedonischen Behörden und den ethnischen Albanern geführt hatte.

22 Die Verfasserin möchte dem Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, Botschafter Geert-Hinrich Ahrens, für seine wertvollen Kommentare und Einblicke hinsichtlich der Minderheitenrechte in Mazedonien anlässlich eines Interviews am 25. Juli 2001 danken. Botschafter Ahrens war von 1991 bis 1996 Vorsitzender der ICFY-Arbeitsgruppe und war verantwortlich für die Verhandlungen zwischen ethnischen Albanern und der mazedonischen Regierung über Fragen der Minderheitenrechte. Zur Rolle der Arbeitsgruppe in diesen Verhandlungen vgl. Ackermann, Making Peace Prevail, a.a.O. (Anm. 3), Kapitel 5.

Neben den Frustrationen über diese ungelösten strittigen Fragen erheben die ethnischen Albaner eine Reihe weiterer Klagen: dass der mazedonische Staat in erster Linie mit nur einer ethnischen Nation identifiziert wird, nämlich der mazedonischen, was seinen Ausdruck in den vielen mazedonischen nationalen Symbolen findet, dass Fortschritte in Bezug auf die lokale Selbstverwaltung, die den Gemeinden größere politische und wirtschaftliche Macht verleihen würde, nur langsam vorankommen, dass ethnische Albaner in der Polizei, im Militär und in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung unterrepräsentiert sind und dass die Arbeitslosigkeit - obwohl sie im ganzen Land verbreitet ist - infolge diskriminierender Verfahren ethnische Albaner besonders hart trifft. Und auch was die SEE-Universität betrifft, vertreten einige Beobachter die Ansicht, auch dies sei wiederum nur ein Kompromiss. Erstens hat nur Arbën Xhaferi, der Parteichef der DPA, das Konzept der SEE-Universität akzeptiert, nicht aber unbedingt alle Mitglieder seiner Partei oder diejenigen der PDP. So vertritt die PDP beispielsweise die Position, dass die so genannte Tetovo-Universität, die 1994 illegal errichtet wurde, öffentliche Gelder erhalten solle. Es ist auch keineswegs sicher, inwieweit die albanische Bevölkerung die neue Universität unterstützt. Teuta Arifi, Dozentin an der Universität Skopje, hat dazu kritisch angemerkt, dass westliche finanzielle Unterstützung nun auch der SEE-Universität zugute käme und dadurch andere staatliche Universitäten benachteiligt würden. Zudem seien die sprachlichen Anforderungen für die SEE-Fakultät so hoch, dass nur ethnische Albaner ein Chance hätten, dort einen Lehrauftrag zu erhalten, was wiederum zu weiterer interethnischer Konkurrenz führen würde.[23] Angesichts dieser Diskussion über anhaltende Missstände könnte man behaupten, die Entstehung der UCK und deren Unterstützung durch die albanische Bevölkerung sei in gewisser Weise gerechtfertigt. Es ist jedoch unklar, ob die UCK diese Missstände nicht einfach nur ausnutzt, um andere Interessen, wie z.B. die absichtliche Destabilisierung Mazedoniens, zu verschleiern.

Es gibt drei weitere Erklärungen für die Entstehung der UCK in Mazedonien, die genauso gewichtig sind und die in unterschiedlichem Grade mit den seit langem erhobenen Klagen in Zusammenhang stehen. Zum einen könnte man sagen, die UCK sei als politischer Mitbewerber im Kampf um die Macht im Staat entstanden. Dieser Gruppenwettstreit um die Macht findet auf zwei Ebenen statt und hat eine gruppeninterne Dimension sowie eine Dimension, die sich auf die Ebene zwischen den Gruppen bezieht: Die UCK stellt nicht nur die legitime politische Macht der ethnisch mazedonischen Führung in Frage, sondern fordert auch die etablierten Parteien der ethnischen Albaner heraus. Obwohl die Führer der ethnischen Albaner im Laufe der vergangenen

23 Die Verfasserin möchte Stefan Troebst für diesen Hinweis danken. Siehe hierzu auch: Stefan Troebst, Dreh- und Angelpunkt ist die Regelung des künftigen Status des Kosovo, Interview mit Stefan Troebst, Balkanexperte und Kulturwissenschaftler an der Universität Leipzig, zum mazedonischen Friedensabkommen, in: Deutsche Welle Monitor vom 17. August 2001, www.dwelle.de/M; vgl. ebenso: Veton Latifi, Albanian Divisions Threaten Accord, in: IWPR Balkan Crisis Report 271/2001, Teil I, vom 14. August 2001.

zehn Jahre die politische Legitimität erworben haben, die Gemeinschaft der mazedonischen Albaner in ihrem Kampf um mehr kollektive Rechte auf politischem Wege zu vertreten, werden ihre Bemühungen inzwischen als gescheitert angesehen.
Im Zusammenhang mit dieser Erklärung steht das Argument, die UCK wirke als Störer dessen, was bis vor wenigen Monaten noch als "schrittweise und kontrollierte" Verwirklichung der Minderheitenrechte galt. Der Stör-Effekt ("*spoiler effect*") wirkt im Falle der UCK auf zwei Arten:

1. Die UCK versucht, einen politischen Prozess, durch den gewählte ethnisch albanische Führer in Mazedonien versuchen, im Laufe der Zeit die Minderheitenrechte auszubauen, zu "stören".
2. Die UCK hat so genannte "Störer von außen" in ihren Reihen, Personen, die zu den Verlierern gehörten, als es der UCK nicht gelang, ein unabhängiges Kosovo zu schaffen, und die nun versuchen, ihr langgehegtes Ziel eines unabhängigen Staates durch die Destabilisierung und Zersplitterung Mazedoniens zu erreichen.

Aus dieser Perspektive betrachtet ist die gegenwärtige Krise in Mazedonien ein direkter *Spillover*-Effekt aus dem Kosovo und hängt mit der Existenz einer gesamtalbanischen nationalistischen Bewegung zusammen, die Kosovo-Albaner, die im Kosovo politisch an den Rand gedrängt wurden, ebenso umfasst wie radikale mazedonische Albaner, deren gemeinsames Ziel die Schaffung eines "Groß-Kosovo" oder einer Art ethnisch homogener staatlicher Einheit ist.[24] Dafür gibt es einige Anhaltspunkte, und zwar nicht nur in Gestalt der Verbindungen zwischen der ehemaligen Kosovo-UCK und der UCK in Mazedonien, sondern auch aufgrund der Herkunft der finanziellen Unterstützung der Rebellenbewegung.

Nationale und internationale Reaktionen - Krisenmanagement statt Prävention

Nationale wie internationale Akteure reagierten auf den Aufstand in erster Linie mit Krisenmanagement statt mit Eskalationsprävention. Das ist zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass ein Staat nur selten auf nichtmilitärische Optionen zurückgreift, um einer Rebellenbewegung Herr zu werden. Dass die UCK von Anfang an Gewalt anwendete, erzeugte automatisch Gegengewalt von Seiten der mazedonischen Regierung, die die territoriale Einheit des Staates bedroht sah und somit zu verteidigen suchte. Unglücklicherweise wurde dadurch auch möglichen nichtmilitärischen Optionen der Weg versperrt, da eine militärische Lösung der Krise als die weitaus

24 Vgl. Mincheva, a.a.O. (Anm. 9). Stefan Troebst hat diese Verbindungen dokumentiert, vgl. Troebst, a.a.O. (Anm. 5).

schnellere und bessere Option betrachtet wurde. Zu dieser militärischen Lösung des Problems gehörte, dass die mazedonische Regierung, die die UCK von Anfang an als "Terroristen" bezeichnete und den Aufstand als ein Übergreifen aus dem Kosovo ansah, Verhandlungen ablehnte und stattdessen versuchte, die UCK-Kämpfer aus ihren Stützpunkten in Städten und Dörfern zu vertreiben und sie zu zwingen, sich in das Kosovo zurückzuziehen. Dabei gingen die mazedonischen Streitkräfte mit der Bombardierung ethnisch albanischer Dörfer äußerst rücksichtslos vor, und es gab zahlreiche Berichte über Menschenrechtsverletzungen an ethnischen Albanern.[25] Im Mai waren erste Anzeichen zu bemerken, dass die Regierung Schwierigkeiten hatte, mit der Krise fertig zu werden, und dass der kollektive Entscheidungsprozess erheblich beeinträchtigt war, was einen Wechsel in der Politik in Richtung einer Verhandlungslösung noch stärker behinderte.

Innerhalb der mazedonischen Regierung und zwischen ethnisch albanischen und mazedonischen Parteien kam es zu kontroversen Auffassungen darüber, wie die Krise zu bewältigen sei, was die Fähigkeit der Regierung, die weitere Eskalation zu verhindern und die Krise zu beenden, weiter schwächte. Im Mai waren sich auch Premierminister Georgievski und Präsident Trajkovski uneinig darüber, ob die militärische Option weiterverfolgt werden sollte oder ob man einen Waffenstillstand anstreben, die UCK mit Hilfe der NATO entwaffnen und den einheimischen UCK-Kämpfern eine Amnestie zusagen sollte - eine umfassende Lösung, die der Präsident bevorzugte. Georgievskis sprunghaftes Verhalten wurde ebenfalls zu einem Hindernis für eine politische Lösung: Einen Tag versprach er eine Verfassungsänderung - so in seiner "Agenda für den Frieden" vom 30. Mai -, nur um dies wenige Tage später mit dem Argument wieder zurückzunehmen, Änderungen in der mazedonischen Verfassung könnten zu einer Föderalisierung Mazedoniens führen. Widersprüche in den politischen Ansätzen waren auch auf unterschiedliche Positionen, insbesondere zwischen albanischen und mazedonischen Parteien, in Bezug auf Verfassungsänderungen, die den ethnischen Albanern größere Recht eingeräumt hätten, zurückzuführen. Im Laufe der Monate Juni und Juli wurde außerdem deutlich, dass die Regierung zunehmend durch den öffentlichen Druck gelähmt wurde, der vor allem von nationalistischeren Mazedoniern ausging. Diese begannen mehrere Demonstrationen zu veranstalten, von denen einige zu gewalttätigen Ausschreitungen führten, so z.B. am 25. Juni und am 24. Juli, und die dagegen protestierten, den ethnischen Albanern oder der UCK irgendwelche Zugeständnisse zu machen.[26]

---

25 Vgl. Human Rights Watch, Macedonian Government Abuses in Runica Village, in: Human Rights Watch World Report 2001, Macedonia, vom 29. Mai 2001, www.hrw.org/press, sowie Human Rights Watch, Macedonian Police Abuses Documented vom 31. Mai 2001, www.hrw.org/press. Human Rights Watch sandte am 4. Mai 2001 darüber hinaus Schreiben an den UCK-Führer Ahmeti, an Präsident Trajkovski und an Premierminister Georgievski, in denen der Schutz der Zivilbevölkerung gefordert wird.

26 Vgl. Macedonia: Georgievski Shifts Policy on Constitution Change, in: RFE/RL vom 31. Mai 2001, www.rferl.org/nca/features/2001/05; Jolyon Naegele, Macedonia: Possible Turning Point in Macedonia's Interethnic Conflict, in: RFE/RL vom 1. Juni 2001, www.

Ende Mai kam es zu einer von mehreren schweren politischen Krisen, die zum Auseinanderbrechen der Allparteienregierung der nationalen Einheit, die am 13. Mai unter der Schirmherrschaft der EU gebildet worden war, zu führen drohte.[27] Die Krise trat ein, nachdem bekannt geworden war, dass die Führer der DPA und der PDP ein "Friedensabkommen" mit UCK-Führer Ali Ahmeti unterzeichnet hatten, in dem sie ihre gemeinsamen politischen Ziele betonten: Verfassungsänderungen, Albanisch als zweite offizielle Staatssprache, stärkere proportionale Repräsentation und größere lokale Autonomie.[28] Die mazedonische Regierung wies das Abkommen ebenso zurück wie die NATO, die EU und die OSZE. Nur der Intervention Javier Solanas, des Hohen Repräsentanten der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der am 28. und noch einmal am 29. Mai Skopje besuchte, war es zu verdanken, dass das Auseinanderbrechen der Regierung der nationalen Einheit verhindert werden konnte und dass die Koalitionspartner eine Erklärung abgaben, in der sie das "Friedensabkommen" annullierten.[29]

All diese Vorkommnisse zeigen, dass die mazedonische Regierung erhebliche Schwierigkeiten hatte, zu einer gemeinsamen Haltung zur Lösung der Krise zu kommen. Zudem war die Bereitschaft zum Einsatz von Gewalt erstaunlich. Schlimmer noch: Zuallererst auf eine militärische Lösung zu setzen, hat die Gewalt nur noch verschärft. Wie die letzten Monate deutlich gezeigt haben, wurden Drohungen der UCK mit Gegendrohungen der mazedonischen Regierung beantwortet und umgekehrt. Diese "Wie-du-mir-so-ich-dir"-Taktik war auch unter allen politischen Parteien zu beobachten, da ihre Führer immer unnachgiebiger wurden und "Maximalpositionen" einnahmen. Insbesondere die nationalistischeren Elemente innerhalb der mazedonischen Regierung versuchten immer wieder, Verhandlungen zu sabotieren, und lehnten jeden Kompromiss in einigen der umstrittenen Fragen ab. Was den meisten Beobachtern tragisch erscheint, ist, dass es im Laufe der vergangenen Monate kaum konzertierte Bemühungen von Seiten der mazedonischen

---

rferl. org/nca/features/2001/06; A Breakthrough in Macedonia?, in: RFE/RL Balkan Report 38/2001 vom 1. Juni 2001; Macedonia Divided, in: RFE/RL Balkan Report vom 4. Mai 2001; Macedonian Security Forces Paralyzed By Power Struggle, in: RFE/RL Balkan Report 42/2001 vom 15. Juni 2001; Vladimir Jovanovski, The Macedonian Hawk, in: IWPR Balkan Crisis Report 255/2001 vom 13. Juni 2001; Zum Friedensplan von Präsident Trajkovski vgl. z.B.: Trajkovski's "Last Chance" Plan, in: ebenda.

27 Die PDP und die wichtigste Oppositionspartei, die SDSM, wurden in die Regierung der nationalen Einheit einbezogen. Vgl. Ulrich Buechsenschutz, The New Macedonian Government in Fact and Figures, in: RFE/RL Balkan Report 36/2001 vom 18. Mai 2001.

28 Das so genannte Friedensabkommen forderte auch eine Amnestie für alle Kämpfer der UCK als Gegenleistung für einen Waffenstillstand sowie ein Vetorecht der UCK in Bezug auf Beschlüsse, die ethnische Albaner betreffen. Seine Unterzeichner verpflichteten sich, die Integrität Mazedoniens zu bewahren, und betonten, dass eine militärische Lösung Mazedoniens Problem nicht lösen könne.

29 Vgl. Veton Latifi/Agim Fetahu, Albanian Deal Threatens Coalition, in: IWPR Balkan Crisis Report 250/2001 vom 25. Mai 2001, www.iwpr.net; Politische Führer der Albaner in Mazedonien und UCK stellen gemeinsame Forderungsliste auf, in: Deutsche Welle Monitor vom 24. Mai 2001, www.dwelle.de/MON; Colin Soloway, Albanian "Peace Deal" Controversy, in: IWPR Balkan Crisis Report 251/2001, Teil II, vom 31. Mai 2001, www.iwpr.net.

und ethnisch albanischen Politiker gegeben hat, an ihre jeweiligen Bevölkerungsgruppen zu appellieren, ihren gemeinsamen Staat zu schützen, indem sie nationalistische Gefühle überwinden. Ausnahmen finden sich vielleicht nur unter einigen Lokalpolitikern in kleineren multiethnischen Gemeinden wie z.B. in Kumanovo.

Ein konstruktives internationales Engagement, vorwiegend in Form von Vermittlungsbemühungen Dritter, kam auch erst relativ spät zustande, obwohl man fairerweise einräumen muss, dass die internationale Gemeinschaft die Gewaltaktionen der UCK sehr schnell verurteilt hat. Obwohl die drei wichtigsten europäischen Institutionen, die eine direkte Rolle in dem Konflikt übernommen haben - NATO, OSZE und EU -, sich auf ein koordiniertes Vorgehen einigen konnten, sind sie doch grundsätzlich eher reaktiv als präventiv mit der Krise umgegangen. Diese reaktive Haltung ist vielleicht hauptsächlich der Gewaltanwendung der UCK und dem mazedonischen Beharren auf einer militärischen Lösung der Krise anzulasten. Es zwang die NATO, die EU und die OSZE zu einem zweigleisigen Vorgehen zur Bewältigung des Konflikts: Sie unterstützten Mazedoniens militärische Option, drängten aber gleichzeitig auch auf eine politische Lösung.

Der Hohe Repräsentant der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, und NATO-Generalsekretär George Robertson sind in erster Linie als "*Troubleshooter*" in Aktion getreten. Unter ihrer Leitung - sowohl einzeln als auch gemeinsam - gelang es EU und NATO nicht nur, vorläufige Waffenstillstände zu vermitteln, sondern auch Georgievski davon abzubringen, den Kriegszustand auszurufen, was er zweimal ernsthaft erwogen hatte: einmal am 6. Mai und ein zweites Mal am 6. Juni, nachdem er erklärt hatte, dass nur ein hartes militärisches Vorgehen den Frieden herbeiführen könne. Die Erklärung des Kriegszustands hätte zu einem massiven Bürgerkrieg führen können. Anfang Mai spielte Solana bei der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit ebenso eine Schlüsselrolle wie einige Wochen später bei der Verhinderung ihres Auseinanderbrechens. Ende Juni vermittelte Solana dann einen Waffenstillstand, der den Abzug der in Aracinovo eingeschlossenen UCK-Kämpfer in Bussen unter NATO-Bewachung ermöglichte. Am 26. Juli eilten Solana und Robertson in Begleitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des rumänischen Außenministers Mircea Geoana, nach Skopje mit der Zusage, dass die NATO, die EU und die OSZE bei der Implementierung eines möglichen Friedensabkommens helfen würden. Der Besuch fand zu einem Zeitpunkt statt, da die Verhandlungen am fehlenden Willen der mazedonischen Delegation, dem Vorschlag der Vermittler zuzustimmen, zu scheitern drohten und es zu erneuten Angriffen der UCK kam, eine weitere mazedonische Militäroffensive drohte und in Skopje Aufruhr herrschte.

Erst Anfang Juli 2001 - beinahe sechs Monate nach den ersten gewaltsamen Angriffen - gelang es der internationalen Gemeinschaft, die mazedonische Regierung und die Führer der ethnischen Albaner zu Verhandlungen zu

bewegen, die zur Erfüllung einiger der umstrittensten Forderungen der ethnischen Albaner führen sollten, um so der UCK den Wind aus den Segeln zu nehmen und einen massiven Bürgerkrieg zu vermeiden. Seit der Ankunft der US- bzw. EU-Vermittler Pardew und Léotard gab es Verhandlungsrunden, in denen die drei Parteien - die ethnischen Mazedonier, die ethnischen Albaner und die Vermittler - Vorschläge für einen neuen gesetzlichen Rahmen vorlegten, der den Status der Albaner als Nation und die Frage des Gebrauchs der albanischen Sprache regeln würde. In den Verhandlungen wurde noch eine Reihe weiterer Fragen behandelt, z.B. der Anteil ethnischer Albaner an der Polizei und anderen Einrichtungen, die Wahl örtlicher Polizeichefs, nationale Symbole und eine Amnestie für UCK-Kämpfer. Obwohl Solana und Robertson bereits am 26. Juli optimistisch verkündeten, dass in 95 Prozent aller Fragen Einigkeit erzielt worden sei, blieben der Gebrauch der albanischen Sprache und die Zusammensetzung und Kontrolle der Polizei umstritten.[30] Die nächsten Wochen würden nicht nur über die Frage entscheiden, ob eine politische Übereinkunft überhaupt erzielt werden könnte, sondern auch darüber, ob sie für alle Streitparteien und ihre Wähler akzeptabel sein würde. Anfang August kam schließlich in Ohrid ein Abkommen zustande, das am 13. August von der mazedonischen Regierung und Vertretern der albanischen Parteien unterzeichnet wurde, nicht jedoch von der UCK, die sich allerdings bereit erklärte, das Abkommen zu unterstützen. Das Abkommen beinhaltet die folgenden Maßnahmen und Bestimmungen: die offizielle Verwendung des Albanischen im Parlament (mit Simultanübersetzung) und in Gebieten, in denen Albaner mindestens 20 Prozent der Bevölkerung ausmachen; die Veröffentlichung von Gesetzen und anderen offiziellen Dokumenten, einschließlich Personalausweisen, in mazedonischer und albanischer Sprache; Nichtdiskriminierung und gleiche Einstellungsmöglichkeiten von Albanern im öffentlichen Dienst; die Erhöhung der Anzahl albanischstämmiger Polizisten um 500 bis Juli 2002 und um nochmals 500 bis Juli 2003 in Gebieten mit albanischen Bevölkerungsanteilen, nachdem die ethnischen Albaner dem Verbleib der Kontrolle der Polizei in der Zuständigkeit der Zentralregierung

30 Für eine vertiefte Diskussion der Verhandlungen und zu den einzelnen Vorschlägen und Gegenvorschlägen vgl. z.B.: Ulrich Buechsenschutz, Macedonians React to Albanian Proposals, in: RFE/RL Balkan Report 49/2001 vom 17. Juli 2001, sowie ders., Macedonia: Speaking a Different Language, in: RFE/RL Balkan Report 51/2001 vom 24. Juli 2001; Saso Ordanoski, Macedonian Talks Avoid Collapse, in: IWPR Balkan Crisis Report 264/2001, Teil I, vom 21. Juli 2001. Der westliche Vorschlag beinhaltete einen Verfassungsentwurf von Robert Badinter, dem französischen Verfassungsexperten, der Anfang der neunziger Jahre Leiter der Badinter-Kommission der EU war, einer Gruppe von Verfassungsexperten, die die Kriterien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion aufstellten. Zu einigen Ereignissen Ende Juli vgl. u.a.: RFE/RL Newsline 141/2001, Teil II, vom 27. Juli 2001; RFE/RL Newsline 142/2001, Teil II, vom 30. Juli 2001. Zur Berichterstattung über den Verlauf der Verhandlungen vgl.: Breakthrough Reported on Language Issue in Macedonian Talks, sowie Police Issue to Dominate Macedonian Talks' Next Round, in: RFE/RL Newsline 145/2001, Teil II, vom 2. August 2001 (beide Berichte in derselben Ausgabe); Peace Talks Resume in Macedonia, in: RFE/RL Newsline 146/2001, Teil II, vom 3. August 2001.

zugestimmt hatten; örtliche Polizeichefs dürfen jedoch aus einer vom Innenministerium zusammengestellten Liste durch den Gemeinderat gewählt werden; eine Änderung in der Präambel der Verfassung, durch die die Bezeichnung bestimmter ethnischer und nationaler Gruppen entfällt und stattdessen der Ausdruck "Staatsbürger Mazedoniens" benutzt wird; die Einführung einer so genannten "Doppelmehrheit", von den mazedonischen Medien auch als "Badinter-Mechanismus" bezeichnet, da Robert Badinter dieser verfassungsrechtliche Mechanismus zuzuschreiben ist, der die Vertreter von Minderheiten davor schützen soll, im Parlament überstimmt zu werden; eine Änderung in Artikel 48 der Verfassung, durch die der Ausdruck "Nationalitäten" durch "Gemeinschaften" ersetzt wird; die Einrichtung einer neuen Institution, des Komitees für zwischengemeinschaftliche Beziehungen, das den Rat für interethnische Beziehungen ersetzen soll, der kaum in Anspruch genommen wurde; die Erweiterung der Rechte der Albaner bezüglich der höheren akademischen Ausbildung in ihrer Muttersprache; und den Gebrauch albanischer nationaler Symbole. Darüber hinaus wurde der UCK eine Amnestie zugesichert, und am 15. August unterzeichnete NATO-Vermittler Peter Feith in Sipkovica in der Nähe von Tetovo ein Abkommen mit UCK-Führer Ahmeti, in dem sich die UCK bereit erklärt, ihre Waffen, ihre Munition und ihre Uniformen an NATO-Truppen zu übergeben. Die ersten NATO-Truppen der Operation "*Essential Harvest*", die zwischen 3.500 und 4.000 Mann stark sein sollen und die die Demobilisierung der UCK innerhalb von 30 Tagen durchführen sollen, kamen am 17. August in Mazedonien an.[31]

Was die Rolle der OSZE in der Krise betrifft, so hat die "*Spillover*"-Überwachungsmission in Skopje seit Februar zunehmend vor der Verschlechterung der interethnischen Beziehungen und der Gefahr, die die UCK für das Land bedeutet, gewarnt. Das kam schon allein darin zum Ausdruck, dass sie dazu überging, tägliche Berichte an den Ständigen Rat zu schicken statt wöchentliche, wie es zuvor üblich war. Doch selbst die OSZE mit ihrer Verpflichtung zu Frühwarnung und Konfliktprävention war nicht in der Lage, mehr als Krisenmanagement zu leisten. Zu einem großen Teil ist dies wiederum auf die Reaktion der mazedonischen Regierung auf die Krise zurückzuführen und - seit kurzem - auf deren Verärgerung über jeglichen internationalen Druck. Darüber hinaus ist die "*Spillover*"-Überwachungsmission immer noch deutlich unterbesetzt, obwohl sie inzwischen 26 Mitarbeiter hat; sie erhält zu wenig logistische Unterstützung, um umfangreichere präventive Maßnahmen

31 Vgl. Ulrich Buechsenschutz, The Macedonian Peace Agreement, Teil I, in: RFE/RL Balkan Report 58/2001 vom 17. August 2001; ders., The Macedonian Peace Agreement, Teil II, in: RFE/RL Balkan Report 59/2001 vom 21. August 2001; Conditions Met for NATO Role in Macedonia, in: RFE/RL Newsline 154/2001, Teil II, vom 15. August 2001; NATO Moves Into Macedonia, in: RFE/RL Newsline 160/2001, Teil II, vom 23. August 2001. In einem Briefwechsel mit der Verfasserin vom 8. August 2001 machte Stefan Troebst darauf aufmerksam, dass der damalige Innenminister Frckovski bereits 1992-1993 versucht hatte, eine Quote für eine größere Anzahl von Albanern in der Polizei einzuführen. Dieser Versuch scheiterte jedoch daran, dass jüngere Albaner, die sich für den Polizeidienst bewarben, von ihren Familien und von Gleichaltrigen ausgegrenzt wurden.

ergreifen zu können, und ihr Mandat müsste wahrscheinlich überarbeitet werden, damit sie die Aufgabe, ethnischer Gewalt, wie sie in den letzten Monaten aufgetreten ist, zu begegnen, wirksam wahrnehmen und sich effektiv an der Überwachung der Implementierung des politischen Übereinkommens beteiligen kann. Die OSZE-Mission setzt größtenteils ihre Beobachtungstätigkeit fort und soll eine wichtige Rolle bei der Normalisierung der Lage nach der Krise übernehmen, wie etwa die Überwachung einiger Bestimmungen der politischen Übereinkunft: kurz- und langfristige vertrauensbildende Maßnahmen wie die Wiederansiedlung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Unterstützung bei der Kommunalreform und die Ausbildung einer ethnisch gemischten Polizei.[32] Die "*Spillover*"-Überwachungsmission der OSZE hat darüber hinaus öffentlich die "ethnische Säuberung" von Mazedoniern aus Dörfern in der Nähe von Tetovo verurteilt.[33]

Die meisten der OSZE-Aktivitäten blieben bislang auf diplomatische Instrumente beschränkt: Verurteilungen von und Warnungen vor der Eskalation der Gewalt sowie eine Reihe von Sitzungen des Ständigen Rates, in denen die Krise erörtert wurde. Der Ständige Rat beschloss jedoch auch zusätzliche Überwacher für die OSZE-Mission.[34] Am 21. März ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Geoana, Botschafter Robert Frowick zu seinem Persönlichen Vertreter in Skopje. Auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates führte Frowick über seine Aufgabe aus, er solle in Koordination mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Leiter der Mission in Skopje ein Konzept für eine kohärente Handlungsweise der OSZE entwickeln.[35] Frowicks Mission wurde jedoch vorzeitig abgebrochen, als bekannt wurde, dass er bei der Aushandlung des so genannten "Friedensabkommens" zwischen der UCK und den beiden wichtigsten albanischen Parteien mitgeholfen hatte, und er beschuldigt wurde, dabei eigenmächtig gehandelt zu haben, ohne die mazedonischen Behörden oder die OSZE zu informieren.[36] Am

---

32 OSZE-Quelle, telefonisches Interview am 26. Juli 2001.

33 Vgl. OSCE Condemns Violence Against Civilians, in: RFE/RL Newsline 139/2001, Teil II, vom 25. Juli 2001.

34 Vgl. hierzu: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 405, Vorübergehende Verstärkung der OSZE "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, PC.DEC/405 vom 22. März 2001. Die Mission wurde von acht auf 16 Mitglieder aufgestockt. Am 7. Juni erhöhte der Ständige Rat das Personal der Mission nochmals um zehn auf 26 Mitarbeiter. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 414, Weitere Verstärkung der OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, PC.DEC/414 vom 7. Juni 2001.

35 Vgl. OSCE, Chairman-in-Office, Need for Intensified Political Dialogue in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Presseerklärung vom 30. März 2001.

36 Bei einem Treffen mit Geoana am 25. Mai beteuerte Frowick, dass er nie direkten Kontakt zur UCK hatte, sondern sich ausschließlich mit albanischen Führern aus Mazedonien, Albanien und dem Kosovo getroffen habe sowie mit mazedonischen Führern aus Skopje. Vgl.: OSCE, Chairman-in-Office, Chairman-in-Office Meets with Personal Representative Frowick, Presseerklärung vom 26. Mai 2001. Einer Quelle nach zu urteilen, war Frowick nicht in der Lage, alle Vermittlungsparteien zu benachrichtigen. Frowicks Rolle bei den Vermittlungen sollte daher künftig noch einmal gründlicher untersucht werden, um eine faire Analyse zu ermöglichen. Zur Person Frowicks ist noch anzumerken, dass er von September bis Dezember 1992 der erste Leiter der damaligen KSZE-"*Spillover*"-Überwachungsmission in Skopje und 1993 Gründungsdirektor der nichtstaatlichen Organisation

1. Juli wurde der ehemalige HKNM Max van der Stoel zum Persönlichen Vertreter Geoanas berufen, mit dem Mandat, "den Dialog zu erleichtern und Beratung für eine schnelle Lösung der gegenwärtigen Krise zu leisten".[37]
Der Druck, den NATO, EU und OSZE auf die mazedonische Regierung ausgeübt haben, die Krise mit politischen Mitteln zu beenden, hat zu einer zunehmend feindlichen Haltung gegenüber dem westlichen Engagement geführt, und zwar sowohl auf Seiten der mazedonischen Regierung, insbesondere unter den Hardlinern, als auch in der ethnisch mazedonischen Bevölkerung. Es kam zu mehreren gewalttätigen Demonstrationen, zuletzt am 24. Juli, als nationalistische Mazedonier westliche Botschaften und Büros angriffen, darunter auch das der "*Spillover*"-Überwachungsmission der OSZE, und Fahrzeuge der OSZE zerstörten. Es gibt auch eine Reihe negativer Stellungnahmen des mazedonischen Regierungssprechers, in denen der Westen beschuldigt wird, parteiisch zu sein und sich auf die Seite der Terroristen geschlagen zu haben.[38] Kaum hatten die Verhandlungen begonnen, setzte eine intensive Desinformationskampagne ein, in der die NATO und die USA beschuldigt wurden, die UCK zu unterstützen.[39] Premierminister Georgievski selbst goss mehrfach Öl ins Feuer, als er z.B. am 18. Juli erklärte, dass der letzte Kompromissvorschlag, den die mazedonische Delegation als inakzeptabel zurückgewiesen hatte, eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Mazedoniens sei und der Westen versuche, Mazedonien eine Föderalisierung aufzuzwingen.[40] Auch nach der Unterzeichnung des politischen Abkommens und der Entsendung von NATO-Truppen nach Mazedonien herrscht noch immer eine anti-westliche und auch Anti-NATO-Haltung, die Patrick Moore von *Radio Free Europe* als "breit angelegten Propagandakrieg" bezeichnet hat. Seit Wochen schon schüren die mazedonischen Medien diese anti-westlichen Ressentiments, von denen auch westliche Journalisten nicht verschont bleiben. Kürzlich versperrten mazedonische Nationalisten die Hauptstraße zwischen Skopje und Blace an der Grenze zum Kosovo; die nach Mazedonien entsandten NATO-Truppen werden im Allgemeinen von der mazedonischen Bevölkerung als Unterstützer der UCK angesehen.[41]

"Search for Common Ground in Macedonia" war; siehe hierzu auch: Ackermann, a.a.O. (Anm. 3).

37 OSCE, Chairman-in-Office, Van der Stoel Appointed Personal Envoy of Chairman-in-Office, Presseerklärung vom 29. Juni 2001 (eigene Übersetzung). Van der Stoel hatte Mazedonien noch während seiner Amtszeit als Hoher Kommissar häufig besucht. Seine letzte Reise fand gerade zwei Tage vor Ablauf seines Mandats Ende Juni statt. Es gibt jedoch keine öffentlich zugänglichen Informationen über die Häufigkeit und den Inhalt seiner Besuche während der Krise. Als Persönlicher Vertreter reiste van der Stoel am 10. Juli nach Skopje.

38 Vg. hierzu z.B. ... And Issue Ultimatum, in: REF/RL Newsline 139/2001, Teil II, vom 25. Juli 2001.

39 Vgl. Disinformation Campaign in Macedonia, Serbia?, in: RFE/RL Newsline 142, Teil II, vom 30. Juli 2001.

40 Vgl. Macedonian Prime Minister Says West Backs "Terrorists", in: RFE/RL Newsline 135/2001, Teil II, vom 19. Juli 2001.

41 Siehe hierzu Patrick Moore, Skopje's Own Goals, in: RFE/RL Balkan Report 60/2001 vom 24. August 2001. In Bezug auf die Kampagne gegen westliche Journalisten weist

Ein umfassender Plan zur Konfliktprävention für die Region

Die Implementierung eines umfassenden und langfristigen Ansatzes zur Konfliktverhütung in Mazedonien und in der ganzen Balkanregion ist äußerst dringend. Aber ob eine solche Politik rasch oder überhaupt umgesetzt werden kann, wird nicht nur davon abhängen, ob ein Abkommen über die umstrittensten Fragen - Gebrauch der Sprache, Status als Nation und Repräsentanz in der Polizei - letztlich überhaupt implementiert werden kann, insbesondere gegen den Willen überzeugter mazedonischer Nationalisten. Derzeit sind viele Beobachter pessimistisch, was die Aussichten auf eine friedliche Beilegung der Krise angeht, schon aufgrund der Tiefe des Misstrauens und der Feindseligkeit, die durch die bewaffneten Auseinandersetzungen der vergangenen Monate ausgelöst wurden, und auch aufgrund des Gefühls, zum Opfer geworden zu sein, das alle Konfliktparteien entwickelt haben. Darüber hinaus hat auch die Bereitschaft sowohl der UCK als auch der mazedonischen Regierung, unterschiedslos militärische Gewalt einzusetzen, es erschwert, die Krise mit politischen Mitteln dauerhaft zu lösen. Und schließlich: Selbst wenn die Konfliktparteien immer noch einen größeren Krieg abwenden wollen, wächst doch das Gefühl, dass nunmehr alle Seiten bereit zu sein scheinen, ihre Interessen zu verteidigen - notfalls mit Gewalt. Die Schwelle zur Gewaltbereitschaft wurde schon vor Monaten überschritten, als die UCK es für möglich hielt, ihre Ziele - welche das auch immer sein mögen - mit Gewalt durchzusetzen, und die mazedonische Regierung es für möglich hielt, die UCK in relativ kurzer Zeit militärisch zu besiegen.

Sollte Mazedonien jedoch einmal mehr das Glück haben, vom Schicksal einiger der anderen ehemaligen jugoslawischen Republiken verschont zu bleiben, ist es unabdingbar, dass ein langfristigerer Ansatz der Konfliktverhütung entwickelt wird. Ein solcher Ansatz muss nicht nur die von NATO, EU und OSZE vorgesehenen Maßnahmen zur Vertrauensbildung und Normalisierung nach dem Konflikt umfassen. Er muss darüber hinaus sowohl kurzfristige als auch längerfristige strukturelle Präventionsmaßnahmen enthalten, darunter: die Einrichtung und Institutionalisierung eines regulären Forums für den interethnischen Dialog, in dessen Rahmen die Implementierung der Bestimmungen, auf die man sich in den Verhandlungen geeinigt hat, und die Erweiterung der Minderheitenrechte im Allgemeinen überwacht werden können; die Schaffung einer multiethnischen Polizei und multiethnischer Streitkräfte sowie einer ethnisch gemischten Ausbildungseinrichtung für diese Kräfte; eine Schulbuchreform, um Klischeevorstellungen aus sozialwissenschaftlichen Büchern zu entfernen; die Einführung von Bildungs- und Erziehungsprogrammen, um extrem nationalistische Einstellungen zu vermindern

---

Moore darauf hin, dass man das gleiche Verhaltensmuster auch von Seiten der Serben während des Kroatien-, Bosnien- und Kosovokrieges beobachten konnte, als man westlichen Journalisten wie jetzt auch in Mazedonien oftmals aggressive elektronische Nachrichten zusandte.

und statt einer nationalistischen eine staatsbürgerliche Identität zu fördern; eine umfassende Reform der Parteien, um Korruption und Vetternwirtschaft auszumerzen; eine Medienreform, um der provozierenden Berichterstattung ein Ende zu setzen; umfassende Initiativen zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen; die Schaffung besserer wirtschaftlicher Möglichkeiten und der Ausbau der Infrastruktur in abgelegenen Gebieten des Landes, insbesondere aber nahe der Grenze zum Kosovo, die der UCK aufgrund fehlender Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten als Rekrutierungsbasis dienen; Hilfe bei der Reform der Kommunalverwaltung; und die Förderung guter Regierungsführung.

Auch zur Unterbindung des Waffentransfers und des Eindringens militanter Gruppen bedarf es dringend eines regionalen Ansatzes der Konfliktverhütung, der zwischen der NATO, der EU und der OSZE sowie einigen Ländern der Region koordiniert werden muss. Darüber hinaus müsste ein Demobilisierungsplan für die gesamte Region verabschiedet und angesichts des Erfolgs der UNPREDEP eine ähnliche Truppe präventiv an der Grenze zwischen Mazedonien und dem Kosovo stationiert werden. Es sollte eine Frühwarn- und Informationsbeschaffungsstelle zur Beobachtung der regionalen und inneren Entwicklungen eingerichtet werden; Wirtschaftshilfe für die Region sollte auf Prävention nach dem Konflikt ausgerichtet werden; die grenzüberschreitende Kooperation sollte intensiviert werden, insbesondere durch Projekte, die die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Gemeinden nahe der Grenzen in Mazedonien, im Kosovo und in Albanien verbessern. Am wichtigsten ist es jedoch, dass eine Lösung für das Kosovo-"Problem" gefunden wird, denn solange es weder eine wirkliche politische Autonomie für das Kosovo, ohne UNMIK- und KFOR-Präsenz, noch ein unabhängiges Kosovo gibt, wird Mazedonien auf des Messers Schneide stehen, da es trotz der vorgesehenen Demobilisierung der UCK durch NATO-Truppen sehr schwierig sein wird, extreme Gruppierungen wie die UCK in Mazedonien auf Dauer zu isolieren.[42]

---

42 Berichten nach zu urteilen hat sich mittlerweile bereits eine Nachfolgeorganisation der UCK in Mazedonien, die Albanische Nationale Armee unter Führung des einstigen UCK-Kommandeurs Xhavid Hassani, formiert. Die Albanische Nationale Armee hat in einem Kommuniqué erklärt, sie werde weder die Kämpfe einstellen, noch das politische Abkommen anerkennen. Siehe hierzu: Iso Rusi, Comment: Last Chance for Peace, in: IWPR Balkan Crisis Report 271/2001, Teil I, vom 14. August 2001; Latifi, a.a.O. (Anm. 23); Macedonia: How many groups, how many guns?, in: The Economist vom 25. August 2001, S. 36-37. Halil Matoshi berichtet, dass die Albanische Nationale Armee sich aus Kämpfern der Kosovo-UCK und der mazedonischen UCK zusammensetzt, die mit dem mazedonischen Friedensabkommen nicht einverstanden sind. Ihre Kommandostützpunkte befinden sich in Mazedonien, im Kosovo und im Preševo-Tal. Die Rebellenbewegung war unter demselben Namen 1999 schon einmal von einer Fraktion der Kosovo-UCK gegründet worden. Die Albanische Nationale Armee kämpft nach Angaben ihres Sprechers Alban Hoxha für ein vereinigtes Groß-Albanien. Siehe hierzu: Halil Matoshi, The Albanians' New Model Army, in: IWPR Balkan Crisis Report 274/2001 vom 24. August 2001. UCK-Kommandeur Ahmeti hat am 16. August in einem Interview mit der Deutschen Welle angedeutet, dass die UCK einen politischen Flügel aufbauen will, um an den nächsten Wahlen im Januar 2002 teilzunehmen, da sich der Kampf um die Rechte der Albaner vom

Obwohl noch ein gewisses Maß an Hoffnung besteht, einen ausgewachsenen ethnischen Krieg abwenden zu können, herrscht in der Gesellschaft das ausgeprägte Gefühl vor, dass die interethnische Koexistenz bereits irreparablen Schaden erlitten hat. Das begangene Unrecht und die Schilderungen von Schikanen beginnen denjenigen zu gleichen, die wir aus anderen Teilen des Balkans bereits kennen: das Anzünden von Häusern und Läden, ethnische Säuberungen in Dörfern, Menschen, die aus ihren Häusern fliehen, die Zerstörung von religiösem Kulturgut wie z.B. des aus dem 14. Jahrhundert stammenden orthodoxen Klosters in Lesok,[43] die Verteuflung des "Anderen". Es gibt aber auch noch einige positive Beispiele von Lokalpolitikern und Bürgern, die sich sehr darum bemühen, den Frieden in ihren Gemeinden zu bewahren, so z.B. in Kumanovo, einer multiethnischen Stadt, in der Mazedonier, Albaner, Wlachen, Serben und Roma zusammenleben. Hier haben der Bürgermeister, Slobodan Kovačevski, und sein Gegenspieler, Feriz Dervish, ein Gemeinderatsmitglied, ihren Einfluss genutzt, um ethnische Spannungen zu entschärfen - selbst angesichts von Kämpfen in der Umgebung. Ob die Konstruktion neuer Legenden von Opfern und Tätern rechtzeitig unterbunden werden kann, hängt davon ab, ob die in dem politischen Abkommen enthaltenen Bestimmungen auch wirklich schnellstens implementiert werden, ob der Zulauf zu den nationalistischen Extremisten auf beiden Seiten gestoppt werden kann, ob gemäßigte Politiker den politischen Prozess noch retten können und ob die UCK dauerhaft isoliert werden kann.[44]

Schlachtfeld ins Parlament verlagert habe. Vgl. Macedonian Albanian Guerrillas to Form Party on the Model of Sinn Fein?, in: RFE/RL Newsline 156/2001, Teil II, vom 17. August 2001.

43 Die mazedonische Regierung beschuldigte die UCK der Zerstörung des Klosters und eines dem der Taliban in Afghanistan ähnlichen Vorgehens. Die UCK wiederum machte die mazedonische Regierung für die Zerstörung verantwortlich, mit der sie das Friedensabkommen unterlaufen wolle. Vgl. Moore, a.a.O. (Anm.41).

44 Meinungsumfragen zeigen, das beide ethnischen Gruppen das Vertrauen in ihre Parteien und deren Führungsspitzen verloren haben. Vgl. Ulrich Buechsenschutz, Macedonain Disappointments and Fears, in: RFE/RL Balkan Report 60/2001 vom 24. August 2001.

Daan W. Everts

Die OSZE-Mission im Kosovo

Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) ist integraler Bestandteil der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK), die am 10. Juni 1999 durch Resolution 1244 des Sicherheitsrats das Mandat erhielt, eine internationale zivile Übergangsverwaltung einzurichten, die den Menschen im Kosovo eine weitgehende Autonomie sichern soll. Mit der Resolution übertrug der Sicherheitsrat UNMIK die gesamte legislative und exekutive Gewalt sowie die Verwaltung der Justiz. Zu den Hauptaufgaben von UNMIK gehört es, die Errichtung einer weitgehenden Autonomie und Selbstverwaltung im Kosovo zu fördern, die grundlegenden Funktionen einer zivilen Verwaltung auszuüben und den politischen Prozess zur Bestimmung des zukünftigen Status des Kosovo zu erleichtern, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten und die Menschenrechte zu fördern. Die Übergangsverwaltung unterstützt nicht nur den Wiederaufbau, humanitäre Hilfs- und Katastrophenschutzprogramme, sondern soll auch die sichere und ungehinderte Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in ihre Häuser im Kosovo gewährleisten.

Die Gesamtstrategie der UNMIK erstreckt sich über fünf eng miteinander verzahnte Phasen: In der ersten Phase konzentrierte sich die Mission auf die Errichtung von Verwaltungsstrukturen, die Stationierung einer internationalen zivilen Polizei und auf die Soforthilfe für zurückkehrende Flüchtlinge. In der zweiten Phase sollten die Verwaltung der sozialen Dienste und Versorgungseinrichtungen sowie die Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt stehen. In der dritten Phase soll UNMIK nach Beendigung entsprechender Vorbereitungen Wahlen zu einer Übergangsregierung für das Kosovo durchführen. Im Anschluss daran soll UNMIK die gewählten Vertreter des Kosovo beim Aufbau provisorischer demokratischer und autonomer Institutionen unterstützen. Die Schlussphase hängt von der endgültigen Regelung des Status des Kosovo ab.

Um diese gemeinsamen Ziele zu erreichen, arbeitet die OSZE-Mission im Kosovo eng mit den anderen Komponenten der UNMIK zusammen. Für OMIK heißt das: Mithilfe bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit und beim Aufbau demokratischer Institutionen sowie - und das ist besonders wichtig - die Organisation und Durchführung von Kommunalwahlen und Kosovo-weiten Wahlen. Die OSZE-Mission im Kosovo wird daher auch als "Pfeiler für den Institutionenaufbau" bezeichnet. Die Tätigkeit der OSZE-Mission im Kosovo kann insgesamt unter zwei Stichworten subsumiert werden: "Demokratische Regierungsführung" - diesem Bereich gehören die Abteilungen Demokratisierung, Wahlen und Medienangelegenheiten sowie die von der OSZE geleitete Abteilung der Gemeinsamen Übergangsverwaltung für demokratische Regierungsführung und die Unterstützung der Zivilgesell-

schaft an - und "Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit"; dieser Bereich umfasst die Abteilung für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit und die Kosovo-Polizeischule.

Demokratische Regierungsführung

In den zwei Jahren, die sich die OSZE-Mission nun im Kosovo aufhält, hat es viele Höhepunkte gegeben; die Krönung waren jedoch zweifellos die Kommunalwahlen vom 28. Oktober 2000. Zum ersten Mal seit über zehn Jahren gingen die Menschen im Kosovo zu den Urnen, um ihre Gemeinderäte zu wählen. Die erfolgreiche Organisation und Durchführung der Wahlen haben dem Image und der Selbstachtung der Kosovaren, die hier ihre demokratische Grundhaltung unter Beweis stellen konnten, immensen Auftrieb gegeben. Die internationale Gemeinschaft hatte in der Tat wiederholt auf die Bedeutung dieser Kommunalwahlen als Meilenstein auf dem Weg zur Selbstverwaltung gemäß Resolution 1244 des Sicherheitsrats hingewiesen. Die Organisation von Wahlen erfordert immer zuerst einmal die Erfüllung einiger grundsätzlicher Bedingungen, die für alle Wahlen gelten. Da es kein Melderegister gab, auf dessen Grundlage man mit der Erstellung eines Wählerverzeichnisses hätte beginnen können, schuf die zivile Verwaltung der VN zusammen mit OMIK die Gemeinsame Arbeitsgruppe für Registrierung zur Erfassung der Bevölkerung des Kosovo. Rund eine Million Kosovaren ließ sich eintragen. 38.000 davon hatten ihren Wohnsitz außerhalb des Kosovo. In derselben Zeit wurden außerdem 39 politische Parteien, Koalitionen, Bürgerinitiativen und unabhängige Kandidaten zur Teilnahme an den Kommunalwahlen 2000 registriert.
Der Zentralen Wahlkommission, die zur Festlegung der Verfahrensregeln für die Wahlen eingerichtet worden war, gehörten neun Kosovaren an, den Vorsitz führte der Leiter der OSZE-Mission. Der Wahlkommission gelang es bei den Wahlvorbereitungen in der Provinz die technischen Aspekte von den politischen zu trennen. Die Kommission war das wichtigste Organ zur Aufsicht über die Durchführung und Überwachung der Wahlen, intensive Beratungen über ihre Beschlüsse fanden hingegen im neu geschaffenen Konsultationsforum für politische Parteien statt. Dasselbe galt für den Beschwerde- und Berufungsausschuss, der mit der Verhängung harter Strafen für Verstöße gegen den Verhaltenskodex für Wahlen dafür Sorge trug, dass politisch motivierte Gewalt auf ein Minimum beschränkt blieb. Auf kommunaler Ebene wurden Kommunalwahlausschüsse und Wahlvorstände für die einzelnen Wahllokale gebildet. Im Rahmen des Mandats der OSZE-Mission zur Kompetenzvermittlung wurde insbesondere Wert auf die schrittweise Vermittlung von Kenntnissen, die zur Durchführung von Wahlen benötigt werden, an örtliche Verwaltungsangestellte gelegt.

Schulungen für die Kandidaten machten ebenso einen wesentlichen Teil der Wahlvorbereitungen durch die OSZE aus. Politische Parteien wurden eingehend darüber unterrichtet, dass den neuen Erfordernissen der Transparenz und der finanziellen und programmatischen Rechenschaftspflicht ebenso zu entsprechen sei wie Verhaltenskodizes zu den Wahlen und Regelungen, die die Medien betreffen. Angesichts der Forderung, dass jeder dritte Platz auf den Kandidatenlisten der Parteien mit einer Frau besetzt sein musste, wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Schulung weiblicher Kandidaten gelegt. Auch nimmt man an, dass die Entscheidung für das Verhältniswahlrecht ein gemäßigteres politisches Klima begünstigt, die Herausbildung einer politischen Bipolarität verhindert und darüber hinaus sichergestellt hat, dass auch kleine Parteien und Minderheitengruppierungen einigermaßen gut vertreten sind, ohne dass sie dafür einen hohen Stimmenanteil benötigt hätten. Dieselbe Überlegung lag der Empfehlung der OSZE-Mission zugrunde, das Verhältniswahlrecht in der Verfassung zu verankern, die u.a. die Wahlverfahren für die Kosovo-weiten Wahlen im November 2001 festschreiben wird.
OMIK erklärte den Wahlkampf am 13. September 2000 offiziell für eröffnet. Als er zur Ende ging, hatten im gesamten Kosovo über 1.000 regulär gemeldete Wahlkampfveranstaltungen stattgefunden. Ein allen gemeinsames Merkmal während des Wahlkampfs war allerdings, dass alle politischen Gruppierungen sowohl im Parteiprogramm als auch auf den Veranstaltungen zumindest anfangs eher eine großspurige Unabhängigkeitsrhetorik an den Tag legten oder hochtrabende Reden über die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung hielten als sich auf kommunale Themen zu konzentrieren. In der Erwartung, dass "zentrale Themen" die Wahlplattformen beherrschen würden, entwickelte die OSZE das Projekt "Wählerstimmen für kommunale Anliegen", das politische Parteien und Kandidaten dazu ermutigen sollte, sich zu konkreten und spezifischen Themen zu äußern. Den Wählern gab sie damit gleichzeitig ein Instrument an die Hand, die Kandidaten zur Teilnahme an Diskussionen und Debatten zu bewegen. Die "Wählerstimmen" informierten die Wähler über Themen, die bei Kommunalwahlen von Bedeutung sind, während die Informationskampagne für Wähler die Bevölkerung über das Wahlsystem informierte.
Im Vorfeld der Wahlen und während des Wahlkampfs stellte die OSZE-Mission sicher, dass alle politischen Gruppierungen gleichen Zugang zu den Medien hatten. Alle Medien wurden aufgefordert, Zeit für Werbespots und politische Debatten zur Verfügung zu stellen. Mit finanzieller Hilfe Dritter gelang es der Mission einen Medienfonds zur Unterstützung solcher Wahlkampfwerbung einzurichten. Ein aus regionalen Teams gebildetes Netzwerk überwachte die Einhaltung der den Medienzugang regelnden Vorschriften der Wahlordnung, aus einheimischen Bürgern und internationalen Experten bestehende Arbeitsgruppen untersuchten Beschwerden und übermittelten sie der Zentralen Wahlkommission oder dem Provisorischen Medienkommissar. OMIK führte eigene Schulungen für Redakteure und Journalisten sowie für

die drei regionalen Fernsehsender durch, die während des Wahlkampfs über Satellit zu empfangen waren. Das Resultat war die gleichmäßige und ausgewogene Information über die Programme der Kandidaten für alle Wähler im gesamten Kosovo. OMIK konnte die Medien während des Wahlkampfs erfolgreich überwachen und sowohl die quantitative als auch die qualitative Analyse bereitstellen, die für eine Beurteilung, ob die medienrelevanten Vorschriften der Wahlordnung vor den Wahlen eingehalten wurden, notwendig war.

Am Wahltag lag die Wahlbeteiligung bei fast 80 Prozent, der Anteil der ungültigen Stimmen war mit 3,4 Prozent extrem niedrig. Bemerkenswerterweise kam es an dem Tag praktisch zu keinerlei sicherheitsgefährdenden Zwischenfällen. Der Europarat, der zur Wahlbeobachtung eingeladen war, erklärte sie für frei und fair. Von großer Bedeutung ist, dass alle politischen Parteien die Ergebnisse der Wahlen, aus denen die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) mit überwältigender Mehrheit als Sieger hervorging, akzeptierten. Die Umsetzung der Wahlergebnisse auf kommunaler Ebene wurde dadurch erheblich erleichtert.

Zwar stellten die Kommunalwahlen einen Meilenstein auf dem Weg zur Selbstverwaltung im Sinne der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats dar; sie wurden jedoch erheblich dadurch getrübt, dass die kosovo-serbische Minderheit sich nicht an ihnen beteiligte. Im Vorfeld der Wahlen hatte es intensive Bemühungen gegeben, führende Vertreter der Serben davon zu überzeugen, dass die Teilnahme an der Wählerregistrierung und den Wahlen für ihre Volksgruppe sehr wichtig sei, da sie ihre legitime Position und Rolle im Kosovo bestätigen würde. Da von Freiheit des Personenverkehrs innerhalb des Kosovo keine Rede sein konnte und praktisch auch keine Binnenvertriebenen aus Serbien zurückgekehrt waren, entschieden sich die kosovo-serbischen Politiker für den Boykott. Nach den politischen Veränderungen in Belgrad wurden sie jedoch in verschiedene Gemeindeversammlungen berufen. Nach wie vor müssen jedoch noch Schutzgremien in den politischen Strukturen auf kommunaler Ebene, wie z.B. Gemeinde- und Vermittlungsausschüsse, eingerichtet werden. Mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen auf zentraler Ebene bemüht sich die OSZE-Mission im Kosovo intensiv um die Einbeziehung derjenigen Volksgruppen, die die Kommunalwahlen im Jahr 2000 boykottiert oder aber sich nur teilweise an ihnen beteiligt haben. Dazu wendet die Mission erhebliche Mittel für die Registrierung dieser innerhalb und außerhalb des Kosovo lebenden Gruppen auf und versucht sie zur Teilnahme an den Wahlen zu bewegen.

Bei der Arbeit mit politischen Parteien sind große Fortschritte zu verzeichnen. Vorrangiges Ziel war in allen Fällen die Entwicklung parteiinterner Strukturen, die es Parteien ermöglichen, langfristig ohne Hilfe von außen Bestand zu haben. Angesichts der Tatsache, dass nur vier der 39 gegeneinander angetretenen politischen Gruppierungen mehr als ein Prozent aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnten, hat die OSZE-Mission im Kosovo

seit den Kommunalwahlen ihre Folgeaktivitäten nach den Wahlen der politischen Landschaft entsprechend angepasst. Diejenigen Parteien, die auf kommunaler Ebene eine begrenzte Vertretung erreichen konnten, erhalten parteipolitische Schulungen und Beratung. Während derzeit intensive, auf den besonderen Bedarf der drei größten Gruppierungen zugeschnittene Programme zur Parteientwicklung zu Themen wie z.B. Parteikonsolidierung oder Regierungsführung erarbeitet werden, bietet die OSZE-Mission auch politischen Parteien, die eine Minderheit repräsentieren, ungeachtet ihres Rückhalts bei Kommunalwahlen nach wie vor Hilfe an. Um den Parteien einen dauerhaften Bestand zu gewährleisten, werden die OMIK-Servicecenter, die seit ihrer Eröffnung den politischen Parteien Dienstleistungen und Räumlichkeiten für deren Aktivitäten zur Verfügung stellen, nicht länger von der OSZE-Mission betrieben, sondern an die Kosovaren übergeben.

Während der Kommunalwahlen im Jahr 2000 und der laufenden Vorbereitungen für die für November 2001 geplanten Kosovo-weiten Wahlen konzentrierte und konzentriert sich die OSZE-Mission auch auf den Aufbau einer transparenten zivilen Verwaltung. Zu den wichtigsten Initiativen zur Förderung demokratischer Regierungsführung und zur Einführung ihrer Prinzipien in den politischen Entscheidungsprozess der Verwaltung gehörte die Gründung des Instituts für Zivilverwaltung (*Institute for Civil Administration*, ICA). Das Institut arbeitet daran, einen professionellen, entpolitisierten öffentlichen Dienst aufzubauen - eine gewaltige Aufgabe gerade im Kosovo, wo die Verwaltung bis zum heutigen Tag stets erheblich unter politischem Einfluss stand. Das Institut bietet kurz- und mittelfristige Lehrgänge an, die direkt dem im Aufbau begriffenen öffentlichen Dienst zugute kommen. Unmittelbar nach den Kommunalwahlen räumte die OSZE-Mission der Schulung neu gewählter Mitglieder der Gemeindeversammlungen und ziviler Verwaltungsangestellter Vorrang ein. Das ICA stellte seine Fähigkeiten unter Beweis, indem es "Crash-Kurse" für über 600 neu gewählte Mitglieder von Gemeindeversammlungen durchführte. Solche Schulungen erwiesen sich als außerordentlich wichtig, da die regierende Partei in den meisten Fällen kein besonders gut ausgearbeitetes politisches Handlungsprogramm für bestimmte Bereiche der kommunalen Verwaltung hat.

Aber auch im Mai 2001, über sechs Monate nach den Wahlen, sind die beiden größten Parteien, die LDK und die PDK (Demokratische Partei des Kosovo), noch nicht in der Lage, kooperativ an die Kommunalverwaltung heranzugehen. In den meisten Gemeinden sehen sie in der Gemeindeversammlung vielmehr eine Arena für politische Manöver und parteipolitische Konfrontation. Die Polarisierung zwischen LDK und PDK sowie eine bis zu einem gewissen Grad feststellbare Zersplitterung innerhalb der LDK hat zu der ebenso weit verbreiteten Besetzung öffentlicher Ämter nach politischen Gesichtspunkten geführt, insbesondere wenn es um die Besetzung der Posten leitender Verwaltungsbeamter und Regierungsdirektoren geht. Es ist nicht eben überraschend, dass politische Parteien nach wie vor eine gewisse Unfä-

higkeit bei der Organisation ihrer legislativen Tätigkeit an den Tag legen. Dadurch wird eine kohärente Planung für die kommunale Verwaltung oder die Entwicklung substantieller politischer Inhalte, die für die effektive Selbstverwaltung kommunaler Angelegenheiten notwendig ist, deutlich behindert. Mangelnde Erfahrung und das Fehlen von Verfahrensregeln sind ebenso wie die noch aus kommunistischen Zeiten stammende Neigung, auf Anweisungen "von oben" zu warten, weitere Probleme allgemeiner Art, die raschere Fortschritte verhindern. Die meisten der erst kürzlich eingerichteten Behörden müssen sich erst noch ernsthaft an die Arbeit machen. Gravierende Leistungsdefizite auf der Ebene der politischen Parteien müssen in Angriff genommen werden, sollen Fortschritte in Richtung einer substantiellen Selbstverwaltung gemacht werden, die Aussicht auf Bestand hat. Diese Herausforderungen sind zwar beachtlich, können aber zu einem Großteil durch zeitnahe Ausbildungs- und Schulungsprogramme sowohl für politische Parteien als auch für zivile Verwaltungen in Angriff genommen werden. Die OSZE-Mission im Kosovo bietet daher kontinuierlich Schulungen für Gemeinderatsmitglieder zu Fragen der Gemeindeverwaltung an.

Entwicklungen in der Zivilgesellschaft sind für die Gewährleistung einer demokratischen Regierungsführung ebenso wichtige Wegmarken wie politische Partizipation. Zur Förderung des dritten Sektors setzt sich die OSZE-Mission ganz besonders für den Aufbau einer aktiven Zivilgesellschaft ein. Die OSZE-Mission spielt eine zentrale Rolle bei der Koordinierung Hunderter um Anerkennung, Aufgabenbereiche und Unterstützung konkurrierender NGOs. Auf zentraler Ebene wurde ein NGO-Forum ins Leben gerufen. Ebenso hat die Mission an einer umfangreichen Umstrukturierung der NGO-Vereinigung des Kosovo gearbeitet. Bei ihrer Unterstützung der Zivilgesellschaft widmet die Mission ihre Aufmerksamkeit und ihre Mittel weiterhin in erster Linie leistungsfähigen NGOs, die in den Bereichen Menschenrechte, Versöhnung, Stärkung ethnischer Gemeinden und Befähigung von Frauen tätig sind. In verschiedenen Städten wurden mehrere NGO-Servicezentren (*NGO Resource Centres*) geschaffen, um einheimischen NGOs sowohl Kommunikationsmöglichkeiten als auch Räumlichkeiten für Treffen anzubieten. In den Gemeinden der Minderheiten spielen zivilgesellschaftliche Strukturen nach wie vor eine wesentliche Rolle, vor allem angesichts der Schwäche der staatlichen Institutionen. Die Eröffnung von Gemeindezentren in gemischt besiedelten Gebieten und solchen, in denen Minderheiten leben, hat für diese Gemeinden Anreize geschaffen, sich auch weiterhin am Aufbau der Zivilgesellschaft zu beteiligen. Um Transparenz, Partizipation, die Achtung der Menschenrechte und Chancengleichheit sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene der Verwaltung zu fördern, hat die OSZE-Mission außerdem die Abteilung für demokratische Verwaltung und die Unterstützung der Zivilgesellschaft innerhalb der Gemeinsamen Übergangsverwaltung geschaffen. Die Abteilung befasst sich mit der Einführung dieser Prinzipien in die Politik und in die Entscheidungsprozesse der Verwaltung.

Die OSZE-Mission legt einen weiteren Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Herausbildung einer freien, fairen und pluralistischen Medienlandschaft als wesentlicher Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Seit 1999 hat sich die Medienszene im Kosovo von einer Wüste in fruchtbares Land verwandelt, auf dem viele neue Medien um die Gunst des Publikums wetteifern. Die OSZE-Mission war in dreifacher Hinsicht aktiv: Zunächst ermöglichte sie den unterschiedlichen Medien durch die Nutzung sowohl zentraler Ressourcen als auch spezieller Fonds Unabhängigkeit, Freiheit und professionelles Arbeiten. Zweitens erarbeitete OMIK einen Frequenzplan, der das herrschende Chaos bei der Belegung von Sendeplätzen beseitigte. Schließlich führte sie ein Regelungssystem ein, das die Notwendigkeit, Diffamierungen und Hetzsprache zu ahnden, mit den internationalen Standards für die Unabhängigkeit der Medien behutsam in Einklang brachte.

Entscheidend für eine funktionierende Demokratie war die Entwicklung journalistischer Standards und einer Mediengesetzgebung zur Ächtung von Hetzsprache und zur Förderung eines journalistischen Verhaltenskodex. Um die Arbeit der vorhandenen, marktfähigen Medienunternehmen zu verbessern und zu professionalisieren, unterstützte die OSZE-Mission sowohl albanischsprachige als auch in der Sprache anderer ethnischer Gruppen erscheinende Medien mit einem umfassenden, aus Drittmitteln finanzierten Schulungsprogramm und geringfügigen Zuschüssen. Seit 1999 sind etliche Zeitungen, Wochenzeitschriften und Magazine wie Pilze aus dem Boden geschossen; Mitte 2001 gab es Dutzende von Radiosendern und nicht weniger als drei Kosovo-weite Fernsehanstalten. Im Rahmen ihres Auftrags zur Kompetenzförderung und als für den Institutionenaufbau zuständige Komponente hat OMIK zwischen 1999 und 2000 über 720 kosovarische Journalisten weitergebildet. Die Mission hat ebenso begonnen, mit der Universität Priština zusammen ein Journalismusstudium zu entwickeln, das denjenigen, die im Medienbereich arbeiten wollen, sowohl eine akademische Ausbildung ermöglicht als auch Gelegenheit zur wissenschaftlichen Forschung gibt.

Zur Unterstützung der Radio- und Fernsehsender im Kosovo koordiniert OMIK die allseitigen Bemühungen um die Verteilung der Frequenzen im Zuge des Wiederaufbaus des terrestrischen Übertragungssystems, das während des Krieges weitgehend zerstört worden war. Das terrestrische Übertragungsnetz des Kosovo (*Kosovo Terrestrial Transmission Network*, KTTN) erreicht mittlerweile rund 90 Prozent der Haushalte im Kosovo. OMIK hat sich auch aktiv für die Wiederbelebung von Radio/TV-Kosovo (RTK) als öffentliche und unabhängige Sendeanstalt eingesetzt. Dazu hat sich OMIK aktiv um die Umwandlung der Sendeverordnung in zwei Verordnungsentwürfe gekümmert. Mit der ersten Verordnung, deren Endfassung derzeit erarbeitet wird, wird eine Interimsmedienkommission eingerichtet, die den Provisorischen Medienkommissar ersetzen soll, um für eine stärkere lokale Beteiligung bei der Lizenzvergabe, Finanzierung und Überwachung der Sender zu sorgen. Im Zuge der Bemühungen, Institutionen aufzubauen, die dauerhaft

ohne fremde Hilfe auskommen, hatte die OSZE den Provisorischen Medienkommissar als unabhängige Instanz eingesetzt, deren Hauptaufgabe darin bestand, journalistische Standards einzuführen und aufrechtzuerhalten. Gemäß UNMIK-Verordnung 2000/36 über die Lizenzvergabe und die Regelung der Rundfunk- und Fernsehsender im Kosovo und UNMIK-Verordnung 2000/37 über die Printmedien im Kosovo ist der Provisorische Medienkommissar befugt, gegen Verstöße gegen die Medienverordnungen bzw. die dazugehörenden Verhaltenskodizes für Sender und Printmedien vorzugehen. Mit der zweiten Verordnung erhält die öffentlich Rundfunkanstalt RTK eine rechtliche und finanzielle Grundlage. Sie erhält einen Aufsichtsrat bestehend aus kosovarischen und internationalen Mitgliedern zur Überwachung der Aktivitäten des RTK. OMIK ist dazu verpflichtet sicherzustellen, das sowohl RTK als öffentlich-rechtliche Sendeanstalt als auch private, kommerzielle Sender gleiche Wettbewerbschancen haben.
In Übereinstimmung mit den Prioritäten der UNMIK für das Jahr 2001 bildet die Förderung des Zugangs ethnischer Volksgruppen zu Medien in ihrer jeweiligen Muttersprache einen besonderen Schwerpunkt. Mit Hilfe von Drittmitteln hat OMIK darüber hinaus die Verbreitung serbischer und montenegrinischer Printmedien in den serbischen Enklaven im Kosovo in die Wege geleitet. Wie schon während der Kommunalwahlen im Jahr 2000 wird die OSZE-Mission sich darum bemühen, den fairen und gleichberechtigten Zugang aller ethnischen Gruppen zu den Medien zu gewährleisten und darüber hinaus Printmedien und elektronische Medien im Vorfeld der bevorstehenden Kosovo-weiten Wahlen überwachen, um die Einhaltung der Wahlordnung zu gewährleisten.

Förderung der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit

Die Tätigkeit der OSZE-Mission im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ist integraler Bestandteil ihres Mandats zum Institutionenaufbau. Von Beginn des Einsatzes der Mission an stellte die Frage der Rechtsstaatlichkeit in der Tat eines der größten Probleme im Kosovo dar. Während UNMIK die Verantwortung für Aufbau und Verwaltung des Justizapparates hat, hat die OSZE-Mission die Federführung bei der Überwachung der Menschenrechte übernommen und hilft darüber hinaus beim Aufbau örtlicher Kapazitäten zur Förderung der Menschenrechte. Die Beobachtung seitens der OSZE-Mission macht es möglich, Mängel in der lokalen Gesetzgebung und Schwächen im Justizsystem aufzudecken. OMIK verfasst regelmäßig Berichte über allgemeine Anliegen wie das Recht auf Sicherheit von Leib und Leben, das Recht auf friedliche Nutzung von Haus und Besitz, auf Freizügigkeit sowie auf den Schutz vor Diskriminierung und Menschenhandel. Mit dem Ziel, dauerhafte örtliche Kapazitäten zum Schutz der Menschenrechte aufzubauen, hat OMIK eine Reihe von Schulungen zu speziellen Themen

durchgeführt, um NGOs, die im Bereich der Menschenrechte tätig sind, die Arbeit zu erleichtern und ihnen dabei zu helfen, geeignete Verfahren zur Abhilfe bei Verstößen zu finden.

Insbesondere ethnische Minderheiten können sich alles andere als sicher fühlen. OMIK legt daher besonderen Wert darauf, ihre Lage nicht nur zu beobachten, sondern konkrete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensbedingungen zu erarbeiten. Wie in den verschiedenen von der OSZE und dem UNHCR herausgegebenen Gemeinsamen Bewertungen der Lage von Minderheiten (*Joint OSCE-UNHCR Assessments of the Situation of Minorities*) aufgezeigt, ist die Lage ethnischer Gemeinschaften im Kosovo nach wie vor beklagenswert. Die wenig wirkungsvolle Arbeit der Polizei hat in Verbindung mit einem Klima der Straflosigkeit und nur unzureichenden Unterbringungsmöglichkeiten für Häftlinge zu gravierenden Problemen bei der Schaffung von Rechtsstaatlichkeit geführt. Die immer wiederkehrenden Wellen von Gewalt führen der internationalen Mission in der Tat den dringenden Bedarf an einer strategischen Überprüfung der Sicherheit nichtalbanischer Kosovaren sowie der Rechtsdurchsetzungsmechanismen der UNMIK vor Augen. Die organisierten, ausgeklügelten und vorsätzlichen Angriffe auf Minderheiten stellen die Wirksamkeit institutioneller Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit in Frage. Insbesondere die Unfähigkeit des Polizei- und Justizsystems, gegen Straftäter zu ermitteln, Straftaten zu verfolgen und überführte Täter zu verurteilen, bereitet nach wie vor größte Sorgen; die Zahl der Personen, die aufgrund von Angriffen auf nichtalbanische Kosovaren verurteilt wurden, ist nach wie vor verschwindend gering.

Von den zahlreichen Menschenrechtsproblemen im Kosovo könnten eigentumsrechtliche Fragen auf lange Sicht zu den wichtigsten gehören. Dieses Problem ist insbesondere mit Blick auf die interethnischen Beziehungen und die Rückkehr der vielen Tausend vertriebenen Kosovaren von Bedeutung. Das Ausmaß der Zerstörung sowohl von Eigentum als auch diesbezüglicher Unterlagen, die Jahre diskriminierender Gesetzgebung sowie die Ströme von Menschen, die das Kosovo seit 1989 verlassen haben (und inzwischen wieder dorthin zurückgekehrt sind) haben zum beinahe völligen Zusammenbruch jeglicher Strukturen, die zuvor ihrem Schutz gedient hatten, geführt. UNMIK muss daher zusammen mit der gesamten internationalen Gemeinschaft dafür Sorge tragen, dass ein gerechtes und effektives System zum Schutz von Eigentumsrechten schnellstmöglich wieder aufgebaut wird, damit Rechtsstaatlichkeit gewährleistet werden kann. Die OSZE-Mission im Kosovo hat gemeinsam mit ihren Partnern eine Strategie entwickelt, die stärker auf die Behandlung von Sicherheits- und Eigentumsfragen von Minderheiten zugeschnitten ist.

Einer der größten Erfolge der Mission im Menschenrechtsbereich war ihr Beitrag zur Schaffung von Standardeinsatzverfahren zur koordinierten organisationsübergreifenden Reaktion auf den Menschenhandel. Nach In-Kraft-Treten der Verfahren konzentrierte OMIK sich auf Beratungen bei der

Rechtsreform. Im Januar 2001 wurde die Verordnung über das Verbot des Menschenhandels im Kosovo erlassen. Aufgrund der nur schleppenden Anwendung - was teilweise auch auf eine unzulängliche Übersetzung und neue juristische Begriffe ohne entsprechende Anweisungen zu deren Auslegung zurückzuführen ist - hat OMIK diverse regionale Runde Tische veranstaltet, um Richtern und Staatsanwälten erste Hintergrundinformationen zu der Verordnung zu vermitteln. Schwierigkeiten bei der Schaffung eines wirksamen Zeugenschutzprogramms liegen in der Natur der Sache. Ohne ein solches aber ist wiederum die Wirksamkeit der Verordnung stark eingeschränkt, was zu weiteren ernsthaften Schwierigkeiten führt. Trotz dieser Probleme spielt die OSZE-Mission im Kosovo auch weiterhin eine zentrale Rolle in der Direkthilfe für die Opfer. Sie hat sowohl ein Schutz- als auch ein Überweisungssystem eingerichtet, um ein koordiniertes Vorgehen der wichtigsten Organisationen, darunter die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die für Ermittlungen im Bereich Menschenhandel und Prostitution zuständige Polizeieinheit der UNMIK, zu gewährleisten. Die Lehren, die aus diesen Verfahren gezogen werden, sind entscheidend für die Arbeit der OSZE-Mission zum Schutz der Rechte von Opfern sexueller und häuslicher Gewalt. OMIK bildet auch Opferanwälte und Verteidiger aus, um den Opfern von Menschenhandel, sexuellen Übergriffen und häuslicher Gewalt Unterstützung und Rat anbieten zu können, was letztendlich zu einem koordinierten, integrierten und langfristigen System der Prävention, des Schutzes und der strafrechtlichen Verfolgung führen soll.

Zu den Aktivitäten der OSZE-Mission, die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz im Kosovo stärken sollen, gehört die rechtliche Unterstützung der Gemeinden, beispielsweise durch die Institutionalisierung der Rechtshilfe in Zivilsachen. Das Justizsystem selbst wird jedoch noch von unzähligen Problemen beeinträchtigt. Zu den gravierendsten und seit langem bestehenden gehört das Fehlen des Instruments der Haftprüfung, mit dem ein Häftling die Rechtmäßigkeit seiner Inhaftierung und seines Verbleibs im Gefängnis überprüfen lassen kann. Des Weiteren fehlen noch immer Verfahren, die Personen nach ihrer Verhaftung eine effektive Verteidigung gewährleisten; ebenso gibt das Problem der Befangenheit in Strafverfahren Anlass zu anhaltender Sorge. Mangelnde Alternativen zur Inhaftierung jugendlicher Straftäter und das Fehlen eines Verfahrens, das die angemessene Behandlung geistig Behinderter gewährleistet, bereiten ebenfalls weiterhin Sorge. Zwar konnten dadurch, dass man sich der strukturellen Probleme des Justizsystems im Kosovo angenommen hat, bedeutende Fortschritte erzielt werden; die Kooperation zwischen den Organisationen ist jedoch nach wie vor notwendig, um eine in sich schlüssige Gesamtstrategie zu entwickeln, mit der die erkannten Probleme und die akuten sowie die mittel- und langfristigen Erfordernisse innerhalb des Justizsystems im Kosovo in Angriff genommen werden können.

Die OSZE-Mission im Kosovo hat durch die Einrichtung verschiedener Institutionen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit beigetragen. Zunächst wurde das Kosovo-Rechtszentrum (*Kosovo Law Centre*, KLC) zur Beschäftigung mit und Unterstützung von Studien über im Kosovo anwendbares Recht eröffnet. Vorrangiges Ziel des Kosovo-Rechtszentrums ist die Förderung der Fachkompetenz einheimischer angehender Juristen im Zentrum selbst, um eine professionelle, lokal geführte, unabhängige und dauerhafte NGO zu etablieren, die demokratische Prinzipien, hohe ethische Standards, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte verkörpert und fördert. Neben anderen wichtigen Errungenschaften hat das Kosovo-Rechtszentrum dazu beigetragen, die Juristische Fakultät der Universität Priština auf ein solides Fundament zu stellen. Zweitens hat OMIK in Zusammenarbeit mit Juristen aus dem Kosovo im Februar 2000 das Kosovo-Institut für Rechtsprechung (*Kosovo Judicial Institute*, KJI) eingerichtet, das die Verbesserung der juristischen Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten gemäß demokratischen Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit zum Ziel hat. Das KJI veranstaltet Kurse für junge Richter und Staatsanwälte und überprüft regelmäßig Justizangelegenheiten. Das Institut führt zahlreiche juristische Schulungen durch, in denen sich einheimische Juristen mit nationalem Recht und internationalen Menschenrechtsstandards und -instrumenten vertraut machen können. Ebenso fanden Schulungen und Workshops zu Themen wie "Die Europäische Menschenrechtskonvention", "Vorgerichtliche Strafverfahren", "Strafrechtliche Ermittlungen", "Jugendstrafrecht", "Humanitäres Völkerrecht", "Alternativen zur Haftstrafe", "Gewalt gegen Frauen" und "Eigentumsfragen" statt. Der Europarat und das US-amerikanische Justizministerium arbeiten regelmäßig mit den KJI zusammen. OMIK hat kürzlich mit der Herausgabe einer Erhebung zu Gerichtsverfahren, die einen Zeitraum von sechs Monaten abdeckt, zur weiteren Verbesserung des Justizsystems beigetragen. Bei dem Bericht handelt es sich um eine kritische Überprüfung von Gerichtsverfahren, die in den sechs Monaten zuvor stattgefunden hatten. Er verfolgt die Fortschritte, die seit Oktober 2000 erzielt werden konnten, und umreißt die nach wie vor vorhandenen Probleme im Hinblick auf das Justizsystem und den gesetzlichen Rahmen.

Eine vielversprechende Hilfe für schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen ist die Ombudsmann-Institution, die am 21. November 2000 von der OSZE geschaffen wurde. Die Ombudsmann-Institution, die unabhängig von der OSZE und anderen Komponenten der UNMIK tätig ist, soll die Transparenz in der Verwaltung des Kosovo fördern. Ihr Mandat umfasst die Entgegennahme und Untersuchung von Beschwerden, die wegen Amtsmissbrauchs und mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen durch Einzelne, Gruppen oder Organisationen gegen Behörden erhoben werden. Die Ombudsmann-Institution hat seit ihrer Eröffnung mehrere hundert Fälle entgegengenommen, bei denen es sich überwiegend um Verstöße gegen Eigentumsrechte und Benachteiligung im Arbeitsbereich handelt. Im November 2000 hat die OSZE-Mission mit der

Verteilung von Informationsmaterial eine groß angelegte Öffentlichkeitskampagne gestartet, mit der sowohl Einzelpersonen als auch Gruppen oder juristische Personen dazu aufgerufen werden, Beschwerden über mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen oder Amtsmissbrauch einzureichen.
In allen Fällen erfordert die Überführung von Einrichtungen, die von OMIK geschaffen wurden, in den konsolidierten Budgethaushalt des Kosovo und somit ihre Übergabe an die kosovarische Öffentlichkeit die schrittweise Reduzierung externer und finanzieller Ressourcen zur Gewährleistung ihrer Bestandsfähigkeit.
Schließlich hat OMIK noch ein Strafverteidigungszentrum (*Criminal Defence Resource Centre*, CDRC) eingerichtet, das sich um die Fortsetzung der Ermittlungen und die faire Verfolgung gemeldeter Verletzungen des humanitären Völkerrechts sowie ethnisch und politisch motivierter Straftaten kümmern soll. Das CDRC hat zum Ziel, einheimischen Strafverteidigern internationale Dokumente und Fachliteratur über die Rechte des Angeklagten im Strafprozess zugänglich zu machen. Es hilft ihnen bei Nachforschungen, bei der Vorbereitung auf konkrete Fälle und bei der Entwicklung einer Strategie in Fällen, in denen die Anklage auf Verstoß gegen das humanitäre Völkerecht bzw. auf schwere ethnisch oder politisch motivierte Verbrechen lautet, sowie in Fällen der Verletzung internationaler Standards. Das CDRC unterstützt einheimische Rechtsanwälte auch, wenn sie sich weigern, bestehende nationale rechtliche Bestimmungen oder Verordnungen der UNMIK anzuwenden, falls diese gegen internationale Menschenrechtsnormen verstoßen, und wenn sie Einspruch gegen willkürliche Festnahmen und Inhaftierungen nach einschlägigen internationalen Standards erheben.
Als Mitglied des Gemeinsamen Beratungsgremiums für Gesetzesangelegenheiten, das im August 1999 vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen eingesetzt wurde, beteiligt OMIK sich an der Revision der lokalen Gesetzgebung, überprüft anwendbares Recht und identifiziert Bereiche, die einer Rechtsreform sowie neuer Regelungen bedürfen. OMIK ist maßgeblich an den Arbeiten zum Entwurf eines neuen Strafrechts und einer neuen Strafprozessordnung beteiligt.
Zur Förderung der Durchsetzung von Recht verfügt OMIK zusammen mit internationalen Partnern und unter der Ägide der UNMIK auch über ein Mandat zur Rekrutierung, Auswahl und Ausbildung von Polizisten, die zukünftig eine eigene Polizei des Kosovo bilden sollen. Wichtigstes Ziel ist der Aufbau der Kosovo-Polizeidienstes, der im Einklang mit den Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit organisiert sein und funktionieren soll. Im Jahre 1999 eröffnete die OSZE die Kosovo-Polizeischule, um im Rahmen der Ausbildung die Grundlagen für den Aufbau einer kommunalen Polizei zu entwickeln. Die Kosovo-Polizeischule bemüht sich, das Vertrauen in die Rechtsdurchsetzung wiederherzustellen, indem sie der Ausbildung eine Philosophie zugrunde legt, die auf internationalen Menschenrechtsstandards beruht. Das Schulungsmandat der OSZE umfasst die Entwicklung und Durchführung ei-

ner demokratieorientierten polizeilichen Grundausbildung für über 6.000 einheimische Polizeibeamte bis Juni 2002. 19 Prozent der Polizeischüler, die ihre Ausbildung bislang abgeschlossen haben, sind Frauen, neun Prozent sind Kosovo-Serben. Der durchschnittliche Prozentsatz von Nicht-Albanern, die die Ausbildung absolviert haben, liegt einschließlich der Kosovo-Serben bei 17 Prozent. Im Zusammenhang mit den vom Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs neu formulierten Prioritäten bei der Rechtsdurchsetzung ist die OSZE nunmehr im Vorgriff auf die Strategie der Übertragung von Führungsfunktionen von der UNMIK-Polizei auf einheimische Polizeibeamte dazu übergegangen, den Schwerpunkt der Ausbildung von der Grundausbildung auf die Ausbildung in Führungs- und Spezialaufgaben zu verlagern. Die Kosovo-Polizeischule gilt derzeit als eines der erfolgreichsten Ausbildungsprojekte in Südosteuropa. Ihre Absolventen werden in den örtlichen Gemeinden allseits respektiert und konnten bereits zu einer effektiveren Rechtsdurchsetzung beitragen. In Zukunft wird dies sehr wahrscheinlich noch an Bedeutung gewinnen, da viele der Absolventen auf sich allein gestellt arbeiten und qualifizierte Polizeiarbeit leisten.

Der Weg nach vorn

Wie schon im Jahr 2000 haben Wahlen entsprechend der in der Sicherheitsratsresolution 1244 vorgesehenen dritten Phase der Strategie der UNMIK - Abschluss der Vorbereitungen und die Durchführung von Wahlen zu einer Übergangsregierung für das Kosovo - nach wie vor eine Schlüsselstellung: Im Anschluss an eine Rede des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs vor dem Ständigen Rat der OSZE wurde mit den Vorbereitungen zu den zentralen Wahlen, die am 17. November 2001 stattfinden sollen, begonnen. Die Arbeitsgruppe zu den Prinzipien für die provisorischen Selbstverwaltungseinrichtungen im Kosovo (zum verfassungsrechtlichen Rahmen) nahm am 6. März 2001 formal Beratungen auf. Der Verfassungsrahmen, der am 15. Mai 2001 bekannt gegeben wurde, enthält die Befugnisse und Aufgaben der provisorischen Selbstverwaltungseinrichtungen, die Befugnisse und Aufgaben, die dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs vorbehalten sind, sowie Details über die Einrichtung einer Versammlung sowie einer Exekutive und einer Legislative, lässt jedoch den endgültigen politischen Status des Kosovo offen.
Kosovo-albanische Politiker haben ihre Beteiligung am demokratischen Prozess, wie er im Verfassungsrahmen umrissen ist, zugesagt. Führende Vertreter der Kosovo-Serben vertraten hingegen die Ansicht, das Rahmenwerk räume dem Kosovo *de facto* die Unabhängigkeit ein und verletze damit ihre vitalen Interessen. Als vermittelnde Lösung hat nun UNMIK unter Beteiligung der OSZE-Mission einen Arbitragemechanismus ausgearbeitet, der es den Vertretern aller ethnischen Gruppen, insbesondere der Kosovo-Serben,

ermöglicht, Gesetzesvorschläge, die ihre "vitalen Interessen" berühren könnten, einer zweiten Lesung zu unterziehen. Sollte auf diesem Wege der Gesetzesvorschlag nicht im Sinne des Minderheitenkomitees geändert werden, schaltet der Verfassungsrahmen als letzte Entscheidungsinstanz den Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs ein.
Strategien, mit denen die Beteiligung und Vertretung aller ethnischen Gruppen, insbesondere der Kosovo-Serben, gewährleistet werden kann, werden derzeit von OMIK ausgearbeitet. Die fortgesetzten Angriffe auf Angehörige von Minderheiten, die Abspaltungstendenzen im Norden des Kosovo sowie das Ausbleiben spürbarer Fortschritte bei der Rückkehr der Binnenvertriebenen erschweren es der Staatengemeinschaft jedoch noch, mit der kosovo-serbischen Volksgruppe auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Angesichts des Gebots, tatsächlich alle Bewohner des Kosovo einschließende Wahlen abzuhalten, wurden sowohl in Belgrad als auch in den Ortschaften im Norden des Kosovo, in denen die Serben die Mehrheit bilden, Treffen organisiert, um ihnen zu vermitteln, dass ihre Beteiligung an den Wahlen für sie die Voraussetzung ist, ihre Interessen zu wahren und den Lauf der Ereignisse im Kosovo mitzubestimmen. Die hinsichtlich einer Beteiligung an den Wahlen vorsichtige Haltung führender kosovo-serbischer Politiker lässt umgekehrt auch ein wenig Raum für verhaltenen Optimismus. Der Schlüssel zu ihrer Beteiligung scheint jedoch nach wie vor in Belgrad zu liegen. Nur ein Machtwort von Seiten der serbischen bzw. jugoslawischen Behörden kann letztendlich zur Überwindung der herrschenden Vorbehalte beitragen. Es liegt auf der Hand, dass sich beide Seiten zur Herstellung von Vertrauen zwischen Mehrheit und Minderheit entgegenkommen müssen und dass bei den Themen Rückkehr und vermisste Personen Fortschritte erzielt werden müssen. In dieser Hinsicht ist eine geeignete Strategie geboten, die notgedrungen auch eine behutsame Rückkehr in Gebiete, in denen bereits Kosovo-Serben leben, beinhalten müsste.

Schlussfolgerungen

Zwei Jahre nach Beginn des Aufbaus demokratischer Institutionen ist die OSZE-Mission im Kosovo nunmehr dabei, die inzwischen erzielten Fortschritte zu konsolidieren. Sie hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit insofern verlagert, als sie sich heute darauf konzentriert, den neu geschaffenen Institutionen langfristigen Bestand zu sichern. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe liegen allen Programmen der OMIK zwei zentrale Vorstellungen zugrunde: Alle neu geschaffenen Strukturen weisen eine "eingebaute Kosovarisierungspolitik" auf, die auf eine Strategie der schrittweisen Übergabe auch von Führungsaufgaben an Kosovaren jeglicher ethnischer Herkunft statt auf die anhaltende Abhängigkeit von internationalem Personal abzielt. Das zweite Prinzip lautet Entpolitisierung. Nach zehn Jahren gründlich politisierter Herr-

schaft will OMIK dazu beitragen, die öffentlichen Einrichtungen des Kosovo zu entpolitisieren, also z.B. den öffentlichen Dienst, die Polizei, die Justiz, die öffentlich-rechtlichen Medien und das Bildungswesen. Das erforderte die Einführung neuer Standards für Einstellungen und Entlassungen, Beförderungen, Anreize und Ausbildung nach erfolgs- und leistungsbezogenen Kriterien.

Walter J. Fend

Kroatien - Neue Zeiten?[1]

Kroatien vor einer doppelten Herausforderung

Zehn Jahre nach Erklärung der vollen Unabhängigkeit und sechs Jahre nach Beendigung des bewaffneten Konflikts auf seinem Territorium ist Kroatien mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert. Einerseits ist das Land, wie die übrigen Reformländer, bemüht, den Transformationsprozess seines wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Systems voranzutreiben, um in letzter Konsequenz die notwendigen Voraussetzungen für die euro-atlantische Integration zu erfüllen. Andererseits kämpft Kroatien immer noch mit den direkten und indirekten Folgen des Krieges. Dieser hatte nicht nur menschliche Opfer, Flucht und Vertreibung sowie die Verwüstung ganzer Landstriche zur Folge, sondern auch ein Aussetzen notwendiger Reformen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Mehr noch: Vor dem Hintergrund des bewaffneten Konflikts und der nationalistischen Stimmung im Land, die ihren Ursprung nicht zuletzt in der Politik des Regimes hatte, kam es insbesondere im Rechtssystem zu regressiven Entwicklungen, die ihren Niederschlag in einer Gesetzgebung bzw. deren Umsetzung fanden, die zur ethnischen Diskriminierung der Serben in Kroatien führte, genauer gesagt, all jener, die in dem Konflikt auf der "falschen" Seite standen. Dieses Rechtsgefüge und die staatliche Politik, die dahinter stand, stellten das Haupthindernis für die Rückkehr der 1995 Geflohenen sowie für die Reintegration der serbischen Bevölkerung und somit des Landes an sich dar.

Die Einrichtung der OSZE-Mission als Antwort

Im Frühjahr 1996 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Einrichtung einer Mission in Kroatien, deren Auftrag es im Wesentlichen war, einerseits den kroatischen Behörden beratend in ihren Bemühungen beizustehen, die Gesetzgebung und deren Implementierung nach international anerkannten Standards zu gestalten, insbesondere im Bereich des Minderheitenschutzes, und parallel dazu den Versöhnungsprozess voranzutreiben, andererseits aber auch das Funktionieren und die Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen zu beobachten. Nachdem ein knappes Jahr später das Mandat insbesondere im Bereich der Flüchtlingsrückkehr erweitert worden war, vergrößerte man die Feldpräsenz der Mission erheblich, so dass sie zu Beginn des Jahres 1998 mit über 200 Missionsmitgliedern und circa 20 Feld-

1 Die in diesem Beitrag reflektierten Standpunkte sind diejenigen des Autors und nicht offizielle der OSZE-Mission in Kroatien.

büros bzw. Koordinationszentren in allen ehemaligen Kriegsgebieten vertreten war. Die extensive Feldpräsenz ermöglichte es der Mission von nun an die Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden, den Polizeistellen, nichtstaatlichen Organisationen und Medienvertretern zu etablieren, um den Rückkehrprozess sowie dessen Nachhaltigkeit zu unterstützen. Wichtiger jedoch war der Umstand, dass die lokale Bevölkerung die Büros der Mission aufsuchte, um ihre Probleme darzulegen und um in erster Linie rechtlichen Rat zu finden. Zu Beginn der Missionszeit waren dies in der überwiegenden Mehrheit rückkehrende Flüchtlinge und Angehörige der serbischen Minderheit, die im Land verblieben waren. Dies ermöglichte es der Mission, sich ein repräsentatives Bild der Probleme zu verschaffen und somit sowohl die kroatische Regierung als auch die internationalen Partner mit den Realitäten vor Ort zu konfrontieren.

Die politische Wende 2000 und deren Implikationen

Mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu Beginn des Jahres 2000 endete die fast zehnjährige Alleinherrschaft der Kroatischen Demokratischen Gemeinschaft (HDZ). Waren es der "Heimatländische Krieg" (*Domovinski rat*) und die nationale Frage, welche die Politik und die Menschen in den Kriegstagen und der unmittelbaren Nachkriegszeit beherrschten, so bestimmten gegen Ende der neunziger Jahre zusehends die ökonomische und die soziale Lage die politische Diskussion und beschäftigten die Gemüter der Menschen. Der überwiegende Teil der Bevölkerung kündigte der HDZ die Gefolgschaft auf, da sich die sozioökonomische Situation zusehends verschlechterte, Korruption und Machtmissbrauch immer deutlicher zutage traten, die internationale Reputation des Landes unter der HDZ-Herrschaft litt und die Menschen die angebliche oder tatsächliche Einflussnahme der Herzegowina-Kroaten auf Politik und Wirtschaft - was sie auf die HDZ zurückführten - mit Argwohn betrachteten.
Die neue politische Führung begann eindeutige Zeichen zu setzen, die den Willen bekundeten, Maßnahmen zu ergreifen, die Kroatien zu einem Rechtsstaat nach internationalen Maßstäben umgestalten würden. In öffentlichen Äußerungen bekannten sich die Spitzen des Staates zur Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz und zur Individualisierung der Schuld und riefen die kroatischen Serben zur Rückkehr auf. Dass die internationale Gemeinschaft die neue Regierung und den neuen Präsidenten willkommen hieß, zeigte sich bereits in den ersten Wochen und Monaten, in denen es mehr Treffen zwischen Spitzendiplomaten, insbesondere der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten von Amerika, und der Staatsspitze Kroatiens gab, als in all den Jahren zuvor seit dem Ende des Balkankrieges. Wichtiger als diese für Kroatien und seine Bevölkerung erfreulichen Wertschätzungen war jedoch aus der Perspektive der politischen Stabilität in der Region und der Frage der Flücht-

lingsrückkehr die einsetzende Normalisierung der Beziehungen Kroatiens zu seinen Nachbarn, insbesondere zu Bosnien, das von nun an von der neuen kroatischen Regierung als integraler und souveräner Staat behandelt wurde. Mit zeitlicher Verzögerung setzte - nach dem Ende des Milošević-Regimes - auch eine Verbesserung der Beziehungen zur Bundesrepublik Jugoslawien ein.
Was das Verhältnis zwischen den kroatischen Behörden und der Mission betrifft, so kann gesagt werden, dass das Klima der Konfrontation und des sogar zeitweiligen Antagonismus, das unter der HDZ-Regierung vorgeherrscht hatte, einem Klima der Kooperation und der gemeinsamen Bemühungen gewichen ist. Nichtsdestoweniger mussten sowohl die Regierung als auch die internationale Gemeinschaft, und mit ihr die OSZE-Mission, feststellen, dass das zu reformierende politische, rechtliche und administrative Gefüge infolge seines Umfangs und seiner Komplexität eine weitaus größere Herausforderung darstellt, als allgemein erwartet worden war.

Die neue Regierung zwischen Wirtschaftskrise, politischem Erbe und den Forderungen der internationalen Gemeinschaft

Obschon die von Seiten der Mission und der internationalen Gemeinschaft an Kroatien gestellte Forderung, seine europäischen und internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, insbesondere die Rückkehr und die Reintegration der Flüchtlinge zu ermöglichen, Eingang in das Regierungsprogramm und in die Reden der Repräsentanten des Staates fanden, bestimmen andere Faktoren die Prioritätensetzung in der kroatischen Politik. Im Wesentlichen gilt das Interesse der Regierung der Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage des Landes. Denn gerade das Versagen des HDZ-Regimes in diesem Politikbereich führte zur politischen Wende. Das Ausbleiben spürbarer Verbesserungen würde über kurz oder lang nicht nur die Regierung, sondern auch die innere Stabilität gefährden. Dementsprechend argumentiert die Regierung, dass die gegenwärtig immer noch triste ökonomische Situation das eigentliche Hindernis für den Rückkehrprozess und die Reintegration der serbischen Minderheit darstelle. Anders ausgedrückt würde die rasche ökonomische Genesung des Landes zur Erfüllung der Forderungen der internationalen Gemeinschaft führen. Mitunter versteigen sich kroatische Regierungsvertreter zu der Behauptung, dass es keine rechtlichen oder politischen Hindernisse mehr gäbe, sondern allein ökonomische, welche die Serben vor einer Rückkehr nach Kroatien abhielten.
Inwieweit die Erfüllung der Forderungen nach Rückkehr der Flüchtlinge, Minderheitenschutz und Rechtsstaatlichkeit, wie sie im Mandat der Mission beschrieben sind, einen unmittelbaren Einfluss auf die Ökonomie hat, lässt sich an zwei Beispielen veranschaulichen. Eines der expliziten Ziele der kroatischen Politik ist die euro-atlantische Integration. Obgleich es die kroati-

sche Außenpolitik innerhalb eines Jahres erreicht hat, dass das Land Mitglied der Partnerschaft für den Frieden und der Welthandelsorganisation (WTO) geworden ist und im Mai 2001 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet wurde, wird insbesondere Kroatiens Weg in die Europäische Union und in die NATO auch von der Erfüllung der zuvor genannten Punkte abhängen. Rechtliche und politische Sicherheit und Stabilität sind nicht nur Voraussetzungen für die internationale Integration des Landes, sondern auch von entscheidender Bedeutung für die Bereitschaft ausländischer Firmen und internationaler Geldgeber, in Kroatien zu investieren. Investitionen und frisches Kapital können wiederum entscheidend zur Genesung der Wirtschaft beitragen, wodurch die angestrebte Mitgliedschaft in der EU, aber auch in der NATO, in greifbarere Nähe rückte und somit das Argument der Regierung doch noch zum Tragen käme, nach dem dann der Rückkehr- und Reintegrationsprozess an Intensität und Nachhaltigkeit zunehmen würde.

Ein weiterer wichtiger Punkt, mit dem sich die neue Regierung seit ihrem Amtsantritt konfrontiert sieht, ist die Auseinandersetzung mit dem politischen Erbe der jüngsten Vergangenheit. Die Frage möglicher Kriegsverbrechen der kroatischen Seite, die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY) und die Bosnien-Politik, insbesondere die Situation der Kroaten in Bosnien und Herzegowina, dominieren zuweilen die öffentliche politische Diskussion.

Trotz der Gefahr einer politischen Polarisierung und der Instrumentalisierung dieser Themen durch die rechte politische Opposition zwecks Entfachung nationalistischer Emotionen mit dem Ziel, diese mit der steigenden sozialen Unzufriedenheit zu koppeln, um letztendlich die Regierung zu stürzen, würde es Kroatien langfristig schaden diese Problematik zu ignorieren.

Insbesondere die Zusammenarbeit der kroatischen Behörden mit dem Haager Tribunal hat sich seit dem Regierungswechsel merklich verbessert. Während die HDZ-Regierung die Arbeit des ICTY in der kroatischen Öffentlichkeit als politisch motiviert zu diskreditieren versuchte und die Untersuchung von Kriegsverbrechen, die möglicherweise im Zuge der militärischen Operationen "Blitz" und "Sturm" im Jahre 1995 verübt wurden, als nicht in der Kompetenz des Tribunals liegend zurückwies, verabschiedete das neu gewählte Parlament im April 2000 eine Resolution, welche die Absicht zur Zusammenarbeit mit dem ICTY eindeutig unterstrich. Das Auftauchen von Gerüchten in der zweiten Hälfte des Jahres, wonach kroatische Generäle auf der Liste mutmaßlicher Kriegsverbrecher stünden, veranlasste allerdings die Regierung, nicht zuletzt infolge des politischen Drucks der Straße seitens der extremen politischen Rechten und Veteranenorganisationen, ein Dokument zu verfassen, in welchem eine Redefinition der Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal angestrebt wurde. Die Lage entspannte sich erst nach einem klärenden Besuch von Carla del Ponte, der Chefanklägerin des Haager Tribu-

nals in Zagreb im Januar 2001. Den Willen zur Zusammenarbeit verdeutlichten in der Folge die gemeinsamen Exhumierungen von Opfern mutmaßlicher Kriegsverbrechen sowie die Absicht der Regierung, Spezialabteilungen innerhalb des Gerichts- und Exekutivapparates zu schaffen, die sich ausschließlich mit der Aufklärung und Verfolgung von Kriegsverbrechen beschäftigen sollen. Dass das Thema Kriegsverbrechen und die Beziehungen zum Haager Gerichtshof noch auf längere Zeit die innenpolitische Lage Kroatiens belasten werden, zeigte sich im Sommer dieses Jahres angesichts der Anklage zweier kroatischer Generäle wegen mutmaßlicher Kriegsverbrechen während des bewaffneten Konflikts in den Jahren 1991-1995. Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung über die Auslieferung der beiden Generäle und die Zusammenarbeit mit dem Haager Tribunal führten zum Rücktritt mehrerer Minister, woraufhin der Premierminister vor dem Parlament die Vertrauensfrage stellte.[2]
Die Individualisierung von Schuld und die Verfolgung von Kriegsverbrechen ungeachtet der ethnischen Zugehörigkeit, wie sie von der neuen Führung, insbesondere von Staatspräsident Stipe Mesić, seit ihrem Amtsantritt öffentlich betont werden, stellen einen der wichtigsten Faktoren im Hinblick auf die Rückkehr der kroatischen Serben und der Aussöhnung zwischen den Bevölkerungsgruppen dar.

Die veränderte Rolle der OSZE-Mission

Zu jener Zeit, da die Mission ihre Pforten in Kroatien öffnete, waren physische Übergriffe auf Serben und deren Eigentum keine Seltenheit. Die Obstruktionspolitik gegenüber den Serben, sofern diese nicht wie die Kroaten zu Beginn des Konflikts die besetzten Gebiete der so genannten Republik Serbische Krajina (RSK) verlassen hatten, war Teil der staatlichen Politik. Lokale HDZ-Machthaber wandten sich noch 1999 öffentlich gegen die Rückkehr der 1995 geflohenen serbischen Mitbürger und versprachen deren Häuser den mittlerweile darin wohnenden Kroaten, die wiederum vor allem aus Bosnien geflohen waren. In Diskussionen über die Bedeutung und den Sinn einer OSZE-Präsenz konnte man von Seiten der Serben des öfteren sinngemäß folgende lakonische Äußerung vernehmen: "Ihr könnt kaum etwas ausrichten, aber ohne eure Anwesenheit wäre alles noch viel schlimmer."
Obgleich der internationalen Gemeinschaft - anders als in Bosnien - jegliche Sanktionsmöglichkeiten fehlen, vermochte die Mission durch ihr Wirken und

2 Die Regierung unter Premier Ivica Racan gewann zwar die Vertrauensabstimmung, das Problem ist jedoch noch lange nicht vom Tisch. Während sich der albanischstämmige General Rahim Ademi freiwillig dem Haager Gerichtshof stellte, ist General Ante Gotovina zu dem Zeitpunkt, da dieser Beitrag verfasst wird, für die kroatischen Behörden unauffindbar. Die Affäre führte zu zahlreichen Solidaritätskundgebungen für die Angeklagten und harschen Angriffen gegen die Regierung seitens der politischen Rechten, der Kriegsveteranenverbände sowie Teilen der römisch-katholischen Kirche.

ihr Berichtswesen sowohl die zuständigen internationalen Gremien als auch die diplomatischen Kreise in Kroatien sowie die Regierung mit den offenkundigen Missständen im Lande zu konfrontieren.
Seit dem politischen Wechsel hat es die Mission verstanden, ihre Hilfs- und Beratungsfunktion gegenüber der kroatischen Regierung im Geiste der Kooperation zu entwickeln, allerdings nicht in dem Ausmaß, das ursprünglich erwartet wurde. So wurde beispielsweise das Angebot, über die starke Feldpräsenz der Mission gewissermaßen als zusätzliche Augen und Ohren für die Regierung in Zagreb zu fungieren, um diese über Missstände in den nach wie vor von der HDZ regierten ehemaligen Kriegsgebieten zu informieren, nicht ausreichend in Anspruch genommen. Zwar intensivierten und verbesserten sich die Kontakte zwischen den Fachleuten in der Mission und den Ministerien seit dem politischen Wechsel; die aktive Inanspruchnahme und Einbeziehung der Mission und ihrer Kapazitäten durch die Regierung, um Probleme gemeinsam zu lösen, zeichnet sich jedoch erst seit kurzem ab.

Der mühsame Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

Trotz der Fortschritte, die Kroatien in letzter Zeit gemacht hat, gibt es aus der Sicht des Missionsmandates noch viel zu tun, was die Normalisierung der Lage nach dem Konflikt, die Demokratisierung des Staates und die Nachhaltigkeit des Rückkehrprozesses sowie die Reintegration der Rückkehrer anbelangt.
Obgleich es für die eigentliche *Rückkehr* der serbischen Flüchtlinge, von denen sich noch circa eine viertel Million hauptsächlich in Jugoslawien und Bosnien aufhält, keine politischen Hindernisse[3] mehr geben sollte, wird die Nachhaltigkeit des Prozesses dadurch gehemmt, dass die Häuser der Rückkehrwilligen und jener, die bereits zurückgekehrt sind, entweder zerstört oder besetzt sind.[4] Hinzu kommt das spezifische Problem, dass denjenigen, die in Wohnungen lebten, die sich im so genannten gesellschaftlichen Eigentum befanden, das Wohnungsrecht, anders als etwa in Bosnien, aberkannt wurde.[5]

3 Neben der wenig transparenten und uneinheitlichen Anwendung des Amnestiegesetzes schuf die jüngste Welle von Festnahmen und Anklagen wegen Kriegsverbrechen im Zuge eines Revisionsprozesses jedoch ein Gefühl der Unsicherheit unter den rückkehrwilligen Serben sowie den verbliebenen, insbesondere in der Donauregion.

4 Laut einer Ende Mai 2001 abgeschlossenen Revision des für den Wiederaufbau zuständigen Ministeriums sind noch circa 10.000 Häuser besetzt. Von den temporären Benutzern sind 61 Prozent aus Bosnien, sechs Prozent aus Jugoslawien (Kosovo- und Vojvodina-Kroaten) sowie 29 Prozent aus Kroatien selbst bzw. vier Prozent aus anderen Ländern.

5 Laut Aussagen von Mitarbeitern nichtstaatlicher Organisationen wurde 50.000-55.000 Personen, die während des Krieges das unter kroatischer Kontrolle befindliche Territorium verließen, dieses Recht aberkannt, das nach Meinung internationaler Rechtsexperten ein *De-facto*-Eigentumsrecht darstellte. Da das Gros jener Wohnungen mittlerweile an dritte Personen veräußert wurde, verlangt die internationale Gemeinschaft zumindest eine entsprechende Kompensation für die ehemaligen Inhaber. Allerdings scheint dieses Problem bislang ein völliges Tabuthema für die kroatische Regierung zu sein.

Trotz mancher Reformen steht eine entsprechende Gesetzgebung (und deren administrative Implementierung), die sich aller bestehenden diskriminierenden Elemente entledigt und dem Vorrang des Rechts auf Eigentum vor jenem des temporären Besitzers Rechnung trägt, noch aus. Gemäß den geltenden Bestimmungen, die jedoch nicht in Gesetzesform vorliegen, kann der Eigentümer in der Regel erst dann wieder über sein Haus oder seine Wohnung verfügen, wenn dem so genannten temporären Benutzer - meistens handelt es sich hierbei um bosnische Kroaten - eine entsprechende so genannte alternative Unterkunft angeboten werden kann. Der Mangel an diesen alternativen Unterkünften ist der Hauptgrund dafür, dass die Serben ihr Eigentum nicht wiedererlangen können. Eine zweite wichtige Ursache liegt in der Tatsache begründet, dass die kroatische Regierung bislang fast ausschließlich den Wiederaufbau von Häusern finanziert hat, die sich im Besitz ethnischer Kroaten befinden.

Voraussetzung für die Überwindung der gesellschaftlichen Spannungen, die als Folge des bewaffneten Konflikts nach wie vor bestehen, ist die Etablierung und Umsetzung der Menschenrechte und im besonderen Maße der Minderheitenrechte.

Während im Frühjahr 2000 die Gesetze über die Verwendung von Sprache und Schrift der Minderheiten (gemeint ist das kyrillische Alphabet) im Schulwesen und im öffentlichen Gebrauch verabschiedet wurden - was Minderheitenvertreter und die OSZE-Mission eindeutig positiv bewertet haben -, steht vor allem eine Neufassung des Verfassungsgesetzes über die Rechte nationaler Minderheiten noch aus.

Diesbezüglich muss erwähnt werden, dass die Garantie von Minderheitenrechten in der Verfassungsgesetzgebung von 1991 eine der Voraussetzungen für die internationale Anerkennung Kroatiens war. Im Zuge des bewaffneten Konflikts wurden jedoch etliche Passagen ausgesetzt, insbesondere was die politische Partizipation und die Autonomierechte in erster Linie der serbischen Minderheit betraf. Die Neufassung des Verfassungsgesetzes wurde bislang schon zweimal verschoben. Die derzeit vorliegenden Vorschläge beinhalten die Regulierung der Minderheitenvertretung in hohen Staatsorganen sowie die Einrichtung einer Minderheitenselbstverwaltung zusätzlich zu dem vorhandenen Selbstverwaltungssystem. Die Schwierigkeiten, einen adäquaten Gesetzesvorschlag im Parlament einzureichen, dürften weniger in der Berücksichtigung der Meinung der Venedig-Kommission des Europarates bestehen, als vielmehr in dem Umstand, dass die sehr weitreichenden Minderheitenrechte selbst innerhalb der Regierungsparteien auf Widerstand stoßen und die notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament alles andere als gesichert scheint.

Die wohl offenkundigsten Fortschritte sind jene im Bereich der Demokratisierung und Gewaltenteilung. Obgleich der Prozess noch nicht abgeschlossen ist, hat die neue Regierung inzwischen mit der Transformation des staatlichen Fernsehens, welches während der HDZ-Herrschaft als politisches Instrument

missbraucht wurde, in eine unabhängige Institution begonnen. Im Bereich der staatlichen Strukturen wurde die Reform des lokalen Selbstverwaltungssystems eingeleitet, die zu einer Dezentralisierung der politischen und administrativen Kompetenzen gemäß den Standards des Europarates und der EU führen soll. Die Reformen sind notwendig, weil die von der HDZ-Regierung initiierte extreme Zentralisierung[6] mit der Zeit zu Disfunktionalitäten im Gesamtsystem geführt hat. Offen bleibt, wie in Zukunft den Bürgern aktivere Mitbestimmungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene verbürgt werden sollen.
Im Zuge des veränderten politischen Klimas zeichnet sich des Weiteren eine Belebung der NGO-Szene ab, wobei die Protagonisten der nichtstaatlichen Organisationen eben zu jenem Klimawechsel nicht unwesentlich beigetragen haben. Speziell im Jugend- und Frauenbereich ist die Zahl sowohl der Organisationen als auch ihrer Aktivitäten merklich gestiegen. Darüber hinaus hat sich die Einstellung der lokalen Behörden zu den NGOs selbst in den peripheren Gebieten positiv gewandelt. Wurden zu Beginn des Missionsmandates die NGOs nicht selten als verlängerter Arm ausländischer Interessen gesehen, werden deren Bemühungen, insbesondere im humanitären Sektor, mittlerweile geschätzt. Auch die Mission konnte zu dieser positiven Entwicklung ihren Betrag leisten. Während der letzten zwei Jahre finanzierte sie im Rahmen ihres "*Peacebuilding Programme for Conflict Prevention*" an die 120 Projekte in den Bereichen Menschenrechte, Versöhnung, Bildung demokratischer Institutionen und Trainingprogramme für NGOs, insbesondere für Frauen und Jugendliche.[7]

Voraussetzungen und Wege zur Versöhnung

Die Wunden des Krieges in Kroatien und im benachbarten Bosnien sind noch frisch. Zwar bezweifelt kaum jemand - mit Ausnahme extremer Kreise, die politisches Kapital gerade aus dem Wachhalten der negativen Emotionen zu schlagen versuchen -, dass es zur Aussöhnung kommen wird, jedoch wird ebenso konstant beteuert, dass es dazu Zeit braucht. Unbeantwortet bleibt hingegen die Frage, ob es möglich ist, den Prozess zu beschleunigen, und falls dem so ist, wodurch dies geschehen könnte.

6 Anders als in den übrigen Reformländern, in denen mit der Zentralisierung unter kommunistischer Herrschaft gebrochen und die lokalen (regionalen) Selbstverwaltungseinheiten gestärkt wurden, vollzog sich in Kroatien genau der entgegengesetzte Trend. Während vor dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens, das sich durch seinen hohen Dezentralisierungsgrad von den übrigen sozialistischen Ländern unterschied, die Haushaltssumme aller Gemeinden Kroatiens jene der Republik um 20 Prozent übertraf, war am Ende der HDZ-Herrschaft das Staatsbudget rund fünfmal so groß wie die Summe aller Gemeindeetats. Paradoxerweise vervierfachte sich im gleichen Zeitraum die Zahl der Selbstverwaltungseinheiten, wodurch das Funktionieren des Gemeindewesens zusätzlich in Frage gestellt wurde.

7 Das Gesamtbudget betrug 1999 und 2000 je 200.000 Euro. Leider wurde in diesem Jahr noch kein Geld zugesagt.

In der kroatischen Bevölkerung herrscht immer noch das Bild der serbischen Kollektivschuld vor. Die Rollenverteilung ist zumindest für die Kroaten eindeutig. Für sie ist klar, wer schuldig und wer unschuldig ist, wer die Täter und wer die Opfer sind. Dass es zu Übergriffen, Vertreibungen oder gar Verbrechen an den Serben kam, wird von der überwiegenden Mehrheit der Kroaten immer noch verdrängt oder geleugnet.

Der Ausgangspunkt zur Aussöhnung ist die Überwindung der Kollektivschuldvermutung und die Relativierung der angesprochenen Dichotomie in der Rollenverteilung. Insbesondere letzteres ist ein schmerzhafter Prozess, da es die Auseinandersetzung mit der Schuld und den Tätern der jeweils eigenen Seite und in den eigenen Reihen voraussetzt.

Hört man die Äußerung, die Serben seien an allem Schuld, drängt sich unwillkürlich die Gegenfrage auf, welche Serben denn gemeint sind: Jene, die in der kroatischen Armee gekämpft haben? Jene, die vor dem Krieg geflohen sind? Jene, die in der so genannten Republik Serbische Krajina lebten, jedoch nicht für die gewaltsame Abspaltung waren? Jene, die als einfache Soldaten gezwungen waren, in der RSK-Armee zu dienen? Oder jene, die bewusst eine Politik der Konfrontation führten, von Beginn an ein Großserbien schaffen wollten oder an Kriegsverbrechen beteiligt waren?

Wie mühsam und emotionsgeladen die Vergangenheitsbewältigung ist, zeigt sich spätestens seit dem Zeitpunkt, da nicht mehr abgestritten werden kann, dass es auch serbische Opfer und kroatische Täter gab, dass es zu systematischen Zerstörungen jenseits der kriegerischen Auseinandersetzungen selbst durch Teile der regulären kroatischen Armee kam.[8]

Eine gemeinsame Aufarbeitung der jüngsten Vergangenheit und der aktive Versöhnungsprozess sind ohne den politischen Willen und die Unterstützung der politisch Verantwortlichen im Staate und in den beiden ethnischen Gruppen schwer denkbar. Hierzu muss einerseits der bereits begonnene Diskussionsprozess vor allem in den Medien und hier in erster Linie durch das Fernsehen, das immer noch die primäre Informationsquelle für die Menschen darstellt, intensiviert werden. Von Seiten der staatlichen Stellen müssten andererseits insbesondere die NGOs, die sich für die Versöhnung einsetzen, unterstützt werden, da das Scheitern des staatlichen Versöhnungsprogramms[9] ge-

8 Die kroatische Helsinki-Föderation schätzt, dass im Gebiet der ehemaligen Krajina und in Westslawonien mindestens 50.000 serbische Häuser systematisch zerstört wurden. Siehe z.B. Drago Hedl (Hrsg.), Expensive March of the "Neronian Brigades", 13. Mai 1998, AIM, http://www.aimpress.ch/index.htm.

9 Im Oktober 1997 verabschiedete die Regierung ein Programm zur Vertrauensbildung, das den Zweck hatte, den Versöhnungsprozess zu fördern. Das Programm wurde jedoch nie effektiv umgesetzt, da es am politischen Willen mangelte und es den lokalen Autoritäten widerstrebte, sich öffentlich zum Recht auf Rückkehr der Serben und zum Versöhnungsprozess zu bekennen. Die neue Regierung gab infolgedessen das Programm auf, versuchte aber gleichzeitig eine neue Herangehensweise, indem sie einen interministeriellen Koordinierungsrat schuf, der sich neben anderen Themen auch dem Bereich der Versöhnung widmen soll. Unter anderem ist vorgesehen, dass sowohl Vertreter der serbischen Minderheit als auch jene der nach Kroatien geflohenen bosnischen Kroaten miteinbezogen werden. Das Gremium wurde allerdings bis heute noch nicht aktiviert.

zeigt hat, dass in der institutionellen Herangehensweise allein nicht der Schlüssel zum Erfolg liegt.
Den Rahmen für die öffentliche Auseinandersetzung mit der jüngsten Vergangenheit und für den Versöhnungsprozess als solchen bilden im Endeffekt die Erfüllung und Umsetzung jener internationalen Rechtsakte, Verpflichtungen und nicht zuletzt Werte, zu denen sich Kroatien verpflichtet und bekannt hat und die wiederum zur nötigen Reform von Staat und Gesellschaft beitragen. Eben hier fällt der OSZE-Mission mit ihrer beobachtenden, vermittelnden und beratenden Funktion eine bedeutende Rolle zu, die es seitens der in Kroatien Verantwortlichen besser zu nutzen gilt.

Kathleen Imholz

Die OSZE-Präsenz in Albanien: Von einem Staat im Ausnahmezustand zum konsolidierten Staat

Wenn man auf den Bericht des ersten Leiters der OSZE-Präsenz in Albanien, Daan Everts, über die Jahre 1998/1999,[1] die so bemerkenswert für Albanien waren, zurückblickt, lässt sich ein Gefühl der Befriedigung darüber, wie sehr sich das Land und mit ihm die dortige OSZE-Präsenz entwickelt haben, nicht verhehlen. Die OSZE-Präsenz ist daher auch weiterhin entschlossen, Albanien auf seinem Weg der Integration in die weitere europäische Gemeinschaft, von der es so lange isoliert war, zu unterstützen.

Die OSZE richtete ihre Präsenz in Albanien im März 1997 ein. Es war die albanische Regierung, die darum ersucht hatte, kurz nachdem landesweit der Ausnahmezustand aufgrund schwerer Unruhen im Süden Albaniens ausgerufen worden war. Auslöser war der Zusammenbruch einer Reihe groß angelegter Finanzierungspyramiden gewesen; die Wurzeln der Krise lagen jedoch tiefer. Die albanischen Institutionen waren nach der langen Isolation seit dem Zweiten Weltkrieg nur schwach ausgeprägt und der kurze Zeitraum der frühen neunziger Jahre hatte nicht ausgereicht, sie genügend zu stärken. Mit dieser Aussage sollen jedoch keineswegs die Errungenschaften der Albaner während dieser kurzen Zeit bestritten werden, auf denen das Land bei seiner Rückkehr zur Normalität aufbauen konnte.

Die Rückkehr Albaniens zur Normalität begann unmittelbar nach den Parlamentswahlen im Juni 1997, an deren Vorbereitung und Überwachung OSZE und BDIMR sich aktiv beteiligten. Ein Grundpfeiler war die Verabschiedung einer modernen Verfassung im November 1998 und einer Reihe von Folgegesetzen zu deren Implementierung. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Anfang 1997 noch anarchisch, begann sich schrittweise zu bessern. Die Rückkehr zur Normalität verlief jedoch nicht stetig. Sie wurde insbesondere durch zwei einschneidende Ereignisse, ein inneres und ein äußeres, unterbrochen.

Die Beerdigung des ermordeten Azem Hajdari, eines Parlamentsabgeordneten der oppositionellen Demokratischen Partei, am 14. September 1998 war der Auslöser massiver Ausschreitungen auf dem größten Platz im Zentrum Tiranas. Der Sitz des Premierministers sowie weitere wichtige Ministerien - keinen Steinwurf vom Gebäude der OSZE-Präsenz entfernt - wurden angegriffen und schwer beschädigt. Obwohl die Ordnung schnell wiederhergestellt war, führten die Unruhen zum Rücktritt des damaligen Premierministers

1 Daan Everts, Die OSZE-Präsenz in Albanien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 309-323.

Fatos Nano und dessen Ersetzung durch den jungen Euro-Sozialisten Pandeli Majko.

In der nur ein Jahr währenden Amtszeit Majkos trat, kurz nach dem Ende der Unruhen, nicht nur die neue Verfassung in Kraft; Albanien sah sich darüber hinaus auch mit der Krise im Kosovo konfrontiert. Wie der weltweiten Medienberichterstattung zu entnehmen war, nahm Albanien Hunderttausende - vielleicht sogar eine halbe Million - kosovo-albanischer Flüchtlinge auf und bot ihnen Schutz. Die Kleinstadt Kukës, 16 km von einem der wichtigsten Grenzübergänge zum Kosovo entfernt gelegen, war eines der Zentren der Krise. Der damalige Vize-Premierminister Ilir Meta machte es zu seinem Hauptquartier, während eine Notstands-Management-Gruppe (*Emergency Management Group*, EMG) im Ministerrat in Tirana die Krise von dort aus zu meistern versuchte. Die OSZE-Präsenz beteiligte sich mit großem Einsatz an der EMG und stellte darüber hinaus sowohl während als auch vor der Krise Grenzbeobachter zur Verfügung.

Diese Phase äußerst stürmischer Ereignisse dauerte glücklicherweise nicht lange. Albanien war zwar von derart heftigen Geschehnissen stärker betroffen als einige andere Länder; die beiden Jahre nach dem Ende der Kosovokrise verliefen jedoch ruhiger. Gleichwohl waren es interessante und wichtige Jahre, in denen Albanien sich von der Anarchie des Jahres 1997 weiter erholt und seinen unterbrochenen Weg zu einer konsolidierten Demokratie mit gereiften und funktionierenden Institutionen wieder aufgenommen hat.

Nun da es in Albanien wieder ruhig ist, hat sich ein Großteil der internationalen Aufmerksamkeit anderen Teilen der Welt bzw. auch anderen Teilen des Balkans, wie z.B. der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, zugewandt. Die Tatsache, dass ethnische Albaner dort im Brennpunkt der Probleme stehen, unterstreicht etwas, das nicht vergessen werden sollte, auch wenn Albanien selbst nicht in den Schlagzeilen steht: Sicherheit und Zusammenarbeit auf dem Balkan muss immer auch die Albaner einbeziehen, die außer in ihrem Heimatland in unterschiedlicher Zahl im Kosovo, in Montenegro, in Serbien (außerhalb des Kosovo), in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in Griechenland leben. Die OSZE-Präsenz in Albanien spielt diesbezüglich zusammen mit anderen OSZE-Missionen in der Region eine wichtige Rolle. Dazu gehört, die sich entwickelnden Institutionen und die Zivilgesellschaft in Albanien weiter zu beobachten und zu unterstützen. Außerdem fördert die Präsenz den Informationsaustausch über die Grenzen Albaniens hinweg und arbeitet in gemeinsamen Projekten mit anderen OSZE-Einrichtungen sowie ganz allgemein mit internationalen und nationalen Organisationen zusammen.

Unser Mandat

Die OSZE-Präsenz in Albanien hat eines der umfassendsten Mandate aller von der OSZE eingerichteter Missionen. Das liegt zum Teil an den Umständen, unter denen die Mission in Albanien aufgebaut wurde. Auf der Grundlage mehrerer Beschlüsse des Ständigen Rates haben wir die Aufgabe, Rat und Hilfestellung in den Bereichen Demokratisierung, Medien und Menschenrechte zu leisten. Unser Mandat umfasst auch Hilfe bei der Vorbereitung und Überwachung von Wahlen, die Gewährleistung einer flexiblen Koordinierung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft sowie die Überwachung der Rückgabe von Waffen. Die Koordinierungsaufgaben im Rahmen dieses Mandats sind in Gestalt der Dachorganisation institutionalisiert, die als "Freunde Albaniens" bekannt ist und die nach den Ausschreitungen im Jahr 1998 eingerichtet worden war. Es handelt sich um einen Zusammenschluss verschiedener Albanien unterstützender Länder sowie weiterer Teilnehmer. Diese Gruppe tritt unter dem Vorsitz des Leiters der OSZE-Präsenz und international unter dem gemeinsamen Vorsitz des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und der EU in Wien und Brüssel zusammen.

Wir haben in allen Bereichen, die das Mandat ausweist, intensive Arbeit geleistet. Derzeit besteht unser Hauptquartier aus den Abteilungen "Freunde Albaniens", Wahlkoordinierung, Dezentralisierung und Kommunalverwaltungen sowie NGO und Gleichstellungsfragen. Zusätzlich befassen wir uns mit bestimmten Wirtschafts- und Umweltaspekten. Darüber hinaus verfolgen wir aufmerksam das parlamentarische Geschehen, verfügen über eine Presse- und eine politische Sektion und unterhalten Verbindungen zum albanischen Ministerrat. Und schließlich - jedoch keineswegs weniger bedeutend als die anderen Aktivitäten - unterhält die Präsenz ein Rechtsberatungsbüro (*The Legal Counsellor's Office*, LCO), in dem sowohl ausländische als auch einheimische Anwälte arbeiten und das wahrscheinlich die größte Anwaltskanzlei in Albanien ist. Im LCO ist auch unser Büro für Menschenrechte angesiedelt, das einen umfangreichen Aufgabenbereich hat. Es leistet Rechtsberatung aller Art für den Leiter und andere Mitarbeiter der Präsenz, analysiert und kommentiert die albanische Gesetzgebung und fungiert als Koordinator für die zahlreichen Bemühungen um Rechtsreformen, die gegenwärtig in Albanien unternommen werden. Im Büro für Menschenrechte wurden Hunderte von Menschenrechtsbeschwerden eingereicht, die untersucht und bearbeitet werden. Das Büro arbeitet darüber hinaus eng mit einer neuen Institution, dem Ombudsmann, zusammen, der durch die neue Verfassung von 1998 geschaffen wurde und zu Beginn des Jahres 2000 seine Arbeit aufnahm.

Höchste Priorität im Rahmen unseres Mandats hat natürlich die Konfliktprävention, zu der, wenn nötig, auch präventive Diplomatie gehört. Dies erfordert die Fähigkeit, sich auf neue Situationen einstellen zu können. Das wird wiederum anhand unserer derzeitigen Aktivitäten seit den Parlamentswahlen des Jahres 2001 deutlich. Wir nehmen Beschwerden entgegen und leiten sie

entsprechend weiter. In einigen Fällen untersuchen wir sie direkt oder lassen sie durch unsere Außenstellen bearbeiten. Es kann auch vorkommen, dass in besonders heiklen Fällen andere Maßnahmen getroffen werden müssen, wie kürzlich, als wir uns gemeinsam mit Vertretern des BDIMR bis tief in die Nacht bei einer örtlichen Wahlkommission aufhielten, bis sich die dort eingetretene aufgeheizte Lage beruhigt hatte und die in dem Bezirk abgegebenen Stimmen erfasst werden konnten. Anschließend begleiteten wir den Transport der Wahlurnen zur Zentralen Wahlkommission.
Mit Blick auf die Zukunft planen wir unter anderem, unsere Bemühungen zur Verminderung der herrschenden Konfrontation zwischen den wichtigsten politischen Kräften Albaniens fortzusetzen. Zu diesem Prozess haben viele innerhalb und außerhalb der OSZE-Präsenz beigetragen und er trägt allmählich Früchte. In den Jahren 1997/1998 nahm die wichtigste Oppositionspartei weder an den Parlamentssitzungen teil, noch beteiligte sie sich an der Ausarbeitung der Verfassung. Dieser Boykott ist beendet - hoffentlich für immer. Wenn die Parlamentswahlen abgeschlossen sind, werden sich unsere Experten für Kommunalregierung und Wahlen dem weniger dramatischen, aber äußerst wichtigen Bereich der Dezentralisierung zuwenden. Albanien hat die Europäische Charta für lokale Selbstverwaltung angenommen und eine Reihe entsprechender Dezentralisierungsgesetze erlassen, die Nagelprobe steht jedoch noch aus. Das LCO betreibt eine Reihe ehrgeiziger Projekte hinsichtlich der Beobachtung und Implementierung zahlreicher neuer albanischer Gesetze, z.B. des Gesetzes über den Status von Beamten, das die öffentliche Verwaltung Albaniens völlig verändern könnte.
In Zusammenarbeit mit der niederländischen Entwicklungsorganisation SNV werden wir demnächst fünf zivilgesellschaftliche Zentren in verschiedenen Gegenden Albaniens eröffnen, um so eine Konzentration von Ressourcen zu erreichen, die lokale nichtstaatliche Organisationen stärken wird. Das erste oder eines der ersten wird in Kukës sein, im sehr armen Nordosten Albaniens. Wir dürfen nicht vergessen, was Kukës im Rahmen der Bemühungen, mit der Kosovokrise im Jahre 1999 fertig zu werden, geleistet hat. In diesem Zusammenhang und in unserer Rolle innerhalb der "Freunde Albaniens" konzentrieren wir uns auch darauf, die Bemühungen um die wirtschaftliche Entwicklung dieser Region zu koordinieren. Außerdem - um diesen kurzen Überblick über unsere Pläne für das kommende Jahr abzurunden - werden wir unsere Arbeit im Bereich der Entwicklung der Medien und politischen Parteien ausweiten und uns dem albanischen Parlament als einer der Institutionen, die weiter gestärkt werden sollten, zuwenden.

Die Außenstellen

Das Netz der Außenstellen der OSZE-Präsenz in Albanien ist auf gegenwärtig zehn Büros angewachsen; darüber hinaus gibt es noch ein Verbindungs-

büro in der Hauptstadt Tirana, wo sich gleichzeitig das Hauptquartier der OSZE-Präsenz befindet. Jede Außenstelle ist mit zwei bis vier internationalen sowie einheimischen Mitarbeitern besetzt, um eine optimale Ausgewogenheit zu gewährleisten. Zusätzlich zu ihren Aufgaben bei der regionalen Unterstützung aller Aktivitäten der Präsenz spielen die Außenstellen in ihren jeweiligen Gemeinden eine aktive Rolle.
Durch ihre Außenstellen schafft die OSZE-Präsenz etwas Einmaliges: Keine andere internationale Organisation ist so stark mit dem Landesinneren verbunden. Das Netz der Außenstellen der OSZE-Präsenz in Albanien ist allerdings auch im Vergleich mit anderen Operationen der OSZE etwas Besonderes. Es hat einen zweifachen, sowohl nach innen als auch nach außen gerichteten Vorteil: Die OSZE-Außenstellen sind oftmals der einzige Kontakt, den die Albaner in entlegenen Gebieten zur Welt außerhalb Albaniens haben. So können die Außenstellen Fragen der Einheimischen entgegennehmen und für diese zu einer nützlichen Informationsquelle werden. Genauso wichtig ist es, dass die Außenstellen nicht nur die Abteilungsleiter im Hauptquartier unterstützen, sondern auch anderen internationalen Organisationen zur Verfügung stehen und ihnen ihre Hilfe anbieten. So hat sich das BDIMR für die Unterstützung seiner Langzeit- und Kurzzeitbeobachter bei den jüngsten Parlamentswahlen durch die Außenstellen ausdrücklich bedankt.
Wie bei allen Tätigkeiten der OSZE-Präsenz ist Flexibilität auch für die Außenstellen ein Schlüsselbegriff. Beispielsweise konnten die vier Außenstellen in der albanisch-mazedonischen Grenzregion einen Teil ihres Personals für die Verstärkung der Grenzüberwachung abstellen, als sich die Aktivitäten extremer albanischer Gruppen und der mazedonischen Armee intensivierten.

Koordinierung

Koordination ist im Umfeld von Ländern wie Albanien, wo zahlreiche internationale und lokale Akteure vielfältige und sich teilweise überschneidende Programme und Ziele verfolgen, von großer Wichtigkeit. Der Bedarf an Koordination kann gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Dieser Teil unseres Mandats wurde im Rahmen der "Freunde Albaniens" institutionalisiert - aber, ob institutionalisiert oder nicht: Er wird immer ein entscheidender Teil des Mandats bleiben. Tatsächlich hoffen wir, im kommenden Jahr eine klare Aufteilung der Aufgaben unter den internationalen Organisationen in ihren jeweiligen Arbeitsgebieten erreichen zu können.
Angesichts des Führungsbedarfs bei der Koordinierung und der bekannten Flexibilität der OSZE haben wir die regionale Initiative gegen Menschenhandel der albanischen Regierung unterstützt. Zudem haben wir bei der Koordination dieser Initiative mit einer beeindruckenden Anzahl internationaler Organisationen, die sich bemühen, Menschenhandel zu unterbinden, eine Füh-

rungsrolle übernommen. Wir werden dies auch auf anderen Gebieten tun, etwa dem der organisierten Kriminalität.

Das Wahlgesetzbuch

Während die Vermittlertätigkeit der OSZE-Präsenz, die in den ersten beiden Jahren häufig gefordert war, mit der zunehmenden Reife des Landes seltener wahrgenommen wird, haben wir immer noch diese Möglichkeit und üben sie, wann immer nötig, aus. Eines der wichtigsten Beispiele der letzten beiden Jahre für unseren Einsatz in Albanien ist die Ausarbeitung des Wahlgesetzbuches.
Infolge der Änderungen in der neuen Verfassung musste die albanische Wahlgesetzgebung vor den Kommunalwahlen im Jahr 2000 und den Parlamentswahlen 2001 reformiert werden. Die albanische Regierung beschloss, ein umfassendes Wahlgesetzbuch zu schaffen, das erstmals in der Geschichte Albaniens für alle Wahlen und Referenden gelten sollte, statt jedes Mal neue Regelungen zu treffen.
Obwohl die Weigerung, die wichtigsten Institutionen des Landes anzuerkennen, und ihr Boykott - wie bereits erwähnt - seltener geworden sind, sind Wahlen nach wie vor heikel. Erschwerend kam seinerzeit hinzu, dass in der neuen Verfassung erstmals der Versuch unternommen wurde, eine neutrale Zentrale Wahlkommission einzurichten. Insbesondere in Bezug auf jüngere Unruhen bei Wahlen in Albanien wurde die Idee einer unabhängigen Wahlkommission von einigen zwar begrüßt, viele blieben jedoch skeptisch. Unter anderem beschuldigten die Oppositionsparteien die verfassungsmäßigen Gremien, die für die Auswahl der Mitglieder der Wahlkommission zuständig waren, einseitig oder von der regierenden Partei dominiert zu sein. Der Vorwurf galt auch dem Präsidenten, der zwar parteilos ist, vom Parlament aber mit dessen sozialistischer Mehrheit im Jahre 1997 gewählt worden war.
Während die Regierung an ihrem Entwurf für das Wahlgesetzbuch arbeitete, lud der Leiter der OSZE-Präsenz im Januar 2000 alle im Parlament vertretenen Parteien zu einem Treffen ein, bei dem der Entwurf ebenso diskutiert werden sollte wie das Verfahren für die anstehenden Wahlen, damit diese weniger umstritten abliefen als die vorangegangenen. Auf diesem ersten Treffen wurde der Plan gefasst, eine technische Arbeitsgruppe einzurichten, die aus Experten der politischen Parteien und der internationalen Gemeinschaft bestehen sollte. Einen aufreibenden Monat lang, von Anfang März bis Anfang April, kamen fünf Vertreter der Regierungskoalition, fünf Vertreter der Opposition und fünf Vertreter der OSZE-Präsenz, des Europarates und der IFES (die in Washington ansässige *International Foundation for Electoral Sytems*) an sechs Tagen in der Woche im Hauptquartier der OSZE-Präsenz zusammen. Jeder Paragraph des Regierungsentwurfs stand zur Diskussion.

Man kann nicht behaupten, dass dieser Prozess reibungslos über die Bühne ging. An einigen Tagen zu Beginn des Prozesses und während einer längeren Phase am Ende verweigerte die Opposition ihre Teilnahme. Ein Monat erwies sich als zu kurz, um alle Artikel des Wahlgesetzbuches - oder zumindest alle wichtigen - erschöpfend zu durchleuchten. Schließlich enthielt das Wahlgesetzbuch, als es im Parlament eingebracht wurde, einige Änderungen, denen weder die internationale Gemeinschaft noch die Opposition zugestimmt hatte. Dennoch wurden wichtige Ergebnisse erzielt. Die konzentrierte Phase der Kooperation zwischen Vertretern der albanischen Regierung, Repräsentanten politischer Parteien und internationalen Experten führte zu weit größerer Übereinstimmung, als es bei Gesetzesreformen unter äußerem Einfluss normalerweise der Fall ist. Wie im nächsten Abschnitt näher ausgeführt werden wird, hat das Wahlgesetzbuch, das bei den einmonatigen Allparteiengesprächen herauskam, den Test bei den Kommunalwahlen im Herbst 2000 und - soweit absehbar - auch bei den Parlamentswahlen im Juni/Juli 2001 im Wesentlichen bestanden.

Die Wahlen der Jahre 2000 und 2001

Da Wahlhilfe und -beobachtung sehr wichtige Bestandteile unseres Mandats sowie der Aktivitäten der OSZE bzw. des BDIMR in der Region sind, lag der Schwerpunkt unserer Arbeit sowohl im Jahre 2000 als auch 2001 auf den beiden wichtigen Wahlen, die in diesen Jahren in Albanien stattfanden. Am 1. Oktober 2000 wählte die albanische Bevölkerung erstmals seit Herbst 1996 die Bürgermeister und Räte in den 65 Städten und 309 Gemeinden Albaniens; zwei Wochen später fanden die Stichwahlen statt. Es waren die ersten Kommunalwahlen nach In-Kraft-Treten des neuen Gesetzes über die Dezentralisierung der Kommunalverwaltung und - wie bereits oben erwähnt - die ersten Wahlen überhaupt, die nach dem neuen Wahlgesetzbuch, das unter großen Mühen zu Beginn des Jahres ausgearbeitet worden war, durchgeführt wurden.
Am 24. Juni 2001 (zwei Wochen später fanden wiederum Stichwahlen statt) wählten die Bürger die Abgeordneten des albanischen Einkammerparlaments, der so genannten Versammlung. Obwohl während der Niederschrift dieses Beitrags die aus diesen Wahlen hervorgehende endgültige Zusammensetzung der Versammlung und der Regierung noch nicht bekannt ist, können doch schon einige wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden.
Was zunächst bei beiden Wahlen hervorgehoben werden sollte, ist, dass sie am Ende einer vollen Legislaturperiode stattfanden. Diese Tatsache ist an sich schon ein Hinweis auf die zunehmende Stabilität Albaniens. Als die OSZE im Jahr 1997 ihre Tätigkeit in Albanien aufnahm, sollte sie u.a. die anstehenden Parlamentswahlen überwachen, die aufgrund eines zwischen den wichtigsten politischen Kräften des Landes ausgehandelten Kompromisses

stattfanden und denen vor nur etwas mehr als einem Jahr sehr umstrittene Wahlen vorausgegangen waren. Nach den Wahlen im Jahr 1997 trat zudem der Präsident der Republik nur dreieinhalb Monate, nachdem er vom Parlament für eine zweite Amtszeit gewählt worden war, zurück, obwohl seine Amtszeit noch viereinhalb Jahre hätte dauern sollen.
Eine weitere allgemeine Beobachtung ist, dass sich das noch unerprobte Wahlgesetzbuch trotz einiger kleiner Probleme bewährt hat. Eine außerordentlich positive Entwicklung ist die bemerkenswerte Verbesserung der Arbeit der Zentralen Wahlkommission zwischen den Kommunal- und den Parlamentswahlen. Wie erwähnt, waren viele skeptisch, ob eine unabhängige Wahlkommission in Albanien überhaupt funktionieren würde. Sie hatte ihre Arbeit erst vier Monate vor den komplizierten Kommunalwahlen aufgenommen und die Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben bei diesen Wahlen wahrgenommen hatte, wurde unter anderem vom BDIMR kritisiert. Mit Hilfe neuen Personals - aber auch aufgrund ihrer Erfahrungen - hat die Zentrale Wahlkommission bislang die Parlamentswahlen deutlich besser bewältigt. Das heißt nicht, dass diese Wahlen perfekt abgelaufen sind. Doch die Idee der Verfassung von 1998, die in Gestalt des Wahlgesetzbuches umgesetzt wurde, eine unabhängige professionelle Zentrale Wahlkommission einzurichten, die alle Aspekte der Wahlen Albaniens lenkt und leitet, beginnt langsam in der Praxis zu funktionieren.
An den Wahlen der beiden vergangenen Jahre waren zwar zahlreiche Personen und Organisationen - einheimische wie internationale - beteiligt, die OSZE-Präsenz stand jedoch im Mittelpunkt und nahm ihre vielfältigen Funktionen der Koordinierung, Hilfe, Informationssammlung und Überwachung wahr. Das wird auch weiterhin unsere Aufgabe sein, bis die Parlamentswahlen in allen Aspekten abgeschlossen sind; anschließend werden wir überprüfen, welche Lehren aus den Wahlen zu ziehen sind, und mit der Regierung und interessierten Teilen der internationalen Gemeinschaft daran arbeiten, den Boden für einen noch besseren Verlauf zukünftiger Wahlen zu bereiten. Die Wahl des Präsidenten durch das Parlament im kommenden Jahr wird der erste Schritt sein; im Jahr 2003 folgt mit den Kommunalwahlen der zweite, da die Verfassung von 1998 für die Kommunalregierungen eine dreijährige Amtszeit vorsieht.

Eine neue Partnerschaft

Die Parlamentswahlen stellen einen - hoffentlich positiven - Meilenstein nicht nur für Albanien, sondern auch für die OSZE-Präsenz dar, die ihre Tätigkeit in Albanien kurz vor den letzten Parlamentswahlen aufgenommen hatte. Zum Zeitpunkt dieser früheren Wahlen befand sich Albanien in einem Ausnahmezustand; seine Institutionen waren schwach oder gar nicht vorhanden. Inzwischen sind die Institutionen erheblich gestärkt oder sogar - wie im

Falle des Ombudsmanns und der Zentralen Wahlkommission - neu geschaffen und ausgestaltet worden. Eine neue Verfassung ist in Kraft. Das Land ist zur Normalität zurückgekehrt und kann nach zehn schwierigen Übergangsjahren von einem Einparteienstaat zu einem pluralistischen System der weiteren Entwicklung mit größerer Selbstsicherheit entgegensehen. Somit muss auch die Rolle der OSZE-Präsenz nicht dieselbe bleiben, die sie bislang war; sie kann und sollte in dieser Zeit der Konsolidierung vor allem nach den Wünschen und Bedürfnissen der albanischen Regierung und des albanischen Volkes gestaltet werden.

Albanien hat gerade verhalten grünes Licht von der Europäischen Union zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bekommen. Es hat derzeit turnusgemäß den Vorsitz des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses inne. Albanien war Gastgeber für Tagungen von Einrichtungen des Stabilitätspaktes und beteiligt sich aktiv an all seinen Arbeitstischen. Es strebt nach weiterer Integration in europäische und euro-atlantische Strukturen. Albanien verspricht eine stabile und stabilisierende Kraft auf dem historisch unruhigen Balkan zu werden.

Im Rahmen ihres weit gefassten Mandats und mit ihrer vierjährigen Erfahrung mit allen Aspekten des politischen und zivilen Lebens in Albanien kann die OSZE-Präsenz in diesen und vielen anderen Bereichen weiterhin ihre koordinierende Funktion wahrnehmen, wie sie es bereits seit Jahren tut. Darüber hinaus aber kann sie eine erneuerte Partnerschaft sowohl mit der albanischen Regierung als auch mit der Gesellschaft anstreben und ihren Bedürfnissen dienen. Viele unserer aktuellen Prioritäten, wie etwa die zivilgesellschaftlichen Zentren, sind auf diesen Zweck ausgerichtet.

Nur zu oft versuchen internationale Organisationen, ihren Gastländern ihre Vorstellungen von Entwicklung aufzudrängen, ohne den Bürgern des Gastlandes jemals wirklich zuzuhören. Dabei kommt mir eine oft gehörte albanische Redensart in den Sinn: "Nur der Besitzer des Hauses weiß, wo das Dach leckt." Die OSZE-Präsenz wird seit vier Jahren in Albanien wie ein Ehrengast behandelt. Dies ist albanische Tradition gegenüber allen Gästen. Nun ist es vielleicht an der Zeit, vom Gast zum Partner zu werden, da Albanien in einen neuen Abschnitt des Übergangs eintritt: mit einem stärkeren, konsolidierten Staat, der sich klare Prioritäten gesetzt hat. Unsere Hilfe kann so wertvoll wie bisher sein, wenn sie in die richtige Richtung geht. Dies muss das Ziel für die nächsten Jahre bleiben.

Die OSZE-Präsenz in Albanien ist beeindruckt von dem hohen Maß an Kooperationsbereitschaft und Gastfreundschaft, die ihr auf allen Ebenen entgegengebracht werden - von den höchsten politischen Kreisen bis zu ganz normalen Bürgern. Sie möchte an dieser Stelle ihren albanischen Gastgebern ihren tief empfundenen Dank dafür aussprechen.

Alfred Missong

Ohne Verhandlungen kein Ende des Krieges in Tschetschenien[1]

Der Krieg in Tschetschenien - eine "antiterroristische Operation"?

Tschetschenien war während des ganzen Jahres 2000 Schauplatz kriegerischer Auseinandersetzungen. Dieser so genannte "zweite Tschetschenienkrieg" hatte am 18. September 1999 begonnen, als Truppen der Russischen Föderation die Grenze zur Republik Tschetschenien überschritten. Zwei Ereignisse bildeten den unmittelbaren Anlass für den Einmarsch der russischen Truppen: Zum einen machte die russische Regierung tschetschenische Banditen für Bombenanschläge auf Wohnhäuser in Moskau, Bujnaksk und Wolgodonsk, die zahlreiche Menschenleben gefordert hatten, verantwortlich. Zum anderen wurde das Eindringen bewaffneter Einheiten von tschetschenischen Separatisten in den Bezirk Botlich der russischen Nachbarprovinz Dagestan am 2. August 1999 von Moskau als Grund für die militärische Aktion angeführt, die unter der offiziellen Bezeichnung "antiterroristische Operation" laufen sollte. Die tieferen Gründe für die neuerliche russische Intervention in Tschetschenien liegen allerdings weiter zurück und können im Rahmen dieser Studie nicht erschöpfend dargestellt werden.
Während die russische Regierung bisher überzeugende Beweise für die tschetschenische Urheberschaft der erwähnten Bombenanschläge auf Wohnhäuser schuldig blieb, stellte der Überfall auf Dagestan zweifellos eine unerhörte Herausforderung der russischen Regierung durch die tschetschenischen Rebellen dar, die angemessene militärische Gegenmaßnahmen rechtfertigte. Bildeten diese Vorgänge den unmittelbaren Anlass für das militärische Einschreiten Russlands in Tschetschenien, so darf doch nicht vergessen werden, dass sich bereits in den Jahren seit dem Abschluss des Vertrages von Chassawjurt[2] die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und Tschetschenien ständig verschlechtert und so zugespitzt hatten, dass mit einer Explosion zu rechnen war.

Der Zusammenbruch der staatlichen Ordnung der Republik Itschkeria

In Itschkeria, wie die Einheimischen Tschetschenien nennen, hatte sich nicht nur ein System der Willkür und allgemeinen Rechtlosigkeit herausgebildet, in welchem kriminelle Elemente immer mehr an Einfluss gewinnen konnten,

1 Der Beitrag gibt die persönlichen Auffassungen des Autors wieder.
2 Der Vertrag von Chassawjurt wurde am 31. August 1996 zwischen Präsident Maschadow und Präsident Jelzin abgeschlossen und beendete formell den ersten Tschetschenienkrieg.

sondern die wirtschaftliche und soziale Entwicklung hatte auch zur Verelendung des größten Teils der Bevölkerung geführt. Ohne Übertreibung kann gesagt werden, dass die allgemeine Situation durch einen völligen Zusammenbruch der Rechts- und Wirtschaftsordnung gekennzeichnet war. Der öffentliche Sektor der Republik verfiel derart, dass er selbst die elementarsten Leistungen nicht mehr erbringen konnte. Schulen wurden geschlossen, das Gesundheitswesen war zusammengebrochen und die Krankenhäuser behandelten nur noch Patienten mit Geld, öffentliche Dienstleistungen wie Gas- und Stromversorgung funktionierten nur mehr völlig unzureichend. Staatsangestellten wie Beamten und Lehrern, aber auch Ärzten und Krankenschwestern war seit Jahren kein Gehalt mehr ausbezahlt worden.
Menschenraub wurde zu einer alltäglichen Erscheinung. In erster Linie waren Ausländer und Vertreter ausländischer Organisationen Ziel von Geiselnahmen, weil man sich von ihnen hohe Lösegelder versprach, aber auch Bürger der Russischen Föderation wurden häufig Opfer dieser menschenverachtenden Praxis, die im Kaukasus allerdings auf eine lange Geschichte zurückblicken kann. Obwohl es den russischen Sicherheitskräften bis zum Sommer 2000 gelang, alle bekannten ausländischen Geiseln in Tschetschenien zu befreien, rechnete man damals noch mit ca. 500 einheimischen Geiseln im Gewahrsam tschetschenischer Entführer in dem von den russischen Truppen beherrschten Gebiet Tschetscheniens.[3]
Neben dem kriminellen Regime, das sich in Tschetschenien herausgebildet hatte, war die Tatsache, dass dort eine Schattenwirtschaft entstanden war, die auf Schmuggel, Waffen- und Drogenhandel spezialisiert war, eine permanente Herausforderung für die russische Regierung. Schließlich bestand zwischen Tschetschenien und dem Rest der Russischen Föderation keine Wirtschafts- oder Zollgrenze, so dass Tschetschenien ein offenes Tor für die illegale Einfuhr von Waren aller Art nach Russland darstellte. Ein energisches und rasches Eingreifen der russischen Regierung sollte diesen Missständen, die von weiten Teilen der russischen und wahrscheinlich auch der tschetschenischen Bevölkerung als echte Bedrohung empfunden wurden, ein für alle Mal ein Ende setzen.

3 Der Menschenraub bildete traditionell eine einträgliche Tätigkeit tschetschenischer - und anderer kaukasischer - Banditen. Die Geiseln werden häufig lange Zeit als Sklaven missbraucht und müssen ihr Leben in Verliesen, meist Erdlöchern, fristen. Sie stellen eine regelrechte Handelsware dar und können weiterverkauft werden, um schließlich gegen ein Lösegeld, das auch mehrere Millionen US-Dollar betragen kann, freigekauft zu werden. Laut Mitteilung des Generals des russischen Innenministeriums Alexander Malinowski hatte ich als Leiter der Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschetschenien im Fall meiner Entführung einen "Marktwert" von ca. sieben Millionen Dollar. Der Marktwert der anderen Mitglieder der Unterstützungsgruppe richtete sich - so Malinowski - nach ihrem Herkunftsland - Ost- oder Westeuropa - und sei mit zwei bis fünf Millionen Dollar anzusetzen.

Die Gründe für den russischen Einmarsch

Neben diesen Überlegungen wurde von offizieller russischer Seite als Hauptgrund für den Entschluss, militärisch in Tschetschenien einzugreifen, die Notwendigkeit genannt, dem internationalen Terrorismus extremer muslimischer Fundamentalisten das Handwerk zu legen. Der Regierung Maschadow wurde nicht nur Unfähigkeit unterstellt, im eigenen Land diesen als "Wahhabismus"[4] bezeichneten terroristischen Fundamentalismus zu unterbinden, sondern sie wurde auch als willige Mittäterin bei seinen Exzessen bezeichnet. Die Tatsache, dass der Präsident Tschetscheniens, Aslan Maschadow, aus Rücksichtnahme auf die Forderungen seiner innenpolitischen Konkurrenten aus dem Kreis der Kommandanten Schamil Bassajew und Al-Chattab im ganzen Land zu Beginn des Jahres 1999 die Scharia einführte, lieferte zweifellos ein weiteres überzeugendes Argument für die Gefährlichkeit seines Regimes und die Gerechtigkeit des Krieges gegen die tschetschenischen Rebellen. Nach offizieller russischer Lesart kämpft Russland in Tschetschenien stellvertretend für die gesamte zivilisierte - christliche? - Welt einen Verteidigungskrieg gegen einen von dunklen ausländischen Kräften unterstützten terroristischen islamischen Fundamentalismus. Von den Philippinen bis nach Algerien reiche diese terroristische Verschwörung, die zuerst den Kaukasus im Visier habe, dann ganz Russland zerstören wolle und schließlich ganz Europa bedrohen würde.
Die Chance, der tschetschenischen Herausforderung durch einen "*small victorious war*" entgegenzutreten, wurde vom russischen Generalstab bereitwillig ergriffen, stellte sie doch die Möglichkeit dar, die Schande des verlorenen ersten Tschetschenienkrieges zu tilgen. Auch die öffentliche Meinung in Russland zeigte große Unterstützung für eine militärische Abrechnung mit den tschetschenischen "Banditen", ein Umstand, der Ministerpräsident Wladimir Putin, der sich auf die Wahlen zum Präsidentenamt vorbereitete, eine Entscheidung zweifellos erleichtert haben dürfte.

Hat Russland aus den Fehlern des ersten Krieges gelernt?

Die beschlossene "antiterroristische Operation" sollte einen raschen Sieg über die Rebellen bringen und die Fehler des ersten Krieges nicht wiederholen. Um einen Umschwung der öffentlichen Meinung zu verhindern, wurde erfolgreich eine strenge Nachrichtensperre über das gesamte Kriegsgebiet verhängt. Weder ausländische noch russische Journalisten sollten - so wie es während des ersten Krieges der Fall gewesen war - frei berichten können.

4 Der Wahhabismus ist eine aus Saudi-Arabien kommende islamische Sekte besonders strenger und intoleranter Observanz, die den Anhängern des in Tschetschenien traditionell verbreiteten "laxeren" Sufismus einen oft bis zur physischen Vernichtung gehenden Kampf liefert.

Dieses Ziel hat die russische Führung weitgehend erreicht. Nur einzelne Berichte über die Grausamkeit dieses Krieges gelangten an die Weltöffentlichkeit, die heute überhaupt das Kapitel Tschetschenien nicht mehr zu interessieren scheint. Das Hauptziel der militärischen Aktion, die Niederwerfung der Banditen, ist den Russen allerdings bis Ende 2000 nicht wirklich gelungen.
Die russische Armee wollte die Zahl der eigenen Verluste möglichst gering halten und vermied deshalb nach Möglichkeit direkte Feindberührungen. Ihre Taktik bestand vor allem in einem massiven Einsatz von Artillerie und Luftwaffe, dem die tschetschenischen Kämpfer wenig entgegensetzen konnten. Erst nach einer jeweils möglichst vollständigen Zerstörung gegnerischer Stellungen durch Bombardements sollten die russischen Truppen vordringen. Diese Strategie war rein militärisch keineswegs so erfolgreich wie gehofft, da sich die Rebellen tief in die Erde eingegraben hatten. Sie hatte aber politisch katastrophale Folgen für Russland, die nicht mehr gutzumachen sind: Opfer der "antiterroristischen Operation" wurde nun natürlich in erster Linie die Zivilbevölkerung, die - soweit sie nicht rechtzeitig flüchten konnte - regelrecht zerbombt wurde. Das Bild der zerstörten tschetschenischen Hauptstadt Grosny ging um die Welt, die seit dem Zweiten Weltkrieg derartiges nicht mehr gesehen hatte. Mit Recht fragten sich viele, wie eine Regierung eine eigene Hauptstadt ohne Schonung der eigenen Bevölkerung so total vernichten konnte, dass wirklich kein Stein mehr auf dem anderen blieb. Hier muss allerdings angemerkt werden, dass die russischen Truppen die Bevölkerung Grosnys ultimativ aufgefordert hatten, die Stadt durch einen Korridor zu verlassen. Wer die Stadt nicht verließ, sollte als Terrorist angesehen werden! Grosny hatte vor dem ersten Krieg mehr als 400.000 Einwohner, die in der Mehrheit Russen waren. Nach der "Befreiung" durch die russische Armee im Februar 2000 lebten Schätzungen zufolge vielleicht noch 20.000 Menschen, hauptsächlich alte, die nicht mehr fliehen konnten, in den Kellerruinen dieser einst so schönen kaukasischen Hauptstadt!
Ähnlich wie Grosny erging es vielen kleineren Städten und Ortschaften Tschetscheniens. Obwohl keine offiziellen Angaben über die Kriegszerstörungen und die Anzahl der zivilen Opfer der "antiterroristischen Operation" vorliegen, dürften Schätzungen von privaten Menschenrechtsorganisationen, die von Zehntausenden Toten, der Vernichtung von mehr als der Hälfte der Wohnhäuser Tschetscheniens und der beinahe vollständigen Zerstörung der wirtschaftlichen Infrastruktur sprechen, der Wahrheit ziemlich nahe kommen.[5] Diese Art der Kriegführung, die sich an keine allgemein anerkannten

5 Die inguschetische Filiale der russischen Menschenrechtsorganisation Memorial nannte am 16. Januar 2001 die Zahl von 55.000 zivilen Opfern der "antiterroristischen Operation" in Tschetschenien. Nach offiziellen Angaben seien 1.500 Menschen, hauptsächlich tschetschenische Männer, vermisst. Neben Grosny seien noch ca. 300 der insgesamt 425 Siedlungen in Tschetschenien dem Erdboden gleichgemacht worden. Ein Wiederaufbau der zerstörten Wohnhäuser würde mindestens 30 Mrd. US-Dollar kosten. Dem Europarat liegen Angaben vor, wonach in Tschetschenien gar 18.000 Personen verschwunden sind. Eine Aufklärung über deren Verbleib wurde vom Generalsekretär des Europarates am 21. September 2000 in der Duma gefordert.

Regeln hielt, ließ Gefühle der Befreiung von einem kriminellen Unrechtsregime durch die russische Armee in der tschetschenischen Bevölkerung wohl kaum aufkommen. Selbst jene, die durch den Sieg der Russen, der von Putin am 14. April 2000 offiziell verkündet worden war, die allmähliche Rückkehr zu einem normalen zivilen Leben erwarteten, wurden durch die Willkür und durch zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen der russischen Ordnungskräfte schwer enttäuscht. Bei vielen Beobachtern entstand der Eindruck, dass große Teile der tschetschenischen Bevölkerung die russische Herrschaft ablehnen. Wahrscheinlich hat Russland durch die Disziplinlosigkeit seiner Armee die Sympathie der Mehrheit der Tschetschenen für immer verloren. Freilich soll nicht verschwiegen werden, dass auch die tschetschenischen Separatisten ihren Krieg mit brutalsten Mitteln und ohne Schonung der Zivilbevölkerung führten.

Der neue Krieg der Partisanen

Die offizielle Siegesmeldung Präsident Putins bedeutete allerdings keineswegs das Ende der Feindseligkeiten. Den russischen Truppen war es zwar gelungen, den größten Teil Tschetscheniens unter ihre Kontrolle zu bringen, das Gros der Aufständischen konnten sie allerdings nicht zur Gänze vernichten.[6] Letztere konnten sich in die Berge des Kaukasus im Süden des Landes zurückziehen und von dort aus weiter operieren. Viele Kämpfer konnten auch einfach irgendwo im Land untertauchen und plötzlich zuschlagen. Die Taktik der Rebellen lautete nun, jede offene militärische Konfrontation mit den überlegenen russischen Kräften zu vermeiden und den Russen dort, wo sie es nicht erwarteten, kleine, aber empfindliche Schläge durch Minen oder Angriffe aus dem Hinterhalt zu versetzen. Im weiteren Verlauf des Jahres 2000 zeigte sich, dass die Separatisten die Regeln des Partisanenkrieges, der von Maschadow verkündet worden war, hervorragend beherrschen. Es zeigte sich aber auch, dass die Bevölkerung Tschetscheniens den Partisanen offensichtlich die Unterstützung gibt, ohne die ein Partisanenkrieg einfach nicht erfolgreich geführt werden kann.

6 Über die Stärke der Separatisten liegen keine verlässlichen Daten vor. Die von offizieller russischer Seite gemachten Angaben sind so widersprüchlich, dass sie Verwirrung stiften. Zu Beginn des Krieges dürften sie über eine Streitmacht von 20.000 bis 30.000 Mann verfügt haben. Der stellvertretende Generalstabschef der russischen Streitkräfte General Walerij Manilow erklärte mir am 28. Juni 2000, dass die "Banditen" zu diesem Zeitpunkt noch über ca. 2.000 Kämpfer verfügten. Der Direktor des russischen Geheimdienstes FSB, Nikolaj Patruschew, hingegen nannte z.B. am 1. Februar 2001 eine Zahl von 5.000 Kämpfern. Ihnen standen auf russischer Seite insgesamt ca. 120.000 Mann gegenüber. Da sich die "Banditen" in kleine Gruppen aufgeteilt hätten, seien sie schwer zu besiegen. So genannte "Satschistkas", d.h. Säuberungsaktionen, sollten laut Manilow die Widerstandsnester der Rebellen aber bis zum Herbst 2000 weitgehend beseitigt haben. Diese Satschistkas, bei denen ganze Ortschaften, in denen man Kämpfer vermutet, systematisch durchkämmt werden, wurden von Menschenrechtsorganisationen für zahlreiche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht.

Ohne hier auf die einzelnen Etappen des zum Partisanenkrieg mutierten Tschetschenienfeldzugs eingehen zu können, muss festgestellt werden, dass das Land von einer echten Befriedung noch weit entfernt ist. Die allgemeine Sicherheitslage dürfte sich im Vergleich zur Zeit des regelrechten Krieges in gewisser Beziehung sogar eher verschlechtert haben. Wusste man damals wenigstens, wo die Front verlief, so kann heute der Feind überall lauern. Kontrollieren die russischen Sicherheitskräfte tagsüber mehr oder weniger das Land, so gehört den Rebellen die Nacht. Nach Anbruch der Dunkelheit wagen sich die Russen nicht mehr aus ihren Stellungen, die regelmäßig Ziel von Angriffen sind. Verfolgt man die offiziellen Verlustmeldungen, so muss man den Eindruck gewinnen, dass die Russen heute im Durchschnitt kaum weniger Tote und Verwundete als während des eigentlichen Krieges zu beklagen haben. Aber auch Zivilisten werden in wachsender Zahl ermordet. Präsident Maschadow hatte all jene Personen, die zur Zusammenarbeit mit den Russen bereit waren, als Kollaborateure "zum Tod" verurteilt. Dieses "Urteil" wurde von den ihm ergebenen Kämpfern schon in vielen Fällen vollstreckt. Nicht nur viele von der Regierung Achmad-Chadschi Kadyrow eingesetzte Beamte, sondern vor allem auch religiöse Führer wurden als Verräter auf diese Weise beseitigt. Auf Kadyrow selbst wurden bereits mehrere erfolglose Attentate verübt, viele seiner engsten Vertrauten wurden ermordet. Hinter dieser wohl als diabolisch zu bezeichnenden Taktik der gezielten Ermordung von zu Kollaborateuren ernannten Zivilisten steckt natürlich ein wohl durchdachtes Kalkül: Die tschetschenische Bevölkerung soll von der Zusammenarbeit mit den Russen abgeschreckt werden. Auf diese Weise gelang es den Rebellen tatsächlich, das Vertrauen der Bevölkerung in die von Moskau eingesetzte Verwaltung ernsthaft zu untergraben und Angst vor einer Zusammenarbeit mit ihr zu verbreiten.

Dies ist freilich nur eine besonders menschenverachtende Facette des in Tschetschenien herrschenden Terrors, der leider auf das Konto beider Seiten geht. Am meisten leidet ja die Bevölkerung Tschetscheniens, nicht nur unter den erbärmlichen physischen Lebensbedingungen, von denen man sich kaum eine richtige Vorstellung machen kann, wenn man sie nicht mit eigenen Augen gesehen hat, sondern vor allem auch unter dem herrschenden System weitgehender Rechtlosigkeit und Willkür jener Stellen, die effektiv die Macht ausüben. Nicht nur die brutale Art der Durchführung der "antiterroristischen Operation", für die weder das Kriegsrecht noch die russische Rechtsordnung galt, sondern auch die zahlreichen von unabhängigen russischen und internationalen Organisationen einwandfrei dokumentierten Menschenrechtsverletzungen durch russische Organe haben die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit geweckt und zu heftigen Reaktionen geführt.

Wer will wirklich Frieden?

Immer wieder wird von ausländischen Beobachtern die Frage gestellt, warum es der russischen Regierung trotz des rücksichtslosen Einsatzes einer überwältigenden Streitmacht bis heute nicht gelungen ist, mit den relativ wenigen Aufständischen fertig zu werden und in Tschetschenien Ordnung zu schaffen. Abgesehen von dem schon erwähnten Umstand, dass ein Partisanenkrieg natürlich anderen Regeln unterliegt und auch von einem überlegenen Gegner nur dann gewonnen werden kann, wenn die einheimische Bevölkerung die Partisanen nicht unterstützt, ist doch vieles unbegreiflich. Warum gelang es den bestens geschulten russischen Spezialeinheiten nicht, die wichtigsten Feldkommandanten, Bassajew und Al-Chattab, und vor allem Präsident Maschadow gefangen zu nehmen, obwohl ihnen ihre Aufenthaltsorte bestens bekannt sind?[7]

Vieles deutet tatsächlich darauf hin, dass maßgebende Kräfte auf beiden Seiten kein wirkliches Interesse an einem baldigen Ende des Krieges in Tschetschenien haben. Für die Kämpfer ist der Krieg zur einzigen ihnen vertrauten Lebensform geworden. Für beträchtliche Teile der russischen Kräfte - militärischer wie ziviler - bietet dieser Krieg Möglichkeiten der Bereicherung, die sie sonst nirgends finden würden. Dass sich in Tschetschenien ein System der Korruption und Ausbeutung breit gemacht hat, das die Moskauer Zentralstellen überhaupt nicht mehr kontrollieren können und das ihnen großes Kopfzerbrechen bereitet, wird von allen Kennern der Lage bestätigt. So ist es ein offenes Geheimnis, dass ein Großteil der von der Regierung in Moskau für den Wiederaufbau der Infrastruktur und die Auszahlung von Löhnen und Pensionen bereitgestellten Gelder unauffindbar versickert. Ausrüstungsgüter, wie z.B. Kabel zur Instandsetzung der Stromversorgung Tschetscheniens, werden von der russischen Regierung herangebracht und montiert, um kurz darauf von "Unbekannten" wieder abmontiert und in Russland wiederverkauft zu werden. Vieles, was den Krieg überdauerte, wird demontiert und als Buntmetall mit großem Gewinn in den angrenzenden Regionen zu Geld gemacht. Besonders lukrativ gestaltet sich die Ausbeutung tschetschenischen Erdöls für jene, die über die entsprechenden Verbindungen verfügen. Der Waffenhandel zwischen russischen Soldaten und tschetschenischen Kämpfern hatte schon im ersten Krieg eine große Rolle gespielt, heute ist er zu neuer Blüte gediehen. Beliebig viele weitere Beispiele dieser institutionalisierten Korruption, an der beide Seiten ein existentielles ökonomisches Interesse haben, könnten angeführt werden.

Im Laufe der Zeit entwickelte sich so in Tschetschenien ein Zusammenspiel beider Gegner, das dazu dient, den Status quo, der allen Beteiligten nutzt,

7 Die Obschtschaja Gaseta hatte dafür am 18. Januar 2001 eine einfache Erklärung: Die russischen Einheiten haben keinerlei Interesse, die Chefs der Aufständischen zu fangen, weil sie dann - mangels gegnerischer Anführer - gezwungen wären zuzugeben, einen Krieg gegen das tschetschenische Volk zu führen.

aufrechtzuerhalten. Das alle Gegensätze überragende gemeinsame Interesse und die daraus entstandene Verflechtung wird als "*tretja sila*" (Dritte Kraft) bezeichnet. Sie ist konkret nicht zu identifizieren, dürfte aber im Hintergrund einen wesentlichen Einfluss auf den Gang der Ereignisse haben.

Menschenrechtsverletzungen ohne Sühne

Der russischen Seite werden von internationalen Beobachtern und von russischen Menschenrechtsorganisationen[8] nicht nur die Unverhältnismäßigkeit der militärischen Gewaltanwendung vorgeworfen, sondern konkret auch Massenerschießungen bei Säuberungen, den so genannten "*Satschistkas*". Die bekanntesten fanden in den Orten Alchan-Jurt, Staropromyslowski und Aldy statt. Beklagt werden auch das alltägliche Schikanieren der tschetschenischen Bevölkerung bei den zahlreichen Straßensperren, willkürliche Verhaftungen und Folterungen, die Erpressung von Geld und Plünderungen großen Stils. Die Folge ist ein völliges Fehlen jeglichen Vertrauens der Bevölkerung in die russische Ordnungsmacht. Die russische Menschenrechtsorganisation Memorial geht von 20.000 willkürlichen Verhaftungen aus. Viele dieser Verhafteten müssten von Verwandten gegen ein Lösegeld wieder freigekauft werden, nicht wenige aber seien spurlos verschwunden. Das völlige Fehlen von Rechtsschutzeinrichtungen wie Gerichten, Staatsanwälten und Rechtsanwälten macht es den Menschen unmöglich, ihre Rechte geltend zu machen. Das in Tschetschenien herrschende System wurde von dem neu gewählten Dumaabgeordneten für Tschetschenien, Aslanbek Aslachanow, als "völlige Rechtlosigkeit und Despotismus" bezeichnet.[9]
Nach ihrem Besuch im Kaukasus Anfang April 2000 zeigte sich Mary Robinson, die Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, schockiert über die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien und die Verhältnisse, unter denen Tausende von Flüchtlingen leben müssen. Sie ver-

8 Die wichtigsten Organisationen, die sich mit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien befassen, sind Human Rights Watch, Physicians for Human Rights und die russische Organisation Memorial. In ihrem am 23. Januar 2001 für den Europarat ausgearbeiteten Bericht behauptet Physicians for Human Rights, dass die Krise der Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien auch im Dezember 2000 weiter angehalten habe. Verschleppungen, Massenverhaftungen, Folterungen, Verstümmelungen, Elektroschocks, willkürliche Ermordung von Nichtkombattanten in den Internierungslagern ("Isolatoren"), Plünderungen, Zerstörung von Häusern und Schulen etc. fänden in einem Ausmaß statt, dass man sie nach dem Völkerrecht als Kriegsverbrechen qualifizieren müsse.

9 Am 21. September 2000 fand in der Duma eine Sondersitzung über Tschetschenien statt, an der auch Vertreter der OSZE-Unterstützungsgruppe und Abgeordnete des Europarates als Gäste teilnahmen. In eindrucksvoller Offenheit wurden von mehreren russischen Abgeordneten, insbesondere Aslachanow, Krascheninnikow, Tkatschew, Arbatow, Kowaljow u.a., die in Tschetschenien herrschenden Zustände geschildert. Mit Ausnahme der Vertreter der Regierung befassten sich alle Redner mit den vom russischen Militär und den russischen Sicherheitskräften begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen und der Tatsache, dass gegen die Schuldigen nichts unternommen wird.

langte von Russland die Einrichtung einer unabhängigen Kommission zur Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen. Ebenfalls im April 2000 verlangte auch die Europäische Union bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen von Russland eine unabhängige Untersuchung der Menschenrechtsverletzungen. Auch die österreichische Außenministerin Benita Ferrero-Waldner stellte in ihrer Funktion als Amtierende Vorsitzende der OSZE anlässlich ihres Besuchs in Russland vom 12. bis 15. April 2000 diese Forderung.

Das Büro des Herrn Kalamanow

Präsident Putin hatte sich bereits am 17. Februar 2000 entschlossen, einen Mann seines Vertrauens, Wladimir A. Kalamanow, zu seinem "Persönlichen und Besonderen Vertreter für die Wahrung der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger in der Tschetschenischen Republik" zu ernennen. Kalamanow hat in Snamenskoje im Norden Tschetscheniens ein Büro eröffnet, in dem mehrere einheimische Mitarbeiter und drei Menschenrechtsexperten des Europarates Beschwerden der Bevölkerung entgegennehmen und sie an die zuständigen Stellen weiterleiten. Kalamanow gelang es, 500 Fälle von Verschleppungen zu untersuchen und eine Anzahl von Freilassungen zu erreichen. Mit seiner Hilfe seien nach seinen eigenen Angaben auch 77.000 Personen mit neuen Personaldokumenten ausgestattet worden. Auch beim Aufbau des Gerichtswesens konnte er Erfolge verzeichnen. Im Dezember 2000 wurden vier Gerichte in Nadteretschny, Naursky, Schelkowski und Gudermes eröffnet, an denen 22 Richter tätig sind. Auch eine Generalstaatsanwaltschaft wurde eingerichtet, in deren Zuständigkeit allerdings die schwersten Verbrechen gegen die Menschenrechte nicht zu fallen scheinen. Es ist eine bedauerliche Tatsache, dass bis heute kein einziger Angehöriger der russischen Streitkräfte wegen Menschenrechtsverletzungen verurteilt wurde. Dabei wäre nichts besser geeignet, das Vertrauen der tschetschenischen Bevölkerung zu gewinnen, als die ernsthafte Ahndung von Verbrechen durch die russische Justiz!
Die aus dem Ausland kommenden Forderungen nach unabhängigen Untersuchungskommissionen veranlassten auch den Dumaabgeordneten und ehemaligen Justizminister Pawel Krascheninnikow im Frühjahr 2000 eine "nationale öffentliche Untersuchungskommission betreffend die Verletzung und die Achtung der Menschenrechte im Nordkaukasus" zu gründen. Obwohl sie mehrere Beschwerdestellen eingerichtet und einen Bericht über ihre Tätigkeit veröffentlicht hat, dürfte sie schon aus dem einfachen Grund, dass sie nur über sehr bescheidene Mittel verfügt, nicht den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft entsprechen.

Die Rolle der OSZE

Die OSZE als diejenige internationale Organisation, die für die Aufrechterhaltung friedlicher Verhältnisse in Europa in erster Linie verantwortlich ist, hat sich naturgemäß mit den Kriegen in Tschetschenien von Anfang an befasst und unschätzbare Hilfe in politischer und humanitärer Hinsicht geleistet. Noch während des ersten Tschetschenienkrieges (1994 bis 1996) hatte der Ständige Rat der OSZE am 11. April 1995 den Beschluss gefasst, eine Unterstützungsgruppe in Tschetschenien einzurichten. Gleichzeitig wurde dieser Unterstützungsgruppe ein sehr umfassendes Mandat erteilt, das sie mit politischen, sozialen, humanitären und demokratiebildenden Aufgaben betraute, die sie im Einvernehmen mit den russischen föderativen und örtlichen Behörden sowie in voller Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation erfüllen sollte.[10] Da das Mandat der Unterstützungsgruppe zeitlich nicht begrenzt ist, kann es den Regeln der OSZE entsprechend nur durch einen Beschluss des Ständigen Rates beendet werden. Dieses Mandat wurde in seinem vollen Umfang wiederholt von allen Teilnehmerstaaten der OSZE bekräftigt. Zuletzt geschah dies formell beim Gipfel in Istanbul im November 1999, wobei die Rolle der Unterstützungsgruppe bei der Streitbeilegung auf dem Verhandlungswege besonders hervorgehoben wurde.

Die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien und ihr Mandat

Im Widerspruch zu dieser Bekräftigung des gesamten Mandats der Unterstützungsgruppe hatte die russische Delegation beim Ständigen Rat der OSZE

10 Im operativen Teil des Mandats wurden folgende Aufgaben der Unterstützungsgruppe genannt:
"Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Feststellung des Tatbestands im Falle von Verstößen; Mitwirkung an der Weiterentwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse, einschließlich der Wiedereinsetzung der örtlichen Behörden; Hilfestellung bei der Ausarbeitung möglicher neuer verfassungsrechtlicher Vereinbarungen und bei der Abhaltung und Überwachung von Wahlen;
Erleichterung bei der Erbringung humanitärer Hilfe in der Region durch internationale und nichtstaatliche Organisationen für die Opfer der Krise, gleichgültig, wo sich diese befinden;
Unterstützung der Behörden der Russischen Föderation und internationaler Organisationen bei der möglichst raschen Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre Heimstätten in der Krisenregion;
Förderung der friedlichen Regelung der Krise und der Stabilisierung der Lage in der tschetschenischen Republik im Einklang mit dem Prinzip der territorialen Integrität der Russischen Föderation und in Übereinstimmung mit den OSZE-Prinzipien und gegebenenfalls Fortsetzung des Dialogs und der Verhandlungen durch die Teilnahme an 'Gesprächen am runden Tisch' im Hinblick auf die Herbeiführung einer Feuereinstellung und die Beseitigung der Spannungsursachen;
Unterstützung bei der Schaffung von Mechanismen, die die Rechtsstaatlichkeit, die öffentliche Sicherheit sowie Recht und Ordnung gewährleisten." Ständiger Rat, Journal Nr. 16, 11. April 1995, S. 2-3.

allerdings bereits am 13. März 1997 eine interpretative Erklärung abgegeben, die das Mandat der Unterstützungsgruppe wesentlich einschränkte. Demnach sei "der Teil des Mandats der OSZE-Unterstützungsgruppe, der in Zusammenhang mit Vermittlungsbemühungen um die Beilegung des bewaffneten Konflikts und der Hinführung zu Verhandlungen steht, zur Gänze erfüllt."[11] Die Rolle der Unterstützungsgruppe als Vermittlerin, die sie im ersten Tschetschenienkonflikt unter der Leitung des Schweizer Diplomaten Tim Guldiman so erfolgreich bei der Vereinbarung von Waffenstillständen und dem Abschluss des Vertrages von Chassawjurt hatte spielen können, sollte ihr bei der Beilegung des zweiten Tschetschenienkrieges nicht mehr zugebilligt werden. Es ist klar, dass die Bedeutung der Unterstützungsgruppe dadurch, dass ihr eine der Konfliktparteien jegliche Kompetenz zur Vermittlung abspricht, ganz wesentlich reduziert wurde. Daran konnten auch die von den meisten Teilnehmerstaaten der OSZE wiederholt an die Adresse Moskaus gerichteten Forderungen, die Unterstützungsgruppe - wie im Mandat vorgesehen - in ihre vollen Rechte einzusetzen, nichts ändern. Was mag diese Änderung der russischen Haltung ausgelöst haben?

Der Stellenwert der OSZE in Russland

War die OSZE, an deren Gründung die Sowjetunion einen wesentlichen Anteil hatte, früher in den Augen Russlands das wichtigste Instrument zur Regelung von Fragen der Sicherheit und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten Europas, so dürfte ihr Stellenwert im Konzept der russischen Außenpolitik heute - insbesondere durch den Krieg der NATO gegen Jugoslawien - erheblich gesunken sein. Im Kosovokonflikt musste Russland die Grenzen der OSZE erkennen, als es diesen Krieg auch mit Hilfe der Organisation nicht verhindern konnte. Im Übrigen diente das Eingreifen der NATO in Jugoslawien Russland auch zur Rechtfertigung der eigenen Operation in Tschetschenien - wenn ausländisches militärisches Eingreifen in einen ethnischen Konflikt in einem fremden Staat gestattet ist, muss dieses Recht wohl auch für die nationale Regierung gelten! Allerdings stellte der Kosovokrieg theoretisch auch einen Präzedenzfall für eine ausländische Einmischung in Tschetschenien dar, obwohl Russland natürlich nicht mit Serbien verglichen werden kann und kein vernünftiger Mensch an die Möglichkeit des Eingreifens der NATO in Tschetschenien dachte.

11 Ständiger Rat, 105. Plenarsitzung des Rates, PC-Journal Nr. 105, 13. März 1997, Anhang 3, Punkt 7(d) der Tagesordnung: Erklärung der Russischen Föderation.

Das Ausland verlangt Verhandlungen und bietet vergeblich Vermittlung an

Wurde die Unterstützungsgruppe während des ersten Tschetschenienkrieges von der Regierung Jelzin als nützliches Instrument der Vermittlung herangezogen und konnte sie damals tatsächlich, wie oben bereits erwähnt, eine entscheidende positive Rolle spielen, so wünschte die Regierung Putin im zweiten Tschetschenienkrieg keinerlei internationale Vermittlertätigkeit. Als Amtierender Vorsitzender der OSZE reiste der norwegische Außenminister Knut Vollebæk am 14. Dezember 1999 in den Nordkaukasus und bot die Vermittlung der OSZE im Konflikt an. Dieses Angebot wurde von den Russen ebenso abgelehnt wie ein weiterer Vorschlag Vollebæks vom 20. Dezember 1999, unter der Ägide der OSZE Verhandlungen mit den Tschetschenen aufzunehmen. Ähnliche Angebote des legitimen Präsidenten Tschetscheniens, Maschadow, unter Einbeziehung internationaler Vermittler Verhandlungen zu beginnen, wurden von den Russen ebenfalls zurückgewiesen.
Russischerseits wurde folgendermaßen argumentiert: Die "antiterroristische Operation" in Tschetschenien sei eine rein innere Angelegenheit der Russischen Regierung, ihr Ziel sei die Bekämpfung und Niederwerfung aufständischer Banditen zum Zweck der Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung in der abtrünnigen Republik Tschetschenien. Eine ausländische Hilfestellung bzw. Vermittlung käme nicht in Frage. Verhandlungen mit den Separatisten, die schlechthin als "Banditen" bezeichnet wurden, könnten nur über ihre Kapitulation geführt werden. Gespräche mit dem legitim gewählten Präsidenten Maschadow hätten überhaupt keinen Sinn, da er in Wirklichkeit keinerlei Autorität mehr besitze und nicht Herr der Lage sei. Durch die Tatsache, dass er es verabsäumt hatte, den vom Kommandanten Bassajew organisierten Überfall auf Dagestan zu verurteilen, habe Maschadow jede Glaubwürdigkeit verloren. Als Verhandlungspartner komme er nicht mehr in Frage. Mit den anderen Banditen könne Russland natürlich auch nicht reden. Sie stünden bloß vor der Alternative, sich den russischen Truppen zu ergeben oder vernichtet zu werden.
Diese Auffassung vertraten die Russen konsequent gegenüber den immer lauter werdenden kritischen Stimmen aus dem Ausland, sei es von Seiten internationaler Foren wie OSZE, VN oder Europarat oder seitens einzelner Staatsmänner. Offensichtlich waren sie überzeugt, die tschetschenischen Aufständischen militärisch besiegen zu können. Jedes Angebot einer ausländischen Institution, bei der Streitbeilegung Hilfestellung zu leisten, wurde von der Regierung Putin von vornherein zurückgewiesen, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie von den "Terroristen" als falsches Signal einer internationalen Anerkennung verstanden werden könnte. Der bisherige Verlauf der "antiterroristischen Operation" muss allerdings Zweifel an der Möglichkeit einer rein militärischen Lösung aufkommen lassen.

Russland zieht den Europarat der OSZE vor

Unter dem starken Druck der Weltöffentlichkeit und internationaler Organisationen gestattete Russland jedoch Reisen internationaler Beobachter nach Tschetschenien.
So konnte noch während der eigentlichen Kämpfe am 12. März 2000 eine Delegation des Europarates, der sich auch der Leiter der Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschetschenien anschließen durfte, nach Tschetschenien reisen und dort die Städte Grosny, Gudermes und Argun sowie das wegen angeblicher Folterungen berüchtigte Filtrationslager Tschernokosowo besuchen. Unter dem Eindruck dieser Reise erstattete Lord Judd dem Europarat einen Bericht, der zwar nicht zum Ausschluss Russlands aus dem Europarat, aber doch zum Entzug des Stimmrechts führte. Dies stellte praktisch die einzige Sanktion der internationalen Gemeinschaft dar, die Russland wegen seines Vorgehens in Tschetschenien erdulden musste. Von der OSZE hatte Russland kaum ähnliche Sanktionen zu befürchten, da sie ihre Beschlüsse in der Regel nach dem Konsensprinzip fasst und eine Verurteilung eines Teilnehmerstaates nahezu ausgeschlossen ist. Es ist daher verständlich, dass Russland das Hauptgewicht seiner Bemühungen um internationale Schadensbegrenzung wegen der Tschetschenienkrise auf den Europarat legte und der OSZE nur eine sekundäre Rolle einräumte.
So musste die OSZE im Verlauf des Jahres 2000 die Erfahrung machen, dass die russische Seite zwar dem Europarat die Möglichkeit einräumte, insgesamt drei Menschenrechtsexperten nach Tschetschenien in das Büro Kalamanows in Snamenskoje zu entsenden, dass ihr aber die Rückkehr ihrer Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien zu akzeptablen Bedingungen nicht gestattet wurde. Offensichtlich zog man in Russland aus einleuchtenden Gründen die Präsenz von Menschenrechtsexperten des Europarats in Tschetschenien jener der Unterstützungsgruppe der OSZE vor. Die Experten des Europarates verfügen ja im Gegensatz zu der Unterstützungsgruppe nur über ein sehr beschränktes Mandat. Sie bilden keine selbständige Einheit, sondern haben lediglich den Status von Mitarbeitern einer russischen Behörde. Sie unterstehen der russischen Kontrolle und ihr Aufgabenbereich ist auf die Hilfe für das Büro Kalamanow beschränkt. Im Gegensatz zur Unterstützungsgruppe genießen sie keinerlei Unabhängigkeit und bilden daher auch keine echte internationale Beobachterorganisation.

Das Exil der Unterstützungsgruppe in Moskau

Die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien war am 16. Dezember 1998 auf Grund einer Entscheidung des norwegischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE aus Grosny nach Moskau evakuiert worden, weil sich die Sicherheitslage in Tschetschenien verschlechtert hatte. Die Entführung von Ausländern

hatte ein derartiges Ausmaß angenommen, dass die meisten von ihnen das Land schon früher verlassen hatten und auch die Unterstützungsgruppe um die Sicherheit ihrer Angehörigen bangen musste. Die Evakuierung nach Moskau wurde als vorübergehende Maßnahme bezeichnet, die so lange aufrechterhalten werden sollte, bis der Amtierende Vorsitzende davon überzeugt wäre, dass sich die Sicherheitslage entscheidend verbessert hat. Die Entscheidung des norwegischen Amtierenden Vorsitzes wurde nicht nur während der ganzen Dauer des norwegischen Vorsitzes der OSZE - d.h. bis Ende 1999 - von allen Teilnehmerstaaten mitgetragen, sondern auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 11. März 1999 sogar noch insofern verschärft, als auch Reisen von Mitgliedern der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien untersagt wurden. Tatsächlich hatte ich als Leiter der Unterstützungsgruppe erst im März des folgenden Jahres die Gelegenheit, im Rahmen der erwähnten Reise der Delegation des Europarates Tschetschenien einen Besuch abzustatten.

Österreich übernimmt den Vorsitz der OSZE

Anfang des Jahres 2000 ging der Vorsitz der OSZE von Norwegen auf Österreich über. Dieses Amt stellte für Österreich eine ganz besondere Herausforderung dar, befand sich das Land doch in einer internationalen Isolation, die seine Handlungsfreiheit berühren musste. Als Reaktion auf die Bildung einer Koalitionsregierung von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel mit der als rechtsextrem angesehenen Freiheitlichen Partei des Jörg Haider hatten die 14 EU-Partner Österreichs in einer Erklärung vom 31. Januar 2000 ihre Beziehungen zu Österreich "herabgestuft" und so genannte Sanktionen gegen Österreich verhängt, denen sich auch andere Länder wie z.B. Tschechien anschlossen. Es war anzunehmen, dass sich diese Isolierung nicht gerade günstig auf seine Vorsitzführung der OSZE auswirken und man ihm kaum Erfolge gönnen würde. Österreich stand auch als Vorsitzland der OSZE unter einem besonderen Erfolgszwang, um das Sanktionenregime der EU zu brechen. Dies zeigte sich auch im Zusammenhang mit der Unterstützungsgruppe. Die Frage ihrer Rückkehr nach Tschetschenien wurde zu einem Druckmittel nicht nur gegen Russland, sondern gewissermaßen auch gegen den Amtierenden Vorsitzenden.

Die Frage der Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien

Bereits am 17. Februar 2000, also weniger als zwei Wochen nach Amtsantritt der neuen österreichischen Regierung, verlangte die EU im Ständigen Rat der OSZE erstmalig die Rückkehr der Unterstützungsgruppe! Zu diesem Zeitpunkt war Tschetschenien Kriegsgebiet und die Sicherheitslage war unver-

gleichlich schwieriger als ein Jahr zuvor, als der Ständige Rat selbst kurzfristige Reisen nach Tschetschenien untersagt hatte. Diese Forderung, die später auch von anderen Teilnehmerstaaten, insbesondere den USA, erhoben wurde, richtete sich natürlich in erster Linie an Russland, das in argen Zugzwang gebracht werden sollte, weil es die Sicherheit der Unterstützungsgruppe natürlich nicht gewährleisten konnte, aber auch nicht zugeben wollte, dass es nicht Herr der Lage in Tschetschenien war. Die Forderung nach Rückkehr der Unterstützungsgruppe aus ihrem Exil in Moskau konnte aber auch dem Amtierenden Vorsitz nicht gleichgültig sein, wurde er doch danach beurteilt, ob er die Wünsche der Teilnehmerstaaten durchsetzen konnte. Tatsächlich bewies die österreichische Außenministerin Benita Ferrero-Waldner großen Mut, indem sie diese Herausforderung annahm. Sie entschied, dass die Unterstützungsgruppe wieder nach Tschetschenien zurückkehren sollte. Mit großem Nachdruck verfolgte sie während ihrer ganzen Vorsitzführung dieses Anliegen mit ständigen Interventionen bei den zuständigen russischen Stellen.
Im Anschluss an ihren Besuch in Russland, in dessen Rahmen sie u.a. auch Tschetschenien bereiste, erklärte sie in einer Pressekonferenz in Moskau am 15. April 2000, dass die Unterstützungsgruppe noch im Mai nach Tschetschenien zurückkehren werde. Vorläufig werde sie in Snamenskoje ihr Büro einrichten. Die für die Übersiedlung nötigen Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Sicherheit, würden in Verhandlungen mit den zuständigen russischen Stellen noch vorher vereinbart werden.

Die Verhandlungen über die Bedingungen der Rückkehr

Tatsächlich sollten sich diese Erwartungen der Amtierenden Vorsitzenden als zu optimistisch erweisen. Trotz intensiver Verhandlungen mit dem russischen Außenministerium, die auf verschiedenen Ebenen geführt wurden, und Gesprächen mit anderen russischen Zentralstellen gelang es der OSZE bis Ende 2000 nicht, alle offenen Fragen befriedigend zu klären. In Verhandlungen mit Vertretern des russischen Innenministeriums am 26. und 27. Oktober 2000 am Sitz der OSZE in Wien konnte zwar eine Vereinbarung über ein *Memorandum of Understanding* in Bezug auf die wichtigsten Sicherheitsfragen getroffen werden, das zu der Hoffnung berechtigte, die Unterstützungsgruppe könnte noch vor dem Außenministertreffen der OSZE Ende November 2000 ihre Tätigkeit in Snamenskoje aufnehmen. Bedauerlicherweise wurden die in Wien getroffenen Vereinbarungen von russischer Seite aber nicht honoriert, sondern es wurde ein neuer Vertragstext vorgeschlagen, dessen Bestimmungen nicht nur von den Sicherheitsexperten der OSZE, sondern auch von maßgeblichen Teilnehmerstaaten der OSZE als unannehmbar angesehen wurden. Trotz großer Fortschritte wird der neue rumänische Amtierende Vorsitz die noch offenen Fragen mit der russischen Seite zu lösen haben.

Während viele Fragen gelöst werden konnten, stellt sich vor allem das grundsätzliche Problem, dass Russland der OSZE keinerlei Rechtsfähigkeit zugesteht, so dass sie in der Russischen Föderation keine Rechtsakte setzen kann, wie z.B. die Anmietung von Gebäuden, den Import von Autos etc. Auch sind u.a. noch die Fragen, wer für die Sicherheit der Unterstützungsgruppe in Tschetschenien sorgen soll, welche Verbindungsmöglichkeiten (Radio) sie benutzen darf, oder die Frage nach der Beschäftigung von tschetschenischem Hilfspersonal zu klären.

Die Leistungen der Unterstützungsgruppe in Moskau

Trotz ihrer Evakuierung konnte die Unterstützungsgruppe auch von Moskau aus eine sehr erfolgreiche Arbeit leisten. Unter österreichischem Vorsitz war ihre humanitäre Hilfe für die notleidenden Flüchtlinge Tschetscheniens größer als je zuvor. So wurden z.B. an 24.000 Flüchtlinge in Tschetschenien sechs Monate hindurch Lebensmittel verteilt. 100 durch die Kriegsereignisse psychisch schwer geschädigte Kinder wurden in einem Sanatorium psychologisch behandelt, an 2.400 Kinder wurden Kleider, Schuhwerk und Kinderbücher ausgegeben, Krankenhäuser erhielten dringend benötigte Medikamente und in zwei Lagern konnten Kindergärten eingerichtet werden. Ein von der Unterstützungsgruppe ausgearbeitetes Projekt stellte die Trinkwasserversorgung für 25.000 Menschen in der Stadt Grosny durch die Ausgabe spezieller Filter an jeweils eine Familie sicher. Der Mangel an Trinkwasser in Grosny gehört ja zu den größten Problemen, denen sich die Bevölkerung in der ehemaligen tschetschenischen Hauptstadt ausgesetzt sieht. Viele weitere von der Unterstützungsgruppe ausgearbeitete Hilfsprojekte konnten infolge fehlender finanzieller Mittel noch nicht durchgeführt werden.
Die Bedeutung der Unterstützungsgruppe liegt allerdings nicht so sehr in der von ihr zu erbringenden humanitären Hilfestellung, sondern ist vielmehr in der Tatsache begründet, dass sie die einzige Institution ist, die mit einem umfassenden und auch von Russland anerkannten Mandat ausgestattet ist, das sie in die Lage versetzt, sich intensiv mit den wichtigsten Aspekten der Tschetschenienfrage zu befassen und darüber laufend dem Ständigen Rat der OSZE zu berichten. Diesem Auftrag konnte sie auch von ihrem Exil in Moskau aus weitestgehend gerecht werden. Auf diese Weise wurde die Weltöffentlichkeit durch die OSZE über die Entwicklungen regelmäßig auf dem Laufenden gehalten. Ohne die Unterstützungsgruppe wäre die Tschetschenienfrage nicht mehr auf der internationalen Agenda! Nach ihrer Rückkehr nach Tschetschenien wird sie diese Aufgabe natürlich viel leichter und umfassender erfüllen können.

Die Ziele des österreichischen Vorsitzes in Tschetschenien

Welche Ziele verfolgte der österreichische Vorsitz mit der Unterstützungsgruppe in Tschetschenien? Aus dem Verhalten Russlands musste der Eindruck entstehen, dass es der Unterstützungsgruppe mit großen Vorbehalten, wenn nicht gar mit Misstrauen gegenüberstand. Ihre seinerzeitige erfolgreiche Vermittlertätigkeit wird heute in Moskau als zu einseitig pro-tschetschenisch angesehen, so dass man sie, abgesehen von den oben erwähnten grundsätzlichen Erwägungen nicht mehr mit einer politischen Mission beauftragen möchte. Deshalb gelangte die Amtierende Vorsitzende zu der Überzeugung, dass sich die Unterstützungsgruppe auf andere Aufgaben konzentrieren sollte. Vor allem sollte sie danach trachten, bei allen in Frage kommenden Stellen der Russischen Föderation - sowohl der Zentralbehörden als auch der tschetschenischen Lokalbehörden - ein Höchstmaß an Vertrauen zu gewinnen und ihren praktischen Nutzen für die Regelung der Tschetschenienproblematik unter Beweis stellen. Statt mit Russland eine aussichtslose akademische Auseinandersetzung über ihr Recht auf eine politische Funktion zu führen oder sich gar auf eine öffentliche Polemik einzulassen, ging ihr Bestreben daher stets dahin, ihr Ansehen bei den Russen zu steigern, ohne ihre Glaubwürdigkeit bei den Tschetschenen zu verlieren. Sie konnte sich so für eine wichtige politische Rolle in der Zukunft bereithalten, falls dies von Russland zu einem späteren Zeitpunkt gewünscht werden sollte. Die Chancen dafür scheinen nicht schlecht zu stehen, da letztlich nur eine politische, auf dem Verhandlungsweg erzielte Friedensregelung den Konflikt beenden kann. Da Tschetschenen und Russen sich mit geradezu unversöhnlichem Hass und tiefstem Misstrauen gegenüberstehen, erscheinen Verhandlungen zwischen den beiden Seiten ohne Mitwirkung eines unparteiischen Dritten schwer denkbar. Nur die Zukunft wird allerdings zeigen, ob diese Einsicht letztlich zu einer Änderung der Haltung auf russischer Seite führen wird. Die tschetschenische Seite hat sich bereits mehrmals für derartige Verhandlungen ausgesprochen.

Rainer Hermann

Konfliktkonstellationen in Zentralasien - Herausforderungen für die OSZE[1]

Zentralasien - ein zukünftiger "Hot Spot"?

Geopolitisch finden die Staaten Zentralasiens in jüngster Zeit vor allem aus zwei Gründen verstärkte Aufmerksamkeit: Zum einen haben die Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres aufgrund ihrer vermuteten Rohstoffreserven strategische Bedeutung für die globale Energieversorgung im 21. Jahrhundert. Zum anderen - und dies ist für die OSZE als sicherheitspolitisch ausgerichtete Organisation direkt relevant - müssen sich sowohl die zentralasiatische Region als Ganzes als auch einzelne ihrer Länder zunehmend mit der Frage auseinandersetzen, wie es um die Konsolidierung ihrer Stabilität bestellt ist. Im Mittelpunkt dieses Beitrags sollen Problemfelder stehen, die derzeit die Sicherheit der Region Zentralasien konkret bedrohen.

Nach Presseberichten wird die aktuelle Sicherheitslage in Zentralasien vom deutschen Bundesnachrichtendienst inzwischen als so bedrohlich eingestuft, dass das Thema selbst auf Regierungsebene zwischen Deutschland und Russland aufgegriffen wurde.[2] Noch etwas tiefer in die Glaskugel, aber dabei nicht weniger pessimistisch blickt der unter der Ägide des CIA erstellte Bericht "Global Trends 2015", in dem eine Reihe von Experten aus unterschiedlichen Disziplinen globale Entwicklungen und Faktoren zu einem umfassenden, strategischen Ausblick extrapolieren.[3] Wie auch immer man die Methodik dieser global angelegten Studie bewertet, so bleibt doch bemerkenswert, wie häufig Zentralasien im Zusammenhang mit Konfliktpotentialen genannt wird. Soziale, ökologisch bedingte, religiöse und ethnische Spannungen, so die Vorhersage, werden weiter anwachsen und drohen Zentralasien zu einem "regionalen Brennpunkt" werden zu lassen. Vor diesem Hintergrund prognostiziert der Bericht eine verstärkte Nachfrage nach Konfliktregulierung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen.[4] Auch zahlreiche andere jüngere Studien beleuchten die Region Zentralasien vor allem hinsichtlich potentieller Konfliktkonstellationen.[5]

Die fünf Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan, die im OSZE-Rahmen etwas verallgemeinernd als "Region

---

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Auffassungen des Autors wieder.
2 Vgl. Roland Nelles, BND warnt vor Krieg in Zentralasien, in: Die Welt, 15. Februar 2001.
3 National Foreign Intelligence Board, Global Trends 2015. A Dialogue About the Future With Nongovernmental Experts, December 2000, in: http://www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/index.html.
4 Vgl. ebenda, insbesondere S. 32ff.
5 Vgl. z.B. International Crisis Group, Central Asia: Crisis Conditions in Three States (ICG Asia Reports, Nr. 7), Brüssel 2000.

Zentralasien" bezeichnet werden, wurden 1992 nach dem Zerfall der Sowjetunion in die KSZE (heute: OSZE) aufgenommen. Seitdem hat sich ein umfangreicher Dialog zwischen ihnen und der OSZE herausgebildet, der sowohl in den politischen Gremien in Wien geführt wird als auch eine aktive Reisetätigkeit von OSZE-Vertretern in die Region einschließt. Zusätzlich hat die Organisation seit 1994 kontinuierlich ihre Präsenz vor Ort ausgebaut; ebenso haben die Institutionen ihre jeweiligen Aktivitäten seitdem verstärkt.[6] Somit verfügt die OSZE über ein vielversprechendes politisches wie auch operatives Instrumentarium, um als Sicherheits- und Kooperationsorganisation auf Stabilitätsrisiken in Zentralasien zu reagieren.
Immer wieder sind deshalb Forderungen zu hören - so etwa vom deutschen Außenminister Joschka Fischer im Rahmen eines Besuchs in der Region im Mai 2001[7] -, dass die OSZE eine stärkere Rolle bei der Konfliktprävention in Zentralasien übernehmen solle. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangsüberlegungen soll in diesem Artikel die Frage diskutiert werden, wie die OSZE mit ihren Möglichkeiten einen konkreten Beitrag dazu leisten kann, langfristig die Stabilisierung der Region zu fördern.
Der Autor ist sich dessen bewusst, dass das gewählte Thema "Konfliktkonstellationen" einen primären Blick auf negative Aspekte impliziert bzw. dass die Gefahr besteht, dass positive Elemente nicht ausreichend gewürdigt werden. Andere Regionen im Gebiet der OSZE, wie etwa der Balkan oder der Kaukasus, haben politischen Umbruch und Staatsbildungsprozesse wesentlich konfliktreicher erfahren als Zentralasien, wo es bislang vom Bürgerkrieg in Tadschikistan abgesehen zu keinen größeren Auseinandersetzungen gekommen ist. Ebenso sind dramatische ethnische Konflikte, wie sie zum Teil von Experten für die Vielvölkerregion Zentralasien vorhergesagt wurden, ausgeblieben. Die politischen Systeme haben sich bislang als stabil erwiesen. Während in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion der ökonomische Transformationsprozess mit existentiellen sozialen Härten verbunden war und ist, finden sich in Zentralasien Beispiele für familiäre und soziale Netzwerke, die besonders krasse Ausprägungen abfedern konnten. Vor allem darf natürlich nicht vergessen werden, dass die gewaltigen Rohstoff- und Energiereserven der Region mittel- und langfristig die Chance zu einer positiven Entwicklung bieten.

Aktuelle Konfliktkonstellationen

Wie wird sich die Sicherheitslage in Zentralasien kurz- und mittelfristig entwickeln? Ist davon auszugehen, dass sich der Südrand der ehemaligen Sow-

6 Vgl. Wilhelm Höynck, Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 215-217.
7 Vgl. Pressemeldung des Auswärtigen Amts vom 18. Mai 2001.

jetunion in ein ernsthaftes Krisengebiet verwandelt, in dem offene Konflikte, Drogenhandel, Terrorismus und organisiertes Verbrechen weit über die Region hinaus wirkende Sicherheitsrisiken darstellen? Die verstärkte Aufmerksamkeit, die Zentralasien zweifellos vor dem Hintergrund neuer Sicherheitsrisiken findet, richtet sich jedoch nicht nur auf unmittelbare Bedrohungen, sondern auch auf weitreichendere strukturelle Probleme.
Die besondere Herausforderung besteht, so die These dieses Beitrags, in der Vielzahl und der Komplexität der Stabilitäts- und Sicherheitsrisiken. Im Folgenden sollen die wichtigsten *Problemfelder* möglichst anhand konkreter Beispiele dargestellt werden. Dabei geht es weniger darum, diese im Einzelnen zu analysieren, als vielmehr um die Darstellung der Vielschichtigkeit der Sicherheitsrisiken sowie um die Interdependenz der Problemfelder. Außerdem sollen, wo möglich, jeweils konkrete Handlungsfelder für die OSZE angesprochen werden. Die ersten beiden Problemfelder befassen sich mit der Politik der Staaten nach innen bzw. nach außen. Anschließend werden konkrete Akteure, die die Regime mit Gewalt bedrohen, sowie die Auswirkungen dieser Bedrohung auf Handlungsmuster der betroffenen Staaten beschrieben. Das vierte Problemfeld behandelt Spannungsfelder in der Struktur einzelner Staaten und in der Region. Die beiden letzten hier aufgegriffenen Problemfelder sind der Sonderkomplex Afghanistan sowie die damit in engem Zusammenhang stehenden neuen Risiken, die die Sicherheit in Zentralasien gefährden.

1. Problemfeld: Innere, strukturelle Probleme als Folge der Fehlentwicklungen im Staatsbildungsprozess und Reformdefizite der zentralasiatischen Staaten

Im Zusammenhang mit strukturellen Defiziten im inneren Reformprozess geht es nicht um die Frage, ob die Staaten Zentralasiens quasi im Schnellverfahren bestimmte westliche Demokratie- und Wirtschaftsmodelle kopieren sollen. Der oftmals von den zentralasiatischen Staaten berechtigt vorgebrachte Hinweis, dass ein solcher Reformprozess erhebliche Zeit benötigt, soll nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr steht vor der Analyse möglicher Konfliktkonstellationen der Aspekt im Vordergrund, inwieweit interne, strukturelle Faktoren, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Konfliktursachen, krisenverschärfend oder -auslösend wirken können. Dabei soll nicht übersehen werden, dass sich die fünf Staaten hinsichtlich ihrer Potentiale, aber auch in ihrer Reformdynamik zum Teil erheblich voneinander unterscheiden.
Bislang ist es den zentralasiatischen Staaten nach Erlangung ihrer Eigenstaatlichkeit nur unzureichend gelungen, eine Balance zwischen den politischen Institutionen herzustellen. Die Staaten werden nicht von einer repräsentativen Mischung politischer Institutionen getragen (so sind z.B. Defizite bei der Parteienvielfalt und beim Parlamentarismus, eine schwache Ausbil-

dung der Zivilgesellschaft, fehlende Partizipation mangels wirklich freier Wahlen usw. festzustellen), sondern haben sich zu besonders ausgeprägten Ein-Personen-Systemen entwickelt, die straff zentralistisch von oben nach unten durchorganisiert sind. Diese Konzentration des gesamten politischen Systems auf eine Person ist vor dem Hintergrund möglicher Nachfolgekonflikte nicht unproblematisch, sollte ein Staatschef unvorhergesehenerweise sein Amt nicht mehr ausüben können, etwa aus gesundheitlichen Gründen. Hinzu kommt, dass in fast allen Ländern mächtige regionale Eliten bestrebt sind, ihren jeweiligen Einfluss und ihren Zugang zu Ressourcen zu vergrößern.[8]

Nach wie vor bleibt die wirtschaftliche Entwicklung eine zentrale Herausforderung für alle fünf Staaten, auch wenn sie teilweise sehr unterschiedliche Voraussetzungen und Perspektiven haben.[9] Vor allem in wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen besteht die Gefahr, dass ausbleibende ökonomische Entwicklung nicht nur verstärkt individuelle Unzufriedenheit verursacht,[10] sondern zunehmend in eine weitreichende Massenarmut umschlägt. Der rasche Bevölkerungszuwachs in einigen Staaten Zentralasiens wird in der Zukunft zusätzlichen Druck aufbauen. Alle Staaten in der Region müssen sich mit ausgeprägter Korruption auf allen Ebenen von Politik und Wirtschaft auseinandersetzen. Strukturen organisierter Kriminalität kontrollieren wesentliche Teile des Wirtschaftslebens und sind nicht selten mit den staatlichen Strukturen verflochten. Dabei ist die Einschränkung der Wirtschaftsentwicklung durch Korruption und organisierte Kriminalität natürlich kein spezifisch zentralasiatisches Phänomen.

Das Fehlen einer ökonomischen Perspektive für die breite Bevölkerung sowie die Einschränkungen bei den legalen Möglichkeiten der politischen Artikulation von Unzufriedenheit scheinen geradezu modellhaft der Entstehung einer sozialen Basis für radikal argumentierende und/oder religiös extremistische Gruppierungen, wie etwa die "Islamischen Bewegung Usbekistans" (IBU), den Boden zu bereiten.[11] Mehr noch: Es besteht die Sorge, dass sich junge Leute von militanten Gruppierungen durch materielle Anreize anwerben lassen. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die radikal-islamische Bewegung "*Hizb-ut Tahrir al Islami*"[12] (HT) in Zentralasien bei der

8 Den Einfluss regionaler Eliten auf das heutige Machtgefüge in Usbekistan zeigt z.B. auf: Alisher Khamidov, Centre-Periphery Relations in Uzbekistan, Cambridge 2001 (Vortragsmanuskript).

9 Ausführlich zur sozioökonomischen Entwicklung in Zentralasien: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, Central Asia 2010. Prospects for Human Development, o.O. 1999.

10 Vgl. Bakhodir Musaev, Uzbeks Losing Patience, in: IWPR, Central Asia Reporting, Nr. 47, 10. April 2001.

11 Vgl. Alisher Ilkhamov, Support base for Islamic radicals wider than previously assumed, in: Eurasia Insight, 9. August 2000.

12 Igor Rotar', Edinaja duga nestabil'nosti - ot Izrailja do Čečni? [Ein einheitlicher Bogen der Instabilität - von Israel nach Tschetschenien?, Übers. R.H.], in: Nezavisimaja gazeta, 5. April 2001; nähere Informationen auch unter http://www.hizb-ut-tahrir.org.

Rekrutierung neuer Mitglieder besonders unter perspektivlosen jungen Männern in wirtschaftlich verarmten Regionen aktiv ist.
Die stärker betroffenen Staaten der Region, vor allem Usbekistan, reagieren auf diese Entwicklung, die auch von ihnen selbst erkannt wird, mit zunehmend unverhältnismäßigen Repressionen, die wiederum in einer Art Spirale den Prozess der Radikalisierung und der Entfremdung von Teilen der Bevölkerung vom jeweiligen politischen System fördern. Die offizielle Sprachregelung für dieses repressive Vorgehen lautet "Kampf gegen den internationalen Terrorismus".
Dank ihrer Feldmissionen und ihrer Institutionen verfügt die OSZE über ein umfangreiches Instrumentarium, die zentralasiatischen Staaten bei der Bewältigung des Reformprozesses zu unterstützen. Es gibt bereits eine vielfältige und erfolgreiche Zusammenarbeit, wenn auch je nach Land mit unterschiedlicher Intensität. Im Bereich der Gesetzgebung wurden wiederholt von OSZE-Institutionen erstellte Expertisen, etwa zum Recht auf freie Religionsausübung oder zur Medienfreiheit, berücksichtigt. In allen fünf Staaten bemühen sich die lokalen OSZE-Büros mit Unterstützung des BDIMR, die Entstehung nichtstaatlicher Organisationen und deren Dialog mit der Regierung zu fördern. Die OSZE-Mission in Tadschikistan beispielsweise hat durch konkrete Unterstützung unabhängiger Medieneinrichtungen lokale Institutionen gefördert. Wenn dies von den Beteiligten akzeptiert wird, kann die OSZE einen Beitrag zum inneren Dialog in den Teilnehmerstaaten leisten. Ein konkretes und erfolgreiches Beispiel hierfür sind die vom OSZE-Zentrum in Almaty gemeinsam mit dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung angeregten "Runden Tische", in denen Vertreter von Regierung und Opposition in Kasachstan eine Verbesserung des Wahlablaufs anstreben, nachdem die Parlamentswahlen vom Oktober 1999 von der Wahlbeobachtermission des BDIMR deutlich kritisiert worden waren. Die Liste der Beispiele konkreter OSZE-Aktivitäten in Zentralasien ließe sich noch sehr viel weiter ausführen. Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass die OSZE-Feldmissionen aufgrund ihrer geringen Mitarbeiterzahl hier an ihren operativen Grenzen angelangt sind.
So vielfältig die Aktivitäten der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension sind, so schwierig erweist sich angesichts der gemessen an OSZE-Standards unbefriedigenden Menschenrechtspraxis auch der damit verbundene Dialog. Die zentralasiatischen Staaten haben deshalb wiederholt einen ausgewogenen Ansatz der Organisation angemahnt, der stärker ihren eigenen Sicherheitsbedenken Rechnung trägt. Hierbei sollte die OSZE aber deutlich machen, dass größere Ausgewogenheit nur eine Stärkung der wirtschaftlichen und der Sicherheitsdimension bedeuten kann, auf keinen Fall aber weniger Engagement im Bereich der menschlichen Dimension.

2. Problemfeld: Defizite bei der Suche nach kooperativen Lösungen bei Interessengegensätzen zwischen einzelnen Ländern der Region

Im Zuge der Erlangung ihrer staatlichen Unabhängigkeit mussten die zentralasiatischen Staaten auch ihre nachbarschaftlichen Beziehungen untereinander definieren: Fungierte ehedem die Zentrale in Moskau als eine Art Korrektiv, müssen die zentralasiatischen Staaten gemeinsame Probleme nun direkt untereinander lösen. In diesem Zusammenhang wird die Sorge geäußert, dass es den zentralasiatischen Staaten nicht gelingt, ihre gegenseitigen Beziehungen partnerschaftlich und kooperativ zu regeln. Die fünf Staaten sind hinsichtlich Landfläche, Bevölkerungszahl, wirtschaftlicher Stärke usw. sehr heterogen, was sich in teilweise sehr ungleichen Beziehungen manifestiert. Insbesondere das Verhältnis zwischen Usbekistan und Tadschikistan ist in jüngerer Zeit zunehmend von Spannungen geprägt.

Besonders kritisch und umstritten sind zahlreiche Fragen der Grenzregulierung in der Region. Praktisch an fast allen Grenzen, die ehemals innerhalb der Sowjetunion lagen und denen somit keine größere Bedeutung zukam, bestehen heute unterschiedliche Auffassungen über den Grenzverlauf. Für zusätzlichen Zündstoff sorgte in diesem Zusammenhang auch, dass Usbekistan im Herbst 2000 Teile seiner Grenzen vermint hat. Dies hat zu erheblichen Verstimmungen vor allem zwischen Usbekistan und Tadschikistan, aber auch zwischen Usbekistan und Kirgisistan geführt. Während sich Usbekistan darauf beruft, seinen eigenen Sicherheitsinteressen nachzukommen und auf diese Weise seine Grenzen gegen Terroristen und Drogenschmuggler zu schützen, verweisen Tadschikistan und Kirgisistan vor allem auf die zahlreichen zivilen Opfer. Mehr noch: Es wird der Vorwurf erhoben, dass Usbekistan durch die Verminungsaktionen einseitig umstrittene Grenzabschnitte für sich reklamiert.[13] Exemplarisch für die Komplexität und Diffizilität von Grenzfragen in Zentralasien ist die zu Usbekistan gehörende und in der Region Batken in Südkirgisistan liegende Enklave Soch. Usbekistan befürchtet, dass möglicherweise von Soch aus Kämpfer der IBU gegen Taschkent gerichtete Aktivitäten planen und besteht deshalb auf einem Landzugang zu der Enklave.[14]

Ein seit Jahren wiederkehrendes Phänomen ist, insbesondere im Winter, die Einstellung von gegenseitigen grenzüberschreitenden Energielieferungen. Dabei geht es zwar oftmals um ausstehende Schulden, jedoch wird die Gasleitung manchmal etwas schneller abgedreht, wenn auch noch andere Ziele verfolgt werden. Anfang 2001 beispielsweise ließ die wochenlange Unterbrechung usbekischer Gaslieferungen weite Teile Kirgisistans frieren. Offiziell lag dies zwar an einer defekten Leitung; Beobachter gehen aber davon aus,

13 Vgl. Sultan Jumagalov/Vladmir Davlatov/Galima Bukharbaeva, Storm Over Uzbek Landmines, in: IWPR, Reporting Central Asia, Nr. 33, 12. Dezember 2000.

14 Vgl. Arslan Koichiev, Batken Residents Furious Over Uzbek-Kyrgyz Border Deal, in: Eurasia Insight, 25. April 2001.

dass der Disput um Soch der eigentliche Hintergrund dieser Maßnahme Usbekistans war.[15]

Auch sonst gibt es Anzeichen für eine Tendenz, Probleme gegenwärtig eher im Eigeninteresse als kooperativ zu lösen. Beispiel hierfür ist die Wiedereinführung der Visumpflicht der zentralasiatischen Staaten untereinander und damit die Einschränkung des freien Personen- und Warenverkehrs in der Region. Vor allem in Grenzgebieten hat dies zu erheblichen Härten und auch zu Unzufriedenheit unter der betroffenen Bevölkerung geführt.

Ein sensibles Thema zwischen Usbekistan und Tadschikistan ist die Zwangsrückführung ehemaliger Bürgerkriegsflüchtlinge, die sich inzwischen in Usbekistan angesiedelt, dort aber keinen legalen Status haben. Dabei handelt es sich oftmals um ethnische Usbeken. Im Frühjahr 2001 wurde eine Gruppe von 55 Personen, darunter zahlreiche Kinder, in einer Nacht- und Nebelaktion aus Usbekistan deportiert. Tadschikistan weigerte sich jedoch, diese Menschen aufzunehmen, so dass sie wochenlang im Niemandsland festsaßen.[16] OSZE und UNHCR bemühten sich dabei vor Ort um eine Lösung. Nach Schätzungen leben zwischen 10.000 und 30.000 Menschen in Usbekistan, die einen ähnlich unklaren Status haben.

Diese Beispiele zeigen, dass Interessenkonflikte bislang nicht immer im Sinne einer *kooperativen Sicherheit* aller Betroffenen gelöst werden. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass in der Perzeption einiger Länder der Region vor allem Usbekistan wenig Rücksicht auf schwächere Nachbarn nimmt.

Politische Beobachter und Diplomaten vor Ort berichten immer wieder, wie kompliziert das persönliche Verhältnis der fünf Präsidenten untereinander ist. Da in Zentralasien Außenpolitik auch Präsidentenpolitik ist, macht dieser Umstand das Miteinanderauskommen nicht in jedem Fall einfacher. Andererseits gehört es aber auch zur politischen Kultur in Zentralasien, dass die Austragung von Streitigkeiten und die Erklärung ewiger Freundschaft praktisch zeitgleich erfolgen können. Scheinbar unüberwindliche Schwierigkeiten können durch ein Telefonat zwischen den Präsidenten kurzfristig aus dem Weg geräumt werden.

Die Suche nach gemeinsamen Lösungen durch einen partnerschaftlichen, zwischenstaatlichen Dialog ist Teil der "Philosophie" der OSZE. Deshalb sollte die Unterstützung jeglicher Form von Dialog und Kooperation auch in Zentralasien eine primäre Aufgabe der OSZE sein. Es existiert bereits eine erhebliche Zahl regionaler Initiativen,[17] die das Potential haben, einen Beitrag zu Sicherheit und Kooperation in der Region leisten. Hier könnte die OSZE

---

15 Vgl. Arslan Koichiev, Kyrgyzstan and Uzbekistan Map Out Their Differences, in: Eurasia Insight, 5. März 2001.

16 Vgl. Report of Forced Deportation Could Heighten Uzbek-Tajik Tension, in: Eurasia Insight, 28. März 2001.

17 So z.B. "Shanghai Co-operation Organization", "Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia", "Economic Cooperation Organization", "Central Asia Economic Forum" usw.

gemeinsam mit den zentralasiatischen Staaten erkunden, wie diese Mechanismen durch die OSZE gegebenenfalls unterstützt werden könnten, etwa in Form von Erfahrungsaustausch, durch politische Unterstützung oder durch gemeinsame Projekte in spezifischen Themenbereichen. Auch das Amt des Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Zentralasien,[18] erstmals 1999 durch den norwegischen Vorsitz bestellt, könnte ein Ansatz sein, im OSZE-Rahmen regionale Fragen zu diskutieren und länderübergreifende Initiativen zu lancieren.
Nicht immer finden die regionalen Initiativen der OSZE die ungeteilte Zustimmung der zentralasiatischen Staaten; eine "Sonderbehandlung" Zentralasiens innerhalb der Organisation ist oftmals nicht erwünscht. So wurde in der Vergangenheit beispielsweise die Ernennung eines Persönlichen Beauftragen für Zentralasien nicht von allen zentralasiatischen Staaten als sinnvoll erachtet. Auch bei konkreten Themen ist die Involvierung eines externen Akteurs wie die der OSZE bei der Suche nach Problemlösungen nicht immer gerne gesehen. So wurde z.B. eine im OSZE-Rahmen von der britischen Regierung vorgebrachte Initiative, die die Diskussion einer langfristigen Regulierung des Wassermanagements in der Region zum Ziel hatte, von Turkmenistan und Usbekistan abgelehnt.

3. Problemfeld: Bedrohung durch bewaffnete radikale Gruppierungen

Die unmittelbarste Bedrohung hinsichtlich eines gewaltsamen Konflikts in Zentralasien geht derzeit von der bereits erwähnten "Islamischen Bewegung Usbekistans" (IBU) aus, deren erneuter Einfall in Usbekistan von vielen Beobachtern für den Sommer 2001 erwartet wird.[19] Bei der IBU handelt es sich um eine bewaffnete Gruppierung, die ihren Ursprung im usbekischen Teil des Ferganatals hat. Im Zuge der neuen Unabhängigkeit erlebte der Islam zu Beginn der neunziger Jahre zunächst eine Renaissance im Ferganatal. Lokale, religiös motivierte Gruppen etablierten sich, die auch zunehmend soziale Funktionen übernahmen. Sie wurden schließlich von der Regierung in Taschkent als Bedrohung empfunden, nachdem die Loyalität der lokalen Verwaltungen gegenüber der Zentrale immer stärker in Frage gestellt wurde. Im Ferganatal war die so genannte "Adolat"-Bewegung unter der Führung von Tahir Joldaschew besonders einflussreich. Vertreter dieser religiösen Bewegungen, darunter auch Joldaschew, wurden aus Usbekistan vertrieben und flüchteten während des dortigen Bürgerkriegs u.a. nach Tadschikistan, wo sie Kontakte zur Vereinigten Tadschikischen Opposition knüpften und z.T. auch auf deren Seite kämpften. Aus diesem Kreis stammt auch Dschumaboi Chodschijew,

18 Im Jahr 1999 wurde erstmals ein "Persönlicher Beauftragter" des Amtierenden Vorsitzenden bestellt, der deutsche Diplomat und vormalige OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck. Im Jahr 2000 übernahm der derzeitige Generalsekretär Ján Kubiš dieses Amt. Im Mai 2001 wurde wiederum Wilhelm Höynck für das Amt berufen.

19 Vgl. z.B. Gregory Gleason, IMU Offensive Fears, in: Institute for War and Peace, Reporting Central Asia 43/2001.

besser bekannt als Dschuma Namangani, heute der militärische Anführer der IBU. Später wichen die Gruppen nach Afghanistan in von den Taliban kontrollierte Gebiete aus. Die vage politische Zielsetzung der IBU ist die Schaffung eines "Kalifat Fergana".[20] Der IBU wird unter anderem die Urheberschaft für den versuchten Bombenanschlag auf Präsident Islam Karimow im Februar 1999 in Taschkent zugeschrieben. Im Sommer 1999 fiel die IBU in die Region Batken in Südkirgisistan und im Sommert 2000 in Südkirgisistan und in Usbekistan ein. Dabei wurde im Sommer 2000 auch eine Gruppe von US-Bürgern kurzzeitig entführt, woraufhin das US State Department die IBU auf die Liste terroristischer Organisationen setzte.[21]

Nach dem "Schock von Batken"[22] im Sommer 1999 haben sich vor allem Kirgisistan und Usbekistan, aber auch Kasachstan erheblich besser auf mögliche Aktivitäten der Rebellengruppen vorbereitet. Es ist dabei als ein sicherheitsrelevanter Nebeneffekt anzusehen, dass die besonders betroffenen zentralasiatischen Staaten ihre aus dem sowjetischen Erbe hervorgegangenen Sicherheitsapparate den neuen Bedrohungspotentialen anpassen müssen.[23] Dies ist zwar mehr als verständlich, hat aber auch eine erhebliche Militarisierung der Region zur Folge. Die zentralasiatischen Staaten sahen sich genötigt, in anderen Bereichen dringend benötigte ökonomische Ressourcen in den Sicherheitsapparat umzulenken.

In informellen Gesprächen mit westlichen Militärbeobachtern in der Region wird häufig die Ansicht vertreten, dass die IBU weniger durch ihr militärisches Potential (je nach Quelle wird die Zahl ihrer bewaffneten Kämpfer auf 1.000 bis 5.000 geschätzt) eine Gefahr ist, als vielmehr durch die wachsende Unterstützung in der Gesellschaft, die sie bei insgesamt zunehmender Unzufriedenheit in der Bevölkerung findet.

In diesem Sinne scheint aber die nach Eigenangaben in den fünfziger Jahren im Nahen Osten entstandene "*Hizb-ut-Tahrir"* (HT) ein noch größeres Gefahrenpotential zu sein, da sie im Gegensatz zur IBU wesentlich stärker ideologisch argumentiert. Die HT versteht sich selbst als Partei und arbeitet konspirativ in kleinen Zellen. In Zentralasien wird die Zahl ihrer Mitglieder - auch von offiziellen Quellen - auf mehrere Zehntausend geschätzt, wobei sie vor allem junge Leute aus ökonomisch schwach entwickelten Regionen aktiv rekrutiert. In den von ihren Anhängern illegal zirkulierten Flugblättern hat sich die HT wiederholt gegen die Anwendung von Gewalt ausgesprochen; stattdessen will sie ihre Ziele durch einen Bewusstseinswandel erreichen. Auch die HT strebt, ähnlich wie die IBU, die Schaffung eines islamischen Kalifats

---

20 Vgl. hierzu Uwe Halbach, Sicherheit in Zentralasien. Teil II: Kleinkriege im Ferganatal und das Problem der "neuen Sicherheitsrisiken", Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 25/2000, insbesondere S. 13-17.

21 Vgl. Erklärung von Richard Boucher, Sprecher des US State Department, SEC.DEL/264/00, 15. September 2000.

22 Halbach, a.a.O. (Anm. 20), S. 7-13.

23 Vgl. Tamara Makarenko, Central Asia commits to military reform to counter changing internal and external security threats, in: Jane's Intelligence Review 2000, September 2000.

an, in dem das Gesetz der Scharia gilt. Die Verbindungen der HT zur IBU sind unklar.

Die zentralasiatischen Staaten, vor allem Usbekistan (in Ansätzen aber auch Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan), haben die Sorge, dass ihre Bevölkerungen immer anfälliger für radikale islamische Ideen werden, zumal den genannten Gruppierungen auch Verbindungen zu orthodoxen religiösen Führern in arabischen Ländern nachgesagt werden. Vor diesem Hintergrund reagieren die zentralasiatischen Staaten z.T. mit massiven Repressionen und Unterdrückung auch moderater islamischer Gruppen. Ausländische Beobachter, die seit 1999 in den usbekischen Teil des Ferganatals reisten, berichteten wiederholt von einer sehr aufgeheizten Stimmung innerhalb der Bevölkerung, ausgelöst durch überzogene Massenverhaftungen. Auch wird immer wieder unterstellt, dass die Bedrohung durch Extremisten gerne vorgeschoben wird, um einen strikten internen Kontrollapparat gegenüber politischen Gegnern zu rechtfertigen.

Während auf der einen Seite das Aufkommen von Gruppierungen, die bereit sind, Gewalt und Terror anzuwenden, die zentralasiatischen Staaten veranlasst hat, vor allem in der Terrorismusbekämpfung stärker regional zu kooperieren, haben andererseits gerade die Begleitumstände der IBU-Einfälle 1999 und 2000 zu erheblichen Dissonanzen zwischen Usbekistan und Tadschikistan geführt, wobei Usbekistan die Auffassung vertrat, Tadschikistan unternehme auf seinem Territorium nicht genug gegen die Kämpfer Namanganis. Tadschikistan hat wiederholt bestritten, dass die IBU von seinem Territorium aus operiere. Vor allem eine neuerliche militärische Operation der IBU aber könnte Usbekistan veranlassen, Maßnahmen gegen Tadschikistan zu ergreifen. In der Gerüchteküche wird in diesem Zusammenhang gerne der Name des aus dem tadschikischen Bürgerkrieg bekannten Feldkommandeurs Mahmud Chudoberdijew gehandelt, der bereits im November 1998 einen vergeblichen Versuch unternommen hatte, von der Provinz Leninabad im Norden Tadschikistans aus nach Duschanbe vorzurücken. Chudoberdijew werden gute Kontakte zu Taschkent nachgesagt.

Für die zentralasiatischen Staaten ist die Bedrohung durch bewaffnete Gruppierungen eine sehr konkrete Sorge. Die Anwendung von Terror wurde von der OSZE wiederholt klar verurteilt, so auch die Einfälle der IBU im Sommer 2000 durch die damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE in einer entsprechenden Erklärung.[24] Gerade der österreichische Vorsitz des Jahres 2000 hat das Thema Zentralasien innerhalb der OSZE sehr aktiv forciert und die zentralasiatischen Staaten dabei unterstützt, auf die Sicherheitsbedrohungen hinzuweisen und um Verständnis und Unterstützung zu werben. Die OSZE sollte im Dialog mit den zentralasiatischen Staaten aber auch deutlich machen, dass bei der Anwendung repressiver Ansätze die Gefahr besteht, bestimmte Gruppierungen weiter zu radikalisieren. Ein wichtiger Aspekt hierbei

24 Vgl. Presseerklärung der damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Benita Ferrero-Waldner vom 16. August 2000.

ist, dass die große Mehrheit der Bevölkerung in allen Staaten Zentralasiens Gewalt und Terror ablehnt. Strategien der Terrorismusbekämpfung der betroffenen Länder könnten verstärkt berücksichtigen, wie dieses Potential positiv mobilisiert werden kann, auch um die Unterstützung für radikale Organisationen zu stigmatisieren. Die Erfahrungen der OSZE im Bereich der Stärkung der Zivilgesellschaft könnten hierbei ein Ansatz sein, wie die zentralasiatischen Staaten bei einer breit angelegten Terrorismusbekämpfung unterstützt werden könnten. Ebenso könnte im Rahmen der OSZE die Beziehung zwischen Antiterrormaßnahmen und den Prinzipen des Rechtsstaats sowie der Ausübung von Religionsfreiheit thematisiert werden, um gemeinsam mit den zentralasiatischen Staaten zu verhindern, dass allzu drastische Antiterrormaßnahmen bei bestimmten Teilen der Bevölkerung eine kontraproduktive Wirkung erzielen. Eine solche Zusammenarbeit mit der OSZE wäre ein wichtiges Signal an andere Länder, die sich über einen möglichen Missbrauch der Terrorismusbekämpfung zur Unterdrückung jeglicher Opposition Sorgen machen.

4. Problemfeld: Latente Spannungen in den innerstaatlichen und regionalen Strukturen

Mit ihrer Genese aus ehemaligen Unionsrepubliken erbten die fünf neu entstanden Staaten Zentralasiens auch erhebliche Herausforderungen, die sowohl in den innerstaatlichen als auch in den regionalen Strukturen angelegt sind. Es muss den Ländern zugute gehalten werden, dass dies nicht selten eine zusätzliche Belastung bei der Bewältigung des ohnehin nicht einfachen Wegs der Staatsbildung und der Systemtransformation ist.
Diese in der Struktur angelegten inneren Spannungen manifestierten sich am heftigsten in Tadschikistan, wo von 1992 bis 1997 ein blutiger Bürgerkrieg Zehntausende Opfer forderte. Die Ursachen dieses Bürgerkriegs liegen wesentlich in den stark ausgeprägten Interessengegensätzen der Regionen Tadschikistans und ihrer jeweiligen Eliten. Dabei sind die Regionen auch wirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelt. Ein von den VN ausgehandelter und von der OSZE unterstützter Friedensplan, der auf einen Ausgleich dieser regionalen Interessengegensätze zielt, hat seit der Unterzeichnung des "*General Agreement*" im Jahr 1997 dem Land zunächst einen Waffenstillstand und dann ein Phase der allmählichen Stabilisierung und Verbesserung der internen Sicherheitslage ermöglicht.[25] Trotz allem stehen auch zahlreiche Fragezeichen hinter der Nachhaltigkeit des innertadschikischen Friedens. So bleibt etwa die Wirtschaftslage des geographisch isolierten Landes äußerst kritisch. Nach wie vor gibt es einflussreiche Gruppen innerhalb des Landes, die nach stärkerem politischem Einfluss und einem besseren Zugang zu Ressourcen

25 Ausführlich zum Konflikt und zum Friedensprozess in Tadschikistan siehe: Kamoludin Abdullaev/Catherine Barnes (Hrsg.), Politics of compromise. The Tajikistan peace process, London 2001.

streben. Im Frühjahr des Jahres 2001 erschütterte das tödliche Attentat auf den stellvertretenden Innenminister Chabib Sanginow, einen prominenten Vertreter der Vereinigten Tadschikischen Opposition, das Land. Auch externe Faktoren wie die gespannte militärische Lage in Afghanistan können zusätzlich destabilisierend wirken.

Ein besonders prominentes Schlagwort im Zusammenhang mit aktuellen Konfliktpotentialen in Zentralasien ist das Ferganatal, das scheinbar alle denkbaren Ingredienzien eines künftigen Regionalkonflikts mitbringt.[26] Im Ferganatal gilt der Islam als besonders tief verwurzelt. Rund zehn Millionen Menschen konzentrieren sich hier, ethnisch gemischt, in einem engen Landstreifen, der sich über drei Länder erstreckt. Diese vorwiegend landwirtschaftliche Region ist ökonomisch eine Problemzone, die von hoher Erwerbslosigkeit gekennzeichnet ist. Verteilungskämpfe um bewirtschaftbares Land, aber auch um Arbeitsplätze entlang ethnischen Linien gelten als mögliches Konfliktpotential. Bereits im Sommer 1990 wurde das Gebiet der Stadt Osch, die im zu Kirgisistan gehörenden Teil des Ferganatals liegt, von heftigen, ethnisch motivierten Unruhen heimgesucht.

Auch Kirgisistan ist in seinen inneren Strukturen, allein schon geographisch, von einem Gegensatz zwischen dem Norden und dem Süden geprägt, der politisch nicht immer leicht zu überbrücken ist. Der Süden des Landes fühlt sich gegenüber dem Norden ökonomisch benachteiligt, wobei diese Perzeption, wie bereits erwähnt, auch entlang ethnischen Linien erfolgt: Ethnische Usbeken stellen im Süden einen erheblichen Bevölkerungsanteil, sind aber in den Verwaltungen deutlich unterrepräsentiert. Hier wird deshalb auch in der Bevölkerung Unterstützungspotential für die IBU, aber auch für die HT, vermutet. Der Nord-Süd-Gegensatz wirkt auch auf die Zentralregierung in Bischkek zurück, die in ihrer Politik Rücksicht auf den Süden nehmen muss.

Ein Aspekt, der ebenfalls vor dem Hintergrund möglicher Konfliktkonstellationen in der weiteren Region nicht außer Acht gelassen werden darf, ist die Frage der Uiguren und im Zusammenhang damit separatistische Bestrebungen in der chinesischen autonomen Provinz Xinjiang. Sowohl Kasachstan als auch Kirgisistan haben nennenswerte uigurische Minderheiten. Der HT wird nachgesagt, gezielt ethnische Uiguren in Zentralasien anzusprechen.[27] Ebenso kursierten im Frühjahr 2001 Gerüchte, denen zufolge sich die IBU in "*Hizb-e-islami Turkestan*" (Islamische Partei Turkestans) umbenannt habe, um ihren Anspruch als regional relevanter Faktor zu unterstreichen.[28]

Im Zusammenhang mit den regionalen Strukturproblemen ist besonders auch auf den Aspekt der Verteilung und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen hinzuweisen. So sind die fünf Länder bei der Nutzung ihrer Hydrosysteme

26 Vgl. Sam Nunn/Barnett R. Rubin/Nancy Lubin, Calming the Ferghana Valley. Development and Dialogue in the Heart of Central Asia, New York 1999.

27 Vgl. Igor Grebenshchikov, Kyrgyz Exploit Uigur Minority, in: IWPR, Reporting Central Asia, Nr. 49, 27. April 2001.

28 Vgl. RIA Novosti, 21. Mai 2001.

und der Energieversorgung hochgradig voneinander abhängig.[29] Unabhängig von den ökologischen Folgen unrationeller Wassernutzung gelten existentielle Verteilungskämpfe um Wasser als eine der wichtigsten potentiellen Konfliktursachen in der Region. Andererseits verweisen die Länder der Region auf ihre jahrhundertelange Erfahrung in der gemeinsamen Nutzung der Wasserressourcen.
Wie oben bereits erwähnt, ist die Kooperation der Länder untereinander ein zentrales Element bei der Suche nach einvernehmlichen Lösungen für regionale Interessenkonflikte. Dies bezieht insbesondere etwa Fragen der Nutzung natürlicher Ressourcen oder der Bewältigung ökologischer Krisen ein. Internationale Bemühungen, die über Kleinprojekte hinaus durch strukturwirksame Entwicklungsbeiträge etwa auf eine Deeskalation in besonders angespannten Regionen abzielen (z.B. Ferganatal), müssen von den wichtigen Gebern wie den internationalen Finanzinstitutionen, den Entwicklungsorganisationen sowie von bilateralen Geberländern geleistet werden. Die OSZE hat hier realistischerweise nur eine sehr beschränkte Rolle. Sie kann lediglich aus ihrer Perspektive heraus die anderen Partner für Risiken in der Region sensibilisieren und zu krisen- und konfliktverhütenden Entwicklungsmaßnahmen ermutigen.

5. Problemfeld: Der ungelöste Konflikt in Afghanistan hat zunehmend direkte Auswirkungen auf die Sicherheit in Zentralasien

Immer wieder weisen die zentralasiatischen Staaten darauf hin, dass es ohne eine Lösung des Afghanistankonflikts keine nachhaltige Sicherheit in ihren Ländern geben könne und dass sich ihre jeweilige Politik an diesem *externen* Bedrohungsfaktor ausrichten müsse. Wiederholt haben sie Initiativen gestartet, die Friedensbemühungen der VN zu unterstützen. Die OSZE hat natürlich kein Mandat, direkt zur Lösung des Konflikts in Afghanistan beizutragen. In Punkt 14 der Gipfelerklärung von Istanbul wird jedoch ausdrücklich auf die Bedrohungen, die aus Nachbarstaaten entspringen, Bezug genommen.
Der seit über 20 Jahren andauernde Krieg hat Afghanistan zu einem "Chaosland" werden lassen, in dem jegliche Ordnung fehlt. Mit den Taliban ist seit Mitte der neunziger Jahre ein neuer Akteur aufgetreten, der auch für die zentralasiatischen Staaten zunehmend relevant wurde.[30] Im Sommer des Jahres 2000 hat sich die militärische Situation in Afghanistan verändert. Die Offensive der Taliban verlief ungewöhnlich erfolgreich. Vor allem die Einnahme der Stadt Talokan wurde als entscheidende Schwächung der Nordallianz eingeschätzt. Während sich in den Jahren zuvor die Kampfhandlungen auf die Sommermonate konzentrierten, gab es im Winter 2000/2001 erstmals keine

29 Einführend in die Wasserproblematik: Philip Micklin, Managing Water in Central Asia, London 2000.
30 Zur Entstehungsgeschichte der Taliban siehe: Ahmed Rashid, Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia, o.O. 2000.

Kampfpause. Die Sommeroffensive der Taliban bedeutete zugleich einen herben Rückschlag für die Friedensbemühungen der VN.[31] Die Unbeweglichkeit in der "Osama-bin-Laden-Frage" führte die Taliban weiter in die internationale Isolation, was schließlich am 19. Dezember 2000 zum Beschluss des VN-Sicherheitsrats führte, gegen die Taliban Sanktionen zu verhängen.[32] In der Folge der Sanktionen verspürte die angeschlagene Nordallianz wieder politischen, vor allem aber auch militärischen Rückenwind; so konnte sie seitdem ihre Kampffähigkeit durch ausländische Waffenlieferungen verbessern. Gleichzeitig lassen die Taliban weiterhin keine Bereitschaft erkennen, sich auf einen Verhandlungsfrieden einzulassen. Der Sonderbeauftragte von VN-Generalsekretär Kofi Annan, der Spanier Francesc Vendrell, äußerte vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wiederholt die Befürchtung, dass im Sommer 2001 mit den bislang heftigsten Kämpfen zu rechnen sei und dass erst danach eine neue Lagebeurteilung, auch hinsichtlich internationaler Friedensbemühungen, erfolgen kann.[33] Momentan scheint es allerdings eher unwahrscheinlich, dass der innerafghanische Konflikt militärisch auf Zentralasien übergreift. Die gegenwärtige Situation in Afghanistan begünstigt jedoch die Aktivitäten solcher Gruppen, die radikale und extremistische Ideen auch nach Zentralasien exportieren wollen.

Verbunden mit der militärischen Eskalation hat die Flüchtlingsproblematik eine neue Dimension erlangt. Allein seit Herbst 2000 sind nach Schätzungen der VN-Sondermission in Afghanistan aufgrund der Kampfhandlungen erneut bis zu 150.000 Menschen in Nordafghanistan auf der Flucht. Verstärkt wurde diese Tendenz noch durch die katastrophale Trockenperiode in der innerasiatischen Region im Sommer 2000.

Da die OSZE keine Möglichkeit hat, sich direkt in Afghanistan zu engagieren, kann sie lediglich die diplomatischen Aktivitäten der VN politisch unterstützen. Bei der Analyse der Konfliktkonstellationen in Zentralasien bleibt hinsichtlich des Afghanistankonflikts die ernüchternde Erkenntnis, dass sich eine kurzfristige Lösung nicht abzeichnet. Selbst dann, wenn es zu einem Waffenstillstand kommen sollte, liegt die politische und wirtschaftliche Rehabilitation des vom Krieg völlig zerstörten Landes noch in weiter Ferne. Für die zentralasiatischen Länder wird deshalb die Frage im Vordergrund stehen, wie sie mit den von Afghanistan ausstrahlenden Sicherheitsrisiken kurz- und mittelfristig umgehen werden.

6. Problemfeld: Neue Sicherheitsrisiken

In engem Zusammenhang mit dem vorigen Problemfeld sind die "neuen Bedrohungspotentiale" zu nennen, von denen die Staaten Zentralasiens direkt

31 Vgl. Ahmed Rashid, Afghanistan: The Year in Review, in: Eurasia Insight, 16. Januar 2001.
32 Vgl. UN Security Council, Decision no. 1333 (2000).
33 So Vendrell am 11. April 2001 in Wien im Rahmen eines informellen Treffens mit Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten.

betroffen sind: internationaler Terrorismus, Drogenhandel und organisiertes Verbrechen. Afghanistan hat sich zum Hauptland des internationalen Drogengeschäfts entwickelt - mit allen negativen Implikationen für die Region. Im Jahre 1999 stammten nach VN-Schätzungen fast vier Fünftel des weltweit produzierten Rohopiums aus Afghanistan, wobei sich auch zunehmend die Heroinproduktion nach Afghanistan verlagert. Ein erheblicher Teil der dort produzierten Drogen, so wird vermutet, wird inzwischen über Routen in Zentralasien in den Westen geschmuggelt.[34] Wie sich der im Juli 2000 von den Taliban verhängte Bann des Opiumanbaus auswirkt, bleibt abzuwarten. Obwohl die Staaten Zentralasiens zum Teil beachtliche Anstrengungen in der Drogenbekämpfung unternehmen, bleibt die schlechte technische Ausstattung von Grenz- und Zollbehörden ebenso ein Problem wie die allgegenwärtige Korruption. Der Drogenhandel dürfte einen erheblichen Teil der Operationen von bewaffneten Gruppierungen finanzieren, die wiederum in Afghanistan ein ideales Umfeld finden, in denen in Trainingscamps militärische Ausbildung geleistet wird.

Die OSZE ist zwar keine Spezialorganisation zur Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen und Terrorismus, da sie weder über technische Expertise noch über entsprechende Ressourcen verfügt. Andererseits kann sie diese Themen angesichts deren Sicherheitsrelevanz nicht ignorieren, auch deshalb, weil es nicht zuletzt gerade die Märkte in Europa und Amerika sind, deren Nachfrage nach Drogen im Kern der gesamten Drogenproblematik in Zentralasien liegt. Im Sinne der Plattform für Sicherheitskooperation in der Europäischen Sicherheitscharta 1999 unterstützt die OSZE politisch die Aktivitäten anderer Organisationen, hier vor allem des UNODCCP. Auf dieser Basis und aufgrund der Aktualität der neuen Sicherheitsrisiken veranstalteten der österreichische OSZE-Vorsitz und UNODCCP im Oktober 2000 gemeinsam mit den fünf zentralasiatischen Staaten in Taschkent eine weit beachtete internationale Konferenz zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien.[35] Im Rahmen dieser Konferenz wurden von den fünf zentralasiatischen Staaten zwei Dokumente zur Verbesserung der Kooperation im Kampf gegen organisiertes Verbrechen, Drogenhandel und Terrorismus verabschiedet. Diese Dokumente wurden unter der Ägide von OSZE und UNODCCP vorbereitet. Darüber hinaus kann die OSZE aber auch - und das war eines der Ziele des österreichischen Vorsitzes im Rahmen der Taschkenter Konferenz - ihren umfassenden Sicherheitsansatz einbringen, etwa durch ihre Erfahrungen in der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft oder beispielsweise durch die Förderung von Ansätzen regionaler Ko-

34 Angaben einer UNDCP-Vertreterin auf dem 9. Wirtschaftsforum der OSZE, vgl. EF.DEL/78/01.

35 International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: An Integrated Approach to Counter Drugs, Organised Crime and Terrorism, Summary Report, Wien 2001.

operation.[36] Die zentralasiatischen Staaten wiederum können die OSZE und ihre Gremien als Plattform nutzen, um bei anderen Teilnehmerstaaten um bilaterale Unterstützung etwa im Bereich Schulung und Ausrüstung zu werben. Da gerade auch in den Ländern Zentralasiens, in denen die staatlichen Sicherheitsorgane oftmals unter schwierigen ökonomischen Bedingungen operieren müssen, das Problem der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen an Strukturen des organisierten Verbrechens einschließlich des Drogenhandels besonders relevant ist,[37] könnte auch eine konkrete Kooperation auf der Basis des OSZE-Dokuments für Kleinwaffen und leichte Waffen[38] ein Beitrag der OSZE dazu sein, die zentralasiatischen Staaten im Kampf gegen die neuen Sicherheitsrisiken zu unterstützen, etwa in Form von Schulungsprogrammen oder Erfahrungsaustausch.

Oberziel langfristige Stabilisierungspolitik - Umfassendes Handeln im komplexen Umfeld

Nicht selten kann man bei akademischen Veranstaltungen, die das Thema Konfliktprävention in Zentralasien zum Gegenstand haben, die Frage hören: "Was hat die OSZE für eine Strategie in Zentralasien?" Leider gibt es hierauf keine einfache Antwort, allein schon deshalb, weil "die OSZE" als Organisation von 55 verschiedenen Staaten, einschließlich der fünf zentralasiatischen, sehr unterschiedliche Interessen und Vorstellungen hinsichtlich der Region hat. Auch ist das Umfeld nicht statisch, sondern immer wieder andere Herausforderungen verlangen nach immer neuen Antworten. Es ist aber klar, dass die Region Sicherheit und Frieden braucht, um langfristig zu einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu gelangen, die den Menschen die Chance auf ein würdiges Leben bietet. Deshalb muss eine langfristige und nachhaltige Stabilisierungspolitik quasi das Oberziel des Handelns der zentralasiatischen Staaten selbst wie auch der OSZE mit ihren Institutionen sein.[39] Im Folgenden sollen deshalb nur einige Elemente einer solchen Stabilisierungspolitik in Zentralasien angesprochen werden, die den Rahmen für ein OSZE-Engagement bilden können:

- *Umfassende Sicherheit:* Die in diesem Beitrag gewählte Darstellung der Konfliktkonstellationen anhand von sechs Problemfeldern ist weder vollständig, noch behandelt sie hinreichend alle relevanten Details.

36 Der österreichische OSZE-Vorsitz hat zu der Taschkenter Konferenz ein Hintergrundpapier veröffentlicht, in dem die Möglichkeiten und Grenzen eines OSZE-Engagements bei der Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen und Terrorismus diskutiert werden: OSCE Chairmanship 2000, The OSCE and Security Aspects in Central Asia, abgedruckt in: Summary Report, a.a.O. (Anm. 35).

37 Vgl. Bobi Pirseyedi, The Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications, UN publications, o.O. 2000.

38 Abgedruckt im vorliegenden Band, S. 545-563.

39 Siehe hierzu auch: Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm.6).

Zentralasien ist nicht von einem eng fassbaren, monokausalen Konflikt bedroht, sondern von einer vielschichtigen Mischung untereinander in Wechselwirkung stehender interner und externer Spannungsfelder gekennzeichnet. Maßnahmen einer langfristige Stabilisierungspolitik sollten deshalb umfassend alle Aspekte von Sicherheit berücksichtigen. Krisen- und konfliktpräventive Maßnahmen sind auf sämtlichen hier angesprochenen Problemfeldern erforderlich. Einige Möglichkeiten, was die OSZE mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten in den verschiedenen Dimensionen konkret beitragen kann, wurden angesprochen.

- *Gemeinschaftlicher Ansatz:* Die OSZE und ihre Instrumente können nur dort erfolgreich sein, wo dies auch von den Staaten selbst so gewollt wird. Es ist ebenso falsch, mit dem Finger auf "die Zentralasiaten" zu zeigen, wie an Schreibtischen in Wien oder anderen westeuropäischen Hauptstädten Pläne zu entwickeln, die den Ländern vorschreiben, was vermeintlich "gut" für sie sei. Dies darf aber auch nicht heißen, dass man latenten Problemen nicht ins Auge sehen sollte. Es muss zu einem partnerschaftlichen Ansatz gehören, dass Irrwege in der Politik der Staaten, die Auswirkungen auf die Sicherheit der Region haben, thematisiert werden können.
- *OSZE als politische Plattform:* Die zentralasiatischen Staaten können die OSZE als ein mögliches Forum nutzen, um sich besser Gehör für ihre Anliegen zu verschaffen. Inzwischen hat das Thema Zentralasien innerhalb der OSZE politisch eine erhebliche Aufwertung erfahren und das Verständnis für die Probleme ist deutlich gestiegen; besonders aktiv war in dieser Hinsicht der österreichische OSZE-Vorsitz im Jahr 2000, der Zentralasien zu einem Schwerpunkt gemacht hat. Daneben können die zentralasiatischen Staaten durch eine sichtbare Partizipation in der OSZE und das Einhalten der OSZE-Standards gegenüber dritten Staaten oder anderen internationalen Akteuren ihre Reformbereitschaft dokumentieren.[40]
- *Regionaler Ansatz:* Viele der Herausforderungen betreffen nicht nur einzelne Länder und erfordern daher gemeinschaftliche Lösungen, die den Interessen verschiedener Beteiligter gerecht wird. Die Förderung von regionalem Dialog und Kooperation sollte deshalb ein prioritäres Element einer OSZE-Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien sein. In diesem Kontext ist insbesondere auf das Amt des Persönlichen Beauftragten für Zentralasien hinzuweisen. Dabei kann es gegebenenfalls

40 Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hat z.B. in Artikel 1 ihres Statuts einen expliziten Verweis auf eine auf einem Mehrparteiensystem basierende Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft verankert. Die kürzlich von der Bank veröffentlichte Länderstrategie für Usbekistan nimmt beispielsweise Bezug auf den Bericht des OSZE/BDIMR-Berichts zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Usbekistan. Vgl. EBRD, Strategy for Uzbekistan, 3 April 2001, S. 29.

auch sinnvoll sein, bereits bestehende regionale Initiativen außerhalb der OSZE zu stärken.

- *Kontinuität und Langfristigkeit:* Aufgrund des jährlich wechselnden Vorsitzes werden die Prioritäten innerhalb der OSZE periodisch immer wieder neu gesetzt. Kein einzelner Vorsitz, mag er sich auch noch so sehr für Zentralasien engagieren, wird in der Lage sein, die Komplexität der Sicherheitsherausforderungen wirklich nachhaltig zu lösen. Langfristigkeit und Kontinuität sowohl im politischen Dialog als auch im operativen Handeln sind deshalb Voraussetzungen für eine seriöse Stabilisierungspolitik. Ein wesentliches Element hierbei sind die Feldpräsenzen und die verschiedenen Institutionen, die durch ihre längerfristig angelegten Mandate die Kohärenz der OSZE-Aktivitäten gewährleisten können. Ein noch stärkerer Akzent auf längerfristig angelegten Programmen anstelle einzelner, in ihrer Wirkung beschränkter Kleinstprojekte könnte ebenfalls zusätzlich zu Kontinuität und Langfristigkeit beitragen. Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, dass es sich bei den OSZE-Präsenzen in Zentralasien um Kleinstbüros handelt, die bereits umfassenden Aufgaben nachkommen und deshalb in ihren operativen Möglichkeiten beschränkt sind.
- *Kooperation mit anderen Partnern:* Realistischerweise werden Umfang und Reichweite des Engagements der OSZE immer beschränkt bleiben. Für viele konkrete Maßnahmen verfügen spezialisierte Organisationen und Institutionen über erheblich bessere Kompetenz. Gerade in den Bereichen, in denen die OSZE nicht über eigene Ressourcen verfügt, etwa in der wirtschaftlichen Dimension, wird sie auf die Zusammenarbeit mit anderen Partnern angewiesen sein. Die OSZE kann aber die Rolle eines politischen Katalysators einnehmen und - auf der Basis des umfassenden Sicherheitskonzepts - technische und Spezialorganisationen für die Probleme in der Region sensibilisieren.

Wie die Antwort auf die eingangs dieses Beitrags gestellte Frage, ob Zentralasien künftig ein regionaler Brennpunkt sein wird, aussieht, hängt von einer Vielzahl von Akteuren und Faktoren ab, die innerhalb und außerhalb der Region liegen. Die OSZE hat konkrete Möglichkeiten, auf die verschiedenen aufgezeigten Problemfelder einzuwirken, und kann somit ihren Beitrag zur Stabilisierung der Region leisten, ohne dass dabei die Reichweite der OSZE in ihrer heutigen Form überschätzt werden sollte.

Heidi Tagliavini

Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung in Georgien - Aus der Tätigkeit einer Persönlichen Vertreterin des OSZE-Vorsitzes

Am 29. Dezember 1999 wurde ich vom damaligen österreichischen Außenminister Wolfgang Schüssel zur Persönlichen Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Kaukasus ernannt. Meine Aufgabe war es, den Vorsitz in allen Fragen betreffend die Konflikte in *Tschetschenien/Russische Föderation* sowie in *Südossetien/Georgien* und in *Abchasien/Georgien* zu unterstützen und zu beraten. Mein Mandat umfasste folgende Punkte:

- Förderung der Bemühungen aller beteiligten Parteien und der internationalen Gemeinschaft um OSZE-konforme Lösungen;
- Entwicklung von Strategien für umfassende Initiativen zur Förderung der Achtung von OSZE-Normen und -Prinzipien in der Region;
- Beratung und Unterstützung der Amtierenden Vorsitzenden[1] für das Voranbringen dieser Bemühungen in der Region;
- Pflege enger Kontakte mit internationalen Organisationen (Europarat, Europäische Union, Vereinte Nationen etc.) im Namen der Amtierenden Vorsitzenden.

Der Kaukasus gehörte zu den Prioritäten des österreichischen Vorsitzes, der daher den Beschluss fasste, für diese Region eine eigene Persönliche Vertreterin zu ernennen. Mein Mandat endete am 31. Dezember 2000.

Zum Instrument des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden

Der "Persönliche Vertreter" ist eines der Instrumente der OSZE, die dem Vorsitz während seines Präsidialjahres zur Verfügung stehen. Er soll dem Vorsitz bei einer bestimmten Aufgabe unterstützend beistehen. Die Ernennung von Persönlichen Vertretern ist eine Prärogative des Vorsitzes. Zur Unterstreichung seiner Prioritäten setzte Österreich im Jahr 2000 vier Persönliche Vertreter ein, um seinen Bemühungen auf dem Balkan, in Zentralasien und im Kaukasus Nachdruck zu verleihen.[2] In der kurzen Geschichte

1 Benita Ferrero-Waldner übernahm am 4. Februar 2000 das Amt der österreichischen Außenministerin und wurde damit Amtierende Vorsitzende der OSZE.

2 Für den Balkan: Albert Rohan, Generalsekretär des österreichischen Außenministeriums, für Zentralasien: Ján Kubiš, Generalsekretär der OSZE, für Berg-Karabach: Andrzej Kasprzyk, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den von

der OSZE wurde dieses Instrument von den jeweiligen Vorsitzenden unterschiedlich angewandt. Vor der Betrachtung und Analyse der Konflikte, die in mein Mandat fielen, möchte ich daher einige grundsätzliche Überlegungen zum Instrument des Persönlichen Vertreters anstellen.
In den "Beschlüssen von Helsinki" von 1992 wird unter Punkt 22 die Funktion des Persönlichen Vertreters wie folgt definiert:

> "Wenn der amtierende Vorsitzende mit einer Krise oder einem Konflikt befaßt ist, kann er zur Unterstützung und auf seine Verantwortung einen persönlichen Vertreter mit einem klaren und präzisen Mandat bestimmen. Der amtierende Vorsitzende unterrichtet den AHB von der Absicht, einen persönlichen Vertreter zu ernennen, und von dessen Mandat. Die Berichte des amtierenden Vorsitzenden an den Rat/AHB enthalten Informationen über die Aktivitäten des persönlichen Vertreters sowie über alle seine Beobachtungen und Ratschläge."[3]

Der "Ausschuss Hoher Beamter" (AHB) existiert zwar nicht mehr - er wurde zunächst in "Hoher Rat" umbenannt, seine Aufgaben hat inzwischen jedoch weitgehend der Ständige Rat (seinerzeit: Ständiger Ausschuss) übernommen -, das Prozedere ist allerdings dasselbe geblieben. In der Vergangenheit wurden Persönliche Vertreter sowohl für kürzere als auch für längere Missionen eingesetzt. Meine einjährige Tätigkeit als Persönliche Vertreterin für den österreichischen Vorsitz hat mir gezeigt, mit welchen Problemen, aber auch Möglichkeiten diese Funktion verbunden ist.
Da der Persönliche Vertreter gemäß Definition vor allem bei der Krisen- und Konfliktbewältigung zum Einsatz kommt, ist eine der unabdingbaren Voraussetzungen für das Erreichen der Ziele, wie sie in der obigen Definition beschrieben sind, dass der Persönliche Vertreter und sein Mandat von den Konfliktparteien akzeptiert werden. So begrüßte z.B. Georgien die Ernennung eines Persönlichen Vertreters ausdrücklich und wertete sie als gebührende Beachtung der dort existierenden Probleme durch den Vorsitz. Demgegenüber stellte sich Russland im Falle des Konflikts in Tschetschenien auf den Standpunkt, dass seine Intervention in diesem Konflikt eine interne Antiterroroperation sei. Die Geschichte des zweiten Tschetschenienkrieges zeigt ziemlich deutlich, dass Moskau jede internationale Beteiligung an der politischen Konfliktbewältigung ablehnt. Zwar ließ Moskau im Bereich der Menschenrechte einige wenige Experten des Europarates ins Land; diese arbeiten aber mit einem sehr eingeschränkten Mandat und sind in die russischen Strukturen eingebunden. Außer diesem Engagement bleibt der internationalen Gemeinschaft in Tschetschenien nur der humanitäre Einsatz in sehr begrenztem

---

der Minsker-Konferenz behandelten Konflikt, und Heidi Tagliavini für Missionen im Kaukasus.

3 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 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. A.6, S. 4.

Rahmen. Die konsequente Ablehnung der Tätigkeit eines Persönlichen Vertreters in der Tschetschenienfrage durch Moskau hatte zur Folge, dass mein Mandat sich in diesem Fall auf die - immerhin nicht unwichtige - Unterstützung und Beratung des Vorsitzes reduzierte. In der Schaffung eines informellen Netzwerkes mit anderen internationalen Organisationen, die humanitäre Aufgaben wahrnahmen oder im Bereich der Menschenrechte im Nordkaukasus aktiv waren, sahen wir außerdem die Möglichkeit, einen wenn auch kleinen Beitrag zur Konfliktbewältigung zu leisten.

Nicht unproblematisch ist die Stellung des Persönlichen Vertreters**.** Naturgemäß steht er zwischen dem Vorsitz und den OSZE-Missionen in den Konfliktgebieten. Im Falle einer längeren Mission eines Persönlichen Vertreters ist es deshalb sicher wichtig, dass der Vorsitz dessen Mandat gegenüber dem Mandat des Missionsleiters präzise abgrenzt und die Position des Persönlichen Vertreters stärkt. Es muss unbedingt verhindert werden, dass es zu Spannungen und Konkurrenzsituationen mit den Missionen kommt.

Eine weitere Schwierigkeit kann die zeitliche Begrenzung des Mandats darstellen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Persönliche Vertreter nicht zur Bewältigung einer akuten Krise eingesetzt wird,[4] sondern - wie in meinem Fall - um Bewegung in so genannte *frozen conflicts* wie z.B. in Südossetien/Georgien zu bringen. Es liegt auf der Hand, dass der Aufbau eines Beziehungsnetzes und die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zu den Akteuren eines Konflikts nicht von heute auf morgen geschehen. Beides sind aber Grundvoraussetzungen dafür, in solch vielschichtigen und komplizierten Konflikten wie dem erwähnten auch nur Teilresultate zu erzielen. In diesem Sinne wäre es für den Persönlichen Vertreter, aber auch für seine Gesprächspartner wichtig, dass sein Mandat nicht auf eine Präsidentschaft beschränkt ist. Auch das Engagement der Konfliktparteien in den Gesprächen wäre dann vermutlich größer.

Dieser Punkt gibt mir Gelegenheit, auch auf die positiven Seiten des Instruments des Persönlichen Vertreters hinzuweisen. Es ist kein Geheimnis, dass das Fehlen eines institutionellen Gedächtnisses als Resultat des relativ raschen Wechsels der Mitarbeiter in den Missionen mit oftmals nur kurzen Einsatzzeiten eine der Schwächen der OSZE darstellt. Natürlich trägt auch der jährliche Wechsel des Vorsitzes nicht gerade zur Kontinuität in der Konfliktprävention bzw. -bearbeitung bei. Es erhebt sich daher die Frage, ob durch den längerfristigen Einsatz von Persönlichen Vertretern nicht ein wichtiges Element der Kontinuität geschaffen werden könnte.

Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, die in verschiedenen Konfliktgebieten (z.B. im Kaukasus, auf dem Balkan und in Zentralasien) durch Sondergesandte des Generalsekretärs vertreten sind, könnte auf dem Niveau

---

4 Solch eine kurzfristige Mission war z.B. die Mission des ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten Felipe González in Belgrad im Dezember 1996, dessen Mandat darin bestand, "Informationen von allen politischen Kräften und Institutionen, einschließlich der Medien und der Justiz, über die Fakte n und Ereignisse bezüglich der Kommunalwahlen, einschließlich der Annullierung ihrer Ergebnisse, einzuholen".

von hochrangigen Vertretern besser koordiniert und somit intensiviert werden, wie es sich in meinem Fall am Beispiel des Konflikts in Abchasien/Georgien auch gezeigt hat.[5]
Es kristallisiert sich immer deutlicher heraus, dass die Konflikte im Kaukasus einen inneren Zusammenhang aufweisen und somit nicht einzeln gelöst werden können. Ein regionaler Ansatz ist daher notwendig. Verschiedene Politiker in und außerhalb der Region haben sich in diesem Sinne geäußert. Auch die OSZE wird sich möglicherweise verstärkt mit solchen Ansätzen beschäftigen und entsprechende Aktivitäten entwickeln müssen. Ein Persönlicher Vertreter könnte das geeignete Instrument für die Vertretung der OSZE und die Koordination ihrer Aktivitäten in der Region darstellen und wäre in diesem Sinne eine nützliche Ergänzung zu den Missionen vor Ort.
Es gibt meiner Meinung nach also durchaus Gründe, in der OSZE am Instrument des Persönlichen Vertreters festzuhalten. Allerdings müssten die oben erwähnten Probleme, die mit dieser Funktion verbunden sind, in der Organisation einmal diskutiert und geklärt werden.

Die Konflikte in Georgien

Im Lichte des oben Gesagten soll nun anhand der konkreten Tätigkeit in Südossetien und in Abchasien dargestellt werden, welchen Beitrag ein Persönlicher Vertreter im Rahmen des Mandates und unter Berücksichtigung der gegebenen Situation im Konfliktgebiet leisten kann.
Bei der Betrachtung der Konflikte in Georgien sollte eingangs erst einmal auf die schwierige innen- und außenpolitische Lage in diesem Land verwiesen werden:

- Die wirtschaftlichen Probleme nehmen zu.
- Die soziale Unzufriedenheit über die schlechten Lebensbedingungen (hohe Arbeitslosigkeit, mehrmonatige Lohnausfälle, knappe Energiezufuhr etc.) wird größer.
- Die Anwesenheit von mehreren Hunderttausend Flüchtlingen (aus Abchasien und Südossetien, aber auch aus Tschetschenien) schafft zusätzliche Unruhe und Schwierigkeiten (humanitäre und soziale Probleme, Gesundheit, Erziehung, Sicherheit, etc.).
- Die Schwäche der staatlichen Strukturen lädt geradezu zur Umgehung der Gesetze ein; Kriminalität und Korruption sowie die Durchsetzung von Partikularinteressen sind keine Seltenheit.
- Das nicht spannungsfreie Verhältnis zu Moskau wirkt sich direkt auf die Konfliktlösungsprozesse aus.

5 Siehe den Abschnitt über Abchasien in diesen Ausführungen.

Solche internen Schwierigkeiten machen es der internationalen Gemeinschaft nicht einfach, in Georgien etwas zu bewegen. Bisher hat Georgien selbst auch relativ wenig unternommen, um die sezessionistischen Gebiete davon zu überzeugen, dass eine Rückkehr in den georgischen Staatsverband für sie attraktiv und vorteilhaft wäre. Auch steht außer Zweifel, dass eine Lösung der Konflikte in Georgien nur unter Berücksichtigung russischer Interessen möglich ist, was bedeutet, dass beide Länder zusammenarbeiten müssen.

Südossetien

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ließen sich ursprünglich im Nordkaukasus lebende Osseten auf den fruchtbaren Südhängen des Kaukasus in Georgien nieder, brachen ihre Bindungen zum Norden aber nie ab. Ganz im Geiste der herrschenden Aufbruchstimmung forderten sie Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts die Aufwertung ihres politischen Status gegenüber Georgien, was von Tiflis jedoch abgelehnt wurde und bereits damals zu blutigen Auseinandersetzungen führte. Noch vor dem Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1991 und als Reaktion auf die Souveränitätserklärung Georgiens gegenüber Moskau erklärte Südossetien 1990 seinerseits die Sezession von Georgien und brachte seinen Wunsch nach Anschluss an Nordossetien als Teilrepublik der Russischen Föderation zum Ausdruck. Terrorakte und militärische Zusammenstöße veranlassten Zehntausende von georgischen und ossetischen Einwohnern zur Flucht.[6] Russland machte 1992 in Südossetien, auf dem Territorium des damals bereits unabhängigen Georgien, den blutigen Unruhen mit Fallschirmjägern ein gewaltsames Ende und brachte Georgier und Südosseten dazu, ein Waffenstillstandsabkommen (das so genannte Abkommen von Sotschi) zu unterzeichnen. Unmittelbar danach wurden Verhandlungen mit Russland als Vermittler und unter Beteiligung der OSZE aufgenommen.
Seit 1996 stagnierten die Verhandlungen und schwächten damit auch die verschiedenen Mechanismen zur Kontrolle der Lage in der Region.[7] Die drei folgenden Punkte sind die Haupthindernisse für die Beilegung des Konflikts:

- die Frage der territorialen Integrität Georgiens sowie der Status Südossetiens,
- die staatlich-rechtlichen Beziehungen der beiden Einheiten sowie
- Sicherheitsgarantien für zukünftige Abkommen, die die Beziehungen zwischen Georgien und Südossetien regeln sollen.

6 Die Osseten flohen mehrheitlich in den Nordkaukasus, die in Südossetien lebenden Georgier in andere Gebiete Georgiens.

7 Die Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) als Regulierungsorgan und die aus Russen, Georgiern sowie Nord- und Südosseten bestehenden gemeinsamen Friedenstruppen (*Joint Peacekeeping Forces*, JPKF).

Um den Verhandlungen neue Dynamik zu verleihen, regten die Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul 1999 ein Expertentreffen an, um in den wichtigsten Streitfragen Fortschritte zu erzielen. Die georgische Seite verlangte darüber hinaus eine Stärkung der Rolle der OSZE als Ausgleich zu dem als zu stark empfundenen Einfluss Moskaus. Die südossetische Seite gab sich hingegen mit dem Status quo zufrieden. Status quo heißt in diesem Fall eine dreifache russische Präsenz in Südossetien

- als Vermittler in den politischen Verhandlungen,
- als Oberkommandierender der Friedenstruppen und darüber hinaus
- als nordossetischer Teilnehmer an den Verhandlungen, sozusagen als natürlicher Alliierter der Südosseten.

Das in Istanbul angeregte Badener Expertentreffen,[8] das Mitte Juli 2000 stattfand, brachte folgende konkrete Ergebnisse:

- Erstmals wurden die staatlich-rechtlichen Beziehungen (territoriale Integrität Georgiens, Status Südossetiens und Garantiefrage) als Thema aufgegriffen und es wurde vereinbart, diese Fragen künftig in einem "Paket" zu behandeln, d.h., über diese Fragen kann nicht einzeln verhandelt werden.
- Des Weiteren beauftragten die Parteien den österreichischen OSZE-Vorsitz, gemeinsam mit der Russischen Föderation Konsultationen über die Garantien zukünftiger Abkommen zu beginnen.

Als Persönliche Vertreterin der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE habe ich somit nach dem Badener Treffen folgende Aktivitäten für den Vorsitz unternommen:

- Konsultationen über eine verstärkte Rolle der OSZE im georgisch-ossetischen Konfliktregelungsprozess,
- Konsultationen über die Vorstellungen der Konfliktparteien zur Garantiefrage,
- vertrauensbildende Maßnahmen zur Verminderung der Spannungen durch Anregung konkreter Vorschläge bei noch offenen Fragen (Unterzeichnung eines überfälligen wirtschaftlichen Rehabilitationsabkommens zwischen der Russischen Föderation und Georgien, Einberufung der Gemeinsamen Kontrollkommission zur Regelung aller neben dem Friedensprozess anhängigen Fragen, vor allem im Bereich Sicherheit, Abtrennung der Friedensverhandlungen von anderen praktischen Fragen etc.).

8 Baden bei Wien.

Seit September habe ich gemeinsam mit dem Vertreter der Russischen Föderation, Botschafter Michail Majorow, und dem Leiter der OSZE-Mission in Tiflis, Botschafter Jean-Marie Lacombe, drei Konsultationsrunden zu diesen Fragen in Tiflis und Zchinwali (Südossetien) durchgeführt. Als Ergebnis kann Folgendes festgehalten werden: Sowohl in der Frage der Stärkung der Rolle der OSZE als auch in der Garantiefrage besteht zwar auf beiden Seiten Gesprächsbereitschaft, doch sind die Vorstellungen wie erwartet sehr unterschiedlich. Georgien unterstützt die Idee, die OSZE-Troika in die Verhandlungen einzubeziehen. Dem steht Südossetien skeptisch gegenüber und hält am Status quo fest. Auch in der Frage der Garantien gehen die Meinungen weit auseinander: Südossetien versteht unter Garantien "harte", d.h. militärische Sicherheitsgarantien. Georgien hingegen schließt sich in dieser Frage der Interpretation der OSZE an, die Garantien als ein umfassendes System zur Sicherung der wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und menschenrechtlichen Aspekte des zukünftigen Zusammenlebens versteht.
Mit diesen regelmäßigen Konsultationen gelang es, eine gewisse Bewegung in den Konfliktlösungsprozess zu bringen. Das Rehabilitationsabkommen wurde am 23. Dezember 2000 nach langem Drängen der OSZE und des österreichischen Vorsitzes endlich unterzeichnet. Damit konnte die Gemeinsame Kontrollkommission wieder einberufen werden. Erstmals tagte diese nun unter Beteiligung der EU-Kommission, die sich in diesem Konflikt finanziell in den Bereichen Energie und Transport stark engagiert, im April 2001. Darüber hinaus wurde ebenfalls noch vor Jahresende ein Terminplan für weitere Treffen zur Fortsetzung des politischen Dialogs vereinbart. Damit wurde eine Dynamik im Friedensprozess geschaffen, die es aufrechtzuerhalten gilt, zumal die geopolitische Situation in der Region Spannungen auslöst, die sich negativ auf die Konfliktlösungsbereitschaft auswirken.

Abchasien

Zwischen Abchasien und Georgien schwelte im Verlauf der gesamten Zeit der sowjetischen Herrschaft ein latenter Konflikt, der sich periodisch bis zu blutigen Unruhen zuspitzte. Zur Zeit der Perestroika, als Georgien selbst die Unabhängigkeit von Russland anstrebte, erreichten diese Spannungen ihren Höhepunkt an Unversöhnlichkeit. Nach der 1990 erfolgten einseitigen Erklärung der Souveränität Abchasiens (die von Georgien umgehend annulliert wurde), verkündete das abchasische Parlament 1992 die Unabhängigkeit, was den Einmarsch der georgischen Nationalgarde zur Folge hatte. Nach etwas mehr als einem Jahr gewann Abchasien - zweifellos nicht ohne äußere Unterstützung - den Krieg gegen Georgien. 1994 wurde in Moskau ein von Russland vermittelter und von den Vereinten Nationen und der OSZE mitunterzeichneter Waffenstillstand geschlossen. Außerdem wurden ein Vertrag über

die Regelung des Status Abchasiens und ein vom UNHCR mitgetragenes Abkommen über die Rückkehr der Flüchtlinge[9] unterzeichnet.
Seither ist im Konfliktgebiet eine rund 1.600 Mann starke GUS-Friedenstruppe[10] zur Überwachung der Einhaltung des Waffenstillstandes eingesetzt, die durch eine rund 100 Mann starke VN-Mission (UNOMIG) beobachtet wird. Die VN sind politisch auch mit dem so genannten Genfer Prozess in Fragen der Sicherheit, der Flüchtlingsrückkehr und des wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbaus federführend, wobei die Rolle Moskaus in den Friedensverhandlungen nicht unterschätzt werden darf. Die OSZE ist in Abchasien nur im Rahmen ihres Mandats in der menschlichen Dimension mit einigen wenigen Projekten zur Entwicklung der Zivilgesellschaft und zur Wahrung der Menschenrechte tätig.
Bis 1998 gab es im Konfliktgebiet zunächst keine ernsthaften Zwischenfälle mehr. Im Mai 1998 kam es jedoch nach monatelangen Spannungen und gegenseitigen Provokationen im abchasischen Grenzgebiet, dem Gali-Distrikt, erneut zum Ausbruch eines kurzen, aber heftigen militärischen Konflikts, der die gesamte mittlerweile wieder dorthin zurückgekehrte Bevölkerung, rund 80.000 Mingrelen[11], zum zweiten Mal seit dem Krieg von 1992-94 zur Flucht veranlasste. Nur dank der schnellen Reaktion der VN konnten diese so genannten Mai-Ereignisse gestoppt werden. Die Vertreibung der Einwohner, die Plünderung und das anschließende Abbrennen der Häuser konnten jedoch nicht verhindert werden.
Bei der Betrachtung der Lage in Abchasien darf der russische Faktor nicht unterschätzt werden: Die gängige Sprache ist Russisch, die Währung ist der russische Rubel, die Grenze zu Russland wird von der Russischen Föderation und nicht gemeinsam mit Georgien kontrolliert und die russische Präsenz, vor allem in Gestalt russischen Militärs, ist bedeutend. Das zeigt, wie weit sich Abchasien in jeder Hinsicht von Georgien entfernt hat. Abchasien ist damit zu einem Testfall für die bilateralen Beziehungen zwischen Moskau und Tiflis geworden.
In Anerkennung der führenden Rolle der VN in den politischen Verhandlungen versteht sich die OSZE als unterstützende Organisation im abchasischen Friedensprozess. Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung, nach der die OSZE in Abchasien eine aktivere Rolle spielen soll. Auf georgische Initiative hin forderten sie den OSZE-Vorsitz auf, gemeinsam mit den VN eine Erkundungsmission zur Prüfung des Vorwurfs kontinuierlicher "ethnischer Säuberung" im Gali-Distrikt durchzuführen. Meine Gespräche im Hauptquartier der Vereinten

9 Von beiden Seiten verübte Massaker an der Zivilbevölkerung hatten zu einer Massenflucht aus Abchasien geführt. Rund 250.000 Flüchtlinge, vorwiegend ethnische Georgier, leben noch heute außerhalb Abchasiens, ein großer Teil davon in Tiflis.
10 Die GUS-Friedenstruppe (CIS Peacekeeping Force) besteht praktisch ausschließlich aus russischen Verbänden und steht unter russischem Oberkommando.
11 Eine der vielen ethnischen Gruppen Georgiens; geographisch leben sie im "Grenzgebiet" zwischen den Konfliktparteien und sind daher die eigentlichen Opfer dieser Situation.

Nationen im März 2000 ergaben zunächst, dass die VN, die in ihren Sicherheitsratsresolutionen zu Abchasien das Wort "ethnische Säuberung" aus verschiedenen Gründen[12] stets vermeiden, nicht zu einer derartigen gemeinsamen Mission mit der OSZE bereit waren. Abgesehen davon war Abchasien, das die Durchführung rein physisch hätte ermöglichen müssen, an einer solchen Mission nicht interessiert.
Im Namen des österreichischen Vorsitzes suchte ich nun nach einer realisierbaren Formel, mit der sich auch Georgien einverstanden erklären konnte. Aus der Erkundungsmission wurde eine Mission zur Feststellung der Lage der in den Gali-Distrikt zurückgekehrten Flüchtlinge zum Zwecke der Erhebung der humanitären, sozialen, wirtschaftlichen und Sicherheitsbedürfnisse.[13] Damit gelang es,

- die VN als Partner für diese Operation zu gewinnen,
- den abchasischen Führer Wladislaw Ardsinba von diesem Unternehmen zu überzeugen,
- die Zustimmung der georgischen Seite zu gewinnen und
- eine repräsentative Anzahl in Georgien tätiger internationaler Organisationen zur Mitarbeit einzuladen.

Die Gemeinsame Beurteilungsmission (*Joint Assessment Mission*, JAM) kam gerade rechtzeitig vor dem OSZE-Außenministertreffen in Wien im November 2000 zustande. Damit wurde die Vorgabe des Istanbuler Gipfeltreffens erreicht, wenn auch mit gewissen Einschränkungen. Jede andere Tätigkeit in diesem Bereich wäre nicht machbar gewesen. Konkret hat die Gemeinsame Beurteilungsmission

- die Zusammenarbeit zwischen den VN und der OSZE in Georgien gefördert, wobei auf den guten Willen des jetzigen Missionsleiters der VN-Beobachtermission, Botschafter Dieter Boden, hingewiesen werden muss, ohne dessen Einsatz die Mission nicht zustande gekommen wäre;
- als konkretes Ergebnis verschiedenen Organisationen die Möglichkeit gegeben, gezielt einer besonders verletzbaren Gruppe von Flüchtlingen adäquate Hilfe zu leisten;

---

12 Die VN hoben als Gründe vor allem die Konsequenzen hervor, die eine solche Verurteilung nach sich zöge: Sie wären verpflichtet, nach der Feststellung von ethnischer Säuberung strafrechtliche Schritte gegen Abchasien einzuleiten. Zweifellos sind auch die Strukturen der VN, allen voran der Sicherheitsrat mit seinem Vetorecht, nicht geeignet, schwerwiegende Verurteilungen in diesem Fall zu verabschieden.

13 Das Mandat lautet wie folgt:
"Within the framework of the UN-led Geneva Peace Process, to assess conditions relevant to the safe, secure and dignified return of refugees and internally displaced persons (IDPs) and to the reintegration of those who have already returned to their places of previous permanent residence in the Gali district.
The purpose of the assessment mission is to foster greater international support for the process of return, including consideration of the possible provision of assistance to returnees, and to contribute to the general stability in the area."

- zu dem Bewusstsein geführt, dass dem Flüchtlingselend nur mit praktischen Maßnahmen beizukommen ist, was nach vielen Jahren vergeblicher Bemühungen in dieser Richtung endlich zur Schaffung eines VN/OSZE-Büros für Menschenrechte in Gali zur Lösung konkreter Probleme dieser Zielgruppe führen könnte;
- die Rolle der OSZE in Abchasien gestärkt.

Auch diese Mission hat wieder einmal gezeigt, dass Flüchtlinge in post-konfliktuellen Situationen besonders benachteiligt sind und dass zumindest elementare humanitäre Hilfe weiterhin notwendig ist. Solange ein Konflikt nicht gelöst ist, sind daher die nationalen und internationalen humanitären Organisationen besonders gefordert.

Eine Initiative zur Förderung der Sicherheit und Stabilität im Kaukasus im regionalen Kontext: "Kaukasus - Verteidigung der Zukunft"

Wie eingangs bereits erwähnt, zeigt sich immer deutlicher, dass die Konflikte im Kaukasus einen inneren Zusammenhang aufweisen und somit nicht einzeln gelöst werden können. Aus diesem Grund haben sich verschiedene Politiker innerhalb, aber auch außerhalb der Region mehr oder weniger deutlich für einen regionalen Ansatz bei der Konfliktlösung ausgesprochen. Auch der österreichische OSZE-Vorsitz hat solche Ideen mit Interesse studiert. Erwähnt sei hier nur ein von mir angeregtes Seminar im *Centre Henry Dunant* in Genf im April 2000 über Strategien zur Förderung der Stabilität in der Kaukasus-Region.
Zu einem regionalen Ansatz gehört sicher auch, dass ein Dialog aller interessierter Kreise in der Region über eine sichere und stabile Zukunft des Kaukasus in Gang gebracht wird. Da die Fronten zwischen den Politikern in der Region zur Zeit eher verhärtet sind, ist es besonders wichtig, dass ein solcher Dialog nicht nur von Politikern, sondern insbesondere auch von Schriftstellern und Intellektuellen geführt wird. Zusammen mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, haben wir deshalb eine Initiative lanciert, deren Ziel es war, über zwanzig Autoren aus der Region des Nord- und Südkaukasus einzuladen, ihre Vision einer sicheren und stabilen Zukunft des Kaukasus in einem Essay darzulegen und daraus ein Buch zu machen. Ein ähnliches Projekt wurde unter der Federführung von Freimut Duve bereits mit Autoren aus dem ehemaligen Jugoslawien realisiert.[14]
Das Projekt scheint ein Erfolg zu sein: Schon Ende November 2000 konnten die englische und die deutsche Version, die unter dem Titel "The Caucasus - Defence of the Future" bzw. "Kaukasus - Verteidigung der Zukunft"[15] er-

14 Freimut Duve/Nenad Popovič, Verteidigung der Zukunft, Wien/Bozen 1999.
15 Freimut Duve/Heidi Tagliavini, The Caucasus - Defence of the Future bzw. Kaukasus - Verteidigung der Zukunft, Wien/Bozen 2001.

schienen sind, den OSZE-Delegationen und der Presse im Rahmen der OSZE-Außenministerkonferenz in Wien vorgestellt werden. Im Januar 2001 folgten Präsentationen der russischen Version[16] in Tiflis, Moskau und St. Petersburg. Auch in der Presse fand das Buch ein überwiegend positives Echo. Was aber noch wichtiger ist: Das Interesse in der Region scheint stetig zu wachsen. Es bleibt zu hoffen, dass ähnlich wie in Südosteuropa ein regionales Netzwerk bestehend aus Persönlichkeiten, die sich aktiv in der Konfliktlösung und -verhütung engagieren wollen, entsteht.

Nunmehr außerhalb meiner OSZE-Aktivitäten versuchen wir derzeit diese Idee mit einem von der Schweiz unterstützten Fortsetzungsprogramm weiterzuentwickeln. Geplant ist, die für den Aufbau eines Netzwerkes notwendigen Mittel und Instrumente als Starthilfe zur Verfügung zu stellen und Formen zu finden, die die interessierten Kreise (Schriftsteller und Intellektuelle) zusammenführen und sie dazu veranlassen, mit ihren Mitteln an der Bewusstseinsbildung und an der Gestaltung der Zivilgesellschaft zu arbeiten.

16 Freimut Duve/Heidi Tagliavini, Kavkaz v poiskach mira, Literaturno-chudožestvennyj žurnal "Glagol", Moskau 2000.

Hans-Georg Heinrich

Konfliktmanagement durch die OSZE in Georgien: Der politische Kontext

Im Umfeld der Konflikte in Georgien lassen sich globale, regionale und lokale Faktoren unterscheiden. Die Großmächte sind durch ihre Interessen, aber auch durch die formalen Konfliktlösungsmechanismen direkt involviert. Der viel beschworene regionale Ansatz geht zunächst davon aus, dass der gesamte Raum ein System bildet, dass also Veränderungen in einem Teilgebiet Auswirkungen auf andere Teile oder das Ganze haben. Das ist sicherlich eine zutreffende Annahme, obwohl offen ist, wie stark die gegenseitigen Abhängigkeiten sind. Sicher ist, dass der Begriff "regionaler Ansatz" politisch instrumentalisiert werden kann. Für Akteure, die kein Interesse an der Lösung eines bestimmten Konflikts haben, kann die Wahl einer Regionalstrategie eine Möglichkeit sein, die Lösung des Einzelkonfliktes unter Verweis auf eine Lösung für die Gesamtregion hinauszuzögern und auf absehbare Zeit zu blockieren. Der Begriff kann aber auch bedeuten, dass die Verantwortung für die Konfliktlösung auf die Regional- bzw. Großmächte verlagert wird. Dasselbe gilt im Übrigen auch für den so genannten Stabilitätspakt, dessen wesentlicher Inhalt offensichtlich eine Einigung zwischen den Groß- bzw. Regionalmächten über die jeweiligen Einflussgebiete im Kaukasusraum sein soll. Die Vorstellungen über die konkreten Interessenabgrenzungen sind dann von den jeweiligen politischen Strategien abhängig.

Hier wird jedenfalls unterstellt, dass die einzelnen Konflikte in Georgien voneinander abhängig oder auf gemeinsame Faktoren rückführbar sind und dass solche Abhängigkeiten darüber hinaus auch politisch instrumentalisiert werden.

Die KSZE/OSZE[1] wurde im Jahre 1992 von der georgischen Regierung gebeten, bei der Lösung des damals aktuellen Konflikts mit Südossetien/Region Zchinwali Hilfe zu leisten. Die OSZE-Mission in Georgien wurde im Oktober 1992 inmitten bürgerkriegsähnlicher Zustände errichtet. Der Konflikt mit Abchasien führte zu einer Erweiterung des Mandats, das schließlich 1999 durch die Grenzbeobachtungsmission am tschetschenischen Abschnitt der Grenze zu Russland vervollständigt wurde. Hinzu kommt noch der Auftrag, Georgien bei der Wahrung der Menschenrechte und der Demokratisierung zur Seite zu stehen. Damit verfügt die OSZE über eine zumindest auf dem Papier starke Präsenz in einem der wichtigsten Krisengebiete der Welt, das durch ein explosives Gemisch aus ethnisch begründeten Separationsbestrebungen, kultureller und religiöser Vielfalt, dem Aufeinandertreffen konfligierender strategischer und ökonomischer Interessen der Groß- und Regional-

1 Im Folgenden wird zwischen KSZE und OSZE nicht mehr unterschieden.

mächte sowie von schwacher Institutionalisierung, Staatlichkeit und Demokratie gekennzeichnet ist.
Georgien verdankt die Aufmerksamkeit, die die internationale Gemeinschaft ihm widmet, vor allem seiner geopolitischen Lage. Wichtige Handels-, Verkehrs- und Transportwege führen über sein Gebiet; es liegt im strategischen Vorfeld der Russischen Föderation und hat gleichzeitig eine gemeinsame Grenze mit dem NATO-Staat Türkei. Die pro-westliche Position der gegenwärtigen Regierung und die im Vergleich zu anderen Kaukasusstaaten relativ weit fortgeschrittene Demokratisierung legen es nahe, Georgien eine Art Vorreiterrolle bei der Übernahme und Verankerung westlich-internationaler Werte in der Kaukasusregion zuzuschreiben. Gleichzeitig teilt Georgien jedoch viele Probleme mit den anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion: Die zerstörte Infrastruktur, ein hoher Anteil des Schwarzmarktes am BIP und entsprechend niedrige Steuereinnahmen sowie die weit verbreitete Korruption lassen die Zukunft des Landes in einem düsteren Licht erscheinen. Darüber hinaus blieben Georgien die für die Auflösung von Imperien typischen Zerfallsprozesse nicht erspart. Dem südossetischen und dem abchasischen Separatismus sind bis jetzt zwar keine weiteren Abspaltungen gefolgt, es wird aber immer deutlicher, dass die Zentralregierung in Tiflis im Verlauf der Wirtschafts- und Energiekrise zunehmend an Einfluss verliert, und das nicht nur in den Krisengebieten.
Angesichts der Tatsache, dass der Versuch einer militärischen Lösung der Konflikte in Südossetien und Abchasien fehlgeschlagen war, versprach sich die georgische Seite von der Internationalisierung der Konflikte eine Stärkung ihrer Position. Die Westorientierung Georgiens ist auch darauf zurückzuführen, dass die Hoffnung, Russland werde Abchasien auf die eine oder andere Weise für Georgien wiedergewinnen, enttäuscht wurde. Darüber hinaus war und ist Georgien auf westliche Finanzhilfe angewiesen. Westorientierung in den außenpolitischen Beziehungen und Stabilisierung im Inneren wurden daher die dominierenden Ziele der georgischen Politik nach 1994. Diese Politik hat tatsächlich zu einer Beruhigung der Situation geführt. Sie hat allerdings einen zweifachen Preis: Erstens ist Georgien noch immer eng mit dem russischen Markt verbunden und befindet sich im Einflussbereich Russlands, was gelegentlich in Widerspruch zu seiner Westorientierung gerät. Zweitens hat die Stabilisierungspolitik dazu beigetragen, dass die Konflikte bis heute ungelöst und zu so genannten *frozen conflicts* geworden sind.
Die Interessen der Großmächte im Kaukasus stehen sich keinesfalls diametral gegenüber und die Gefahr, dass diese Region zur Frontlinie eines neuen Kalten Kriegs werden könnte, ist eher gering. Russland und die USA haben gleichermaßen ein Interesse an der Eindämmung des Drogen- und Waffenhandels sowie an der Verhinderung und Ausschaltung des islamischen Extremismus. Der Tschetschenienkrieg bringt jedoch Waffen und Drogen (vor allem zur Finanzierung des tschetschenischen Widerstands) in die gesamte Region. Insbesondere Georgien ist auch von den militärischen Operationen di-

rekt betroffen, da beide Konfliktparteien versuchen, sein Territorium für die Kriegführung zu nutzen: die tschetschenischen Kämpfer, um sich der Verfolgung durch russische Einheiten zu entziehen, und die russische Führung, um die Tschetschenen in die Zange zu nehmen. Der politische Druck auf die georgische Regierung, einer gemeinsamen Militäroperation im georgischen Pankisi-Tal zuzustimmen, ist sehr stark und wird durch bestimmte Maßnahmen wie etwa die Einführung des Visumzwangs im bilateralen Reiseverkehr im Dezember 2000 noch unterstrichen. Der Tschetschenienkrieg hat so zur Destabilisierung der gesamten Region geführt; eine Beruhigung der Situation ist nicht abzusehen.

Das sind die (in der Tat nicht eben günstigen) Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der OSZE in Georgien. Die Mission ist Gast der georgischen Regierung und kann schon aus diesem Grunde nicht die Rolle eines neutralen Vermittlers übernehmen. Gerade das aber wird der OSZE von den Vertretern Südossetiens und Abchasiens regelmäßig zum Vorwurf gemacht. Neutralität ist jedoch auch durch die Politik der internationalen Gemeinschaft ausgeschlossen, die Gebietsänderungen - wenn überhaupt - nur befürwortet und anerkennt, wenn sie einvernehmlich zustande kommen. Es hat zwar Präzedenzfälle gegeben, in denen die internationale Gemeinschaft die einseitige Lossagung von Gebietsteilen eines souveränen Staates anerkannt hat, die Resultate waren jedoch selten ermutigend (z.B. beim Zerfall Jugoslawiens). Georgien kann daher mit der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gegenüber den verschiedenen Separatismen rechnen. Das gilt auch für die Position der Russischen Föderation, die sich schon allein durch den tschetschenischen Separatismus veranlasst sieht, dem Prinzip der territorialen Unversehrtheit und der Souveränität gegenüber dem Recht auf Selbstbestimmung den Vorzug zu geben.

Vor diesem Hintergrund sind alle Erwartungen und Hoffnungen auf eine baldige friedliche Lösung der *frozen conflicts* in Georgien überzogen. Der Wille, die Konflikte politisch zu lösen, ist nicht sehr stark ausgeprägt; die georgische Seite ist noch am ehesten dazu bereit. Die Konfliktparteien sind mit dem Status quo zwar nicht zufrieden, haben sich aber einigermaßen mit ihm arrangiert. Was die Präsenz der internationalen Gemeinschaft betrifft, so war die Transformation der militärischen Konflikte in institutionell verankerte Dialoge ihr bislang bedeutsamster Beitrag. Allerdings gelang dies nur auf Grund der Dialogbereitschaft der Konfliktparteien selbst und der militärischen Präsenz von GUS-Friedenstruppen in beiden Konfliktzonen.

Neben dem Krieg in Tschetschenien hat auch die Frage der Auflösung der russischen Militärstützpunkte auf georgischem Territorium eine gewisse Bewegung in die eingefahrenen Abläufe der georgischen Politik gebracht. Für die OSZE-Mission in Georgien war der auf georgischen Wunsch gefasste Beschluss, eine Grenzbeobachtungsmission entlang dem tschetschenischen Abschnitt der georgisch-russischen Grenze einzurichten, eine willkommene Gelegenheit ihre Fähigkeit zur Konfliktprävention unter Beweis zu stellen.

Das Mandat der Mission umfasst die Beobachtung des grenzüberschreitenden Verkehrs, die Mission hat jedoch nicht das Recht direkte Kontrollen durchzuführen. Ebenso sind Beobachtungen und Berichte über Kampfhandlungen auf dem Territorium der Russischen Föderation ausgeschlossen. Als Folge der Dislozierung der OSZE-Grenzbeobachter ist der grenzüberschreitende Verkehr auf ein Minimum zurückgegangen (seit der Schließung der einzigen Straßenverbindung über Schatili im Winter 1999 war allerdings ein Überschreiten der Grenze ohnehin nur über steile Saumpfade möglich). Aus diesen und anderen Gründen sind die offiziellen Berichte stets diplomatisch geglättet und unspektakulär geblieben. Die Berichte wurden von georgischer Seite als Beweis dafür angeführt, dass Vorwürfe von Seiten Russlands, Georgien unterhalte oder dulde Trainingslager für tschetschenische Kämpfer auf seinem Territorium, durch die internationale Gemeinschaft widerlegt seien. Russland hingegen drängt auf eine umfassende Beobachtermission entlang dem gesamten Grenzverlauf. Für eine endgültige Beurteilung des Erfolgs der Mission ist es noch zu früh; jedenfalls hat sie gezeigt, dass eine Zusammenarbeit rivalisierender Staaten im Rahmen der OSZE auch bei höchst sensiblen Aufgaben möglich ist (die Beobachtermission wird von einem österreichischen General geleitet, die stellvertretenden Kommandanten sind jeweils ein US-Amerikaner und ein Russe). Im Übrigen ist auch die operative Zusammenarbeit zwischen russischen und georgischen Grenztruppen hervorragend und wird von den politischen Nebengeräuschen nicht beeinflusst.

Die Rolle der OSZE bei der Aufgabe der russischen Militärstützpunkte ist noch nicht geklärt. Die Russische Föderation hatte sich auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 bereit erklärt, ihre Basen auf georgischem Territorium schrittweise zurückzuziehen.[2] Darüber hinaus verpflichtete sich Russland auch das so genannte TLE (*Treaty Limited Equipment*/vertraglich begrenztes Gerät) im Rahmen des KSE-Vertrages aus Georgien zurückzuziehen. Letzteres ist inzwischen geschehen, wobei auch die OSZE teilweise Verifizierungsaufgaben übernommen hat. Bezüglich der Auflösung der russisches Stützpunkte in Gudauta, Batumi und Achalkalaki gibt es noch Differenzen zwischen der georgischen und der russischen Seite: Die georgische Regierung will einen Rückzug innerhalb kürzestmöglicher Frist, während die

2 Der diesbezügliche englische Originaltext lautet: "(2) No later than 31 December 2000 the Russian Side will withdraw (dispose of) the TLE located at the Russian military bases at Vaziani and Gudauta and at the repair facilities in Tbilisi. The Russian military bases at Gudauta and Vaziani will be disbanded and withdrawn by 1 July 2001. The issue of the utilization, including the joint utilization, of the military facilities and infrastructure of the disbanded Russian military bases remaining at those locations will be resolved within the same time-frame. (3) The Georgian Side undertakes to grant to the Russian Side the right to basic temporary deployment of its TLE at facilities of the Russian military bases at Batumi and Akhalkalaki. (4) The Georgian Side will facilitate the creation of the conditions necessary for reducing and withdrawing the Russian forces. In this connection, the two Sides note the readiness of OSCE participating States to provide financial support for this process. (5) During the year 2000 the two Sides will complete negotiations regarding the duration and modalities of the functioning of the Russian military bases at Batumi and Akhalkalaki and the Russian military facilities within the territory of Georgia."

russische Seite eine Frist von bis zu 15 Jahren vorschlägt. Überdies ist auch die weitere Verwendung der (in Abchasien befindlichen) Basis in Gudauta umstritten: Die russische Seite hat ihre Umwandlung in ein Erholungszentrum für die GUS-Friedenstruppen vorgeschlagen, während georgische Maximalforderungen auf die Übergabe an die georgische Armee hinauslaufen.
Das entspricht auch der Perzeption der georgischen Regierung, nach der die Konflikte vor allem aufgrund der Präsenz der (im Wesentlichen russischen) GUS-Friedenstruppen "eingefroren" sind. Die OSZE wird also auch in Zukunft unter doppeltem Druck stehen: Die georgische Seite wird Vorschläge forcieren, die darauf hinauslaufen, die GUS-Friedenstruppen aus Abchasien und Südossetien abzuziehen bzw. (nach dem Konzept der Internationalisierung) durch Georgien-freundliche Armeen (wie z.B. der Ukraine oder westlicher Staaten) zu ersetzen. Für die Russische Föderation, die Georgien zwar nicht ausschließlich, aber doch in erster Linie im Zusammenhang mit dem tschetschenischen Konflikt als unverzichtbares strategisches Territorium betrachtet und ein Vordringen der NATO (in welcher Form auch immer) in diesen Raum unbedingt verhindern möchte, sind solche Vorschläge zurzeit unannehmbar und *ultra vires.*
Die in der Folge des Badener Treffens[3] geführten Verhandlungen über militärische und andere Garantien für einen künftigen Friedensvertrag zwischen Zchinwali und Tiflis sind also, gelinde gesagt, verfrüht - ganz abgesehen davon, dass die wesentlichen Punkte des Interimsdokuments noch offen sind. Dasselbe gilt *mutatis mutandis* für den Abchasienkonflikt. Hier hat die OSZE kein Mandat für politische Verhandlungen, aber die praktischen Schwierigkeiten sind die gleichen wie im Falle Südossetiens. Die UNOMIG als *lead agency* muss sich im Wesentlichen damit begnügen, eine Vermittlungstätigkeit zu entfalten, welche eine Verlängerung des Mandates im Sicherheitsrat gewährleistet.
Die Grundlinien der zukünftigen Konflikte in Georgien zeichnen sich bereits heute ab. Auf Grund der Schwäche der staatlichen Strukturen besteht die Gefahr eines weiteren Zerfalls, was weniger für Adscharien, als vielmehr für das armenisch besiedelte Jawachetien gilt. Durch die Schließung des russischen Militärstützpunktes in Achalkalaki werden sich die ökonomischen Probleme dieser Region trotz internationaler Hilfe noch verschärfen. Dazu kommt noch die politisch heiß umstrittene Frage der Rückkehr der Mescheten in dieses Gebiet, zu der sich Georgien anlässlich seines Beitritts zum Europarat (1999) verpflichtet hat. Hier besteht der einzige Ausweg in Infrastrukturprojekten, die ethnisch übergreifend angelegt sein müssen, um den Widerstand lokaler Behörden gegen die Repatriierung zu vermindern. Die Frage der Rückkehr der Mescheten nach Georgien ist im Übrigen ein Paradebeispiel für einen Konflikt, der einen regionalen Ansatz erfordert: Der Konflikt ist virulent, da

3 Anfang Juli 2000 fand in Baden bei Wien ein Treffen der Expertengruppen Georgiens und Südossetiens/Zchinwali statt, das auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul (November 1999) beschlossen worden war.

der juristische Status und die praktischen Lebensumstände der Mescheten an ihren derzeitigen Aufenthaltsorten (vor allem in Südrussland und Aserbaidschan) instabil, bedroht bzw. schwierig sind. Die erwünschte und mögliche kontrollierte Repatriierung verlangt also nicht nur nach einer Vorleistung Georgiens, sondern auch nach Garantien aller Gaststaaten sowie nach internationaler Koordinierung. Das wäre eine genuine Aufgabe für die OSZE, die angesichts der Schwierigkeiten bei der Konfliktlösung in Georgien bislang in diesem Mandatsgebiet wenig greifbare Erfolge aufzuweisen hat.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Hans-Joachim Heintze

Menschenrechte und politische Interessen - Messen mit zweierlei Maß?

Im Frühjahr 1999 führte die NATO einen aufwendigen Hightechkrieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien, um weitere Menschenrechtsverletzungen im Kosovo zu verhindern. Über die Intensität der zuvor begangenen jahrelangen Übergriffe auf die albanischstämmige Bevölkerung seitens der serbischen Machthaber und die Zahl der Opfer, die Anlass für den Krieg waren, gibt es einen seit 1999 anhaltenden Streit in Politik und Wissenschaft.[1] Die OSZE, die vor dem NATO-Krieg vor Ort versucht hatte, die tatsächliche Lage im Kosovo zu verifizieren, sah sich nach dem "Massaker von Račak" gezwungen, das Land unverrichteter Dinge zu verlassen.[2] Demgegenüber steht außer Frage, dass im Frühjahr 1994 mehr als eine halbe Million Tutsi in Ruanda einem Völkermord zum Opfer fielen. Gleichwohl veranlasste dies die Staatengemeinschaft nicht zur sofortigen Intervention. Im Gegenteil: Die vor Ort stationierten UN-Blauhelme wurden - während der Völkermord stattfand - sogar noch evakuiert. Die Weltöffentlichkeit blieb bis zum 24. Juni 1994 Zaungast.[3] Diese Vorgehensweise ist vielfach kritisiert worden. Wie lässt sich diese unterschiedliche Reaktion erklären? Sie liegt in der Konstruktion des Völkerrechts und insbesondere der des Menschenrechtsschutzes begründet.

Menschenrechte und Zusammenarbeit der Staaten

Staaten sind souverän.[4] Daraus resultiert der Vereinbarungscharakter des Völkerrechts, der beinhaltet, dass Völkerrecht - anders als das innerstaatliche Recht - nicht durch ein Parlament gesetzt werden kann, sondern im Wege des Konsens - der gegenseitigen Willensübereinkunft - geschaffen wird. Folglich sind die Staaten nur an Normen gebunden, denen sie auch zugestimmt haben. Das bedingt die Erwartung, dass das so zustande gekommene Recht auch freiwillig eingehalten wird.

---

1 So jüngst wieder Dieter S. Lutz, Völkermord, Moral und die Unabwendbarkeit von Kriegen am Beispiel Kosovo, in: Hartwig Hummel, Völkermord - friedenswissenschaftliche Annäherungen, Baden-Baden 2001, S. 26ff.

2 Vgl. Heinz Loquai, Der Kosovo-Konflikt - Wege in einen vermeidbaren Krieg, Baden-Baden 2000, S. 45f.

3 Vgl. Gunnar Heinersohn, Lexikon der Völkermorde, Reinbek 1999, S. 333.

4 Dabei ist unbestritten, dass sich die Natur der staatlichen Souveränität seit dem Westfälischen Frieden von 1648 gewandelt hat. Vgl. Nico Schrijver, The Changing Nature of State Sovereignty, in: The British Yearbook of International Law 70 (1999), Oxford 2000, S. 65ff.

Nach dem Schock der Völkermordpolitik des nationalsozialistischen Deutschlands waren die Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg unter dem Druck der öffentlichen Meinung bereit, völkerrechtliche Verpflichtungen zum Schutz grundlegender Menschenrechte zu akzeptieren. Dies erfolgte 1945 durch die Charta der Vereinten Nationen. Da in diesem Vertrag aber nur eine allgemeine Verpflichtung festgeschrieben wurde, bedurfte es eines langen Prozesses der Kodifizierung der Menschenrechte. Dieser ist im Grundsatz heute abgeschlossen und die Menschenrechte stellen nunmehr einen umfangreichen eigenen Rechtskörper im Völkerrecht dar. Er umfasst detaillierte Bestimmungen zu praktisch allen Bereichen des täglichen Lebens.[5] Die durch die Vereinten Nationen und ihre Spezialorganisationen geschaffenen Instrumente werden durch regionale Vereinbarungen, darunter die der OSZE, wesentlich ergänzt.

Den Menschenrechtsverträgen liegt die Idee der internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Förderung und Entwicklung der Menschenrechte zugrunde.[6] Sie sollen damit präventiv wirken und Menschenrechtsverletzungen verhindern. Dies erfolgt dadurch, dass die Staaten in ihrem Hoheitsbereich diese Rechte achten. Dieses Ziel gibt beispielsweise Artikel 2 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) wieder. Dort heißt es, dass sich jeder Vertragsstaat verpflichtet "die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen (...) zu gewährleisten". Erforderlich ist somit, dass der jeweilige Staat gesetzgeberische und sonstige Vorkehrungen trifft, "um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen". Bei Verletzungen der im IPbpR genannten Rechte muss jeder Mensch innerhalb der Staaten die Möglichkeit haben, wirksame Beschwerde einlegen zu können. Dazu ist insbesondere der nationale gerichtliche Rechtsschutz auszubauen.

Menschenrechtsverträge schränken politische Entscheidungsfreiheit ein

Menschenrechtliche Normen beziehen sich grundsätzlich auf den inneren Bereich eines Staates. Allerdings hat sich der Mitgliedstaat gegenüber den anderen Vertragsstaaten zur Umsetzung der Bestimmungen verpflichtet, so dass ein Rechtsverhältnis zwischen allen Mitgliedstaaten besteht. Dadurch wird der politische Freiraum zweifellos eingeschränkt. Schließlich ist ein Vertragsstaat den anderen Mitgliedstaaten Rechenschaft über die Implementierung des Vertrages schuldig und das im IPbpR vorgesehene Staatenbeschwerdeverfahren ist ein Mechanismus zur Durchführung dieser Rechenschaftspflicht. Letztlich übernimmt ein Staat mit der Mitgliedschaft in Men-

5 Vgl. Mary O'Rawe, The United Nations: Structure Versus Substance, in: Angela Hegarty (Hrsg.), Human Rights, An Agenda for the 21st Century, London 1999, S. 15ff.

6 Vgl. Zdzislaw Kedzia/Scott Jerbi, The United Nations High Commissioner on Human Rights, in: Gerhard Baum et al. (Hrsg.) Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden 1998, S. 85ff.

schenrechtsverträgen Pflichten, die seine Souveränität einschränken. Das wirft natürlich die Frage auf, warum die Staaten derartige Verträge überhaupt schließen. Der Grund ist das Interesse der Staaten an internationaler Stabilität, die auch auf der Stabilität der einzelnen Glieder der Staatengemeinschaft fußt. Wirkliche innere Festigkeit eines Staates kann aber nur erreicht werden, wenn das Selbstbestimmungsrecht des Volkes verwirklicht ist und die Menschenrechte umfassend geachtet werden. Andernfalls entsteht nur eine scheinbare Stabilität, die bei der geringsten Lockerung der Unterdrückung zum Zusammenbruch des Staatswesens - oder sogar, wie das schnelle Ende der sozialistischen Staaten zeigt - eines ganzen politischen Systems führt.

Die internationale und die nationale Stabilität sind miteinander verknüpft. Kommt es im Hoheitsgebiet eines Staates zu massenhaften und schweren Menschenrechtsverletzungen, hat dies zwangsläufig internationale Konsequenzen, die sich vor allem in grenzüberschreitenden Massenfluchten und Übergriffen äußern. Derartiges soll durch die internationale Zusammenarbeit vermieden werden.

Da die internationale Gemeinschaft somit ein Interesse an der Menschenrechtssicherung in den Staaten hat, wurden völkerrechtliche Kontrollverfahren vereinbart, die der - möglichst unpolitischen - Überprüfung der Einhaltung der Menschenrechte und deren Fortentwicklung in den Mitgliedstaaten internationaler Übereinkommen dienen sollen.[7] Zielsetzung war dabei die Durchsetzungsverfahren möglichst staatsfern zu gestalten. Deshalb wurden eigene, vertragsgebundene Expertenausschüsse geschaffen, deren zentrale Aufgabe die Kontrolle der Fortschritte bei der Umsetzung des jeweiligen Vertrages in den Mitgliedstaaten ist.

Nahezu alle UN-Menschenrechtsverträge verfügen nunmehr über eigene Staatenberichtsverfahren, die beinhalten, dass die Mitgliedstaaten dem jeweiligen Ausschuss in regelmäßigen Abständen über die Situation in ihrem Land berichten. Dabei soll auf menschenrechtsrelevante rechtliche, administrative und andere Maßnahmen eingegangen werden. Es ist auch auf die Hindernisse einzugehen, die der Verwirklichung von Rechten im Wege stehen.[8]

Zweifellos bergen solche Staatenberichtsverfahren die Gefahr, dass Staaten "schönfärberisch" berichten. Gleichwohl wird diese Möglichkeit durch recht scharfe Formvorschriften eingeschränkt, so dass "unangenehme Fragen" nicht ausgeklammert werden können. Außerdem findet die Diskussion im Ausschuss in Anwesenheit von Vertretern des berichtenden Staates statt, die zu einzelnen Aspekten des Berichtes befragt werden.

Das ganze Verfahren zielt nicht auf eine Verurteilung eines Staates in der Form einer gerichtlichen Prozedur mit Anklage und Verteidigung ab. Vielmehr sollen gemeinsam Wege gefunden werden, die die bestmögliche Um-

---

7 Vgl. Wolf von der Wense, Der UN-Menschenrechtsausschuß und sein Beitrag zum universellen Schutz der Menschenrechte, Berlin 1999, S. 27ff.

8 Vgl. Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary, Kehl 1993, S. 546ff.

setzung der Verträge in den Mitgliedstaaten erlauben. Natürlich ist nicht zu vermeiden - wie immer, wenn Staaten agieren - dass dabei politische Interessen berücksichtigt werden. Deshalb ist es so wichtig, dass alle diese Durchsetzungsverfahren öffentlich durchgeführt werden. Jedermann kann die Staatenberichte und die Stellungnahmen der Ausschüsse nachlesen. Damit entsteht ein gewisser Druck seitens der öffentlichen Meinung,[9] der durch die zunehmenden Mitwirkungsmöglichkeiten von NGOs auch institutionalisiert wird. Zu einem "Messen mit zweierlei Maß" kommt es bei diesen Verfahren in der Regel nicht, da die Diskussion und die Kooperation - weniger die "Bewertung" - im Vordergrund stehen.
Es ist offenkundig, dass Berichtsverfahren nur präventiv wirken können. Sie sollen dazu dienen, sich andeutende Konfliktfelder zu bearbeiten, und sie setzen die Kooperationsbereitschaft der Staaten voraus. Sie müssen scheitern, wenn Staaten massenhafte und schwere Menschenrechtsverletzungen begehen und die Kooperation verweigern oder nicht mehr in der Lage sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen ("*failed state*").

Die Spezifik der OSZE

Im Vergleich zur UN-Menschenrechtskodifikation fällt auf, dass die OSZE nicht anstrebt, Rechtsnormen zu schaffen, obwohl die Menschenrechte mittlerweile zum "Mittelpunkt aller OSZE-Aktivitäten"[10] geworden sind. Vielmehr listet die OSZE in ihren Dokumenten Verhaltensrichtlinien für die Staaten bezüglich der Menschenrechte auf, die mit einem hohen Grad an moralischer Autorität versehen sind.[11] Er resultiert daraus, dass die Instrumente im Wege des Konsensverfahrens entstanden sind, d.h. es wurde so lange verhandelt, bis keiner der OSZE-Staaten mehr ausdrückliche Einwände vorbrachte. Damit werden diese Dokumente von einem breiten Staatenwillen getragen, was vielfach in einer ausdrücklich artikulierten "politischen Verbindlichkeit" zum Ausdruck kommt.[12]
Der Vorteil der OSZE-Herangehensweise ist, dass die Dokumente auf diese Weise wesentlich schneller als völkerrechtliche Verträge vereinbart werden. Letztere sind durch einen langwierigen Prozess der Kodifizierung gekennzeichnet, der noch durch das Ratifizierungserfordernis bis zum In-Kraft-Treten verlängert wird: So hat die Ausarbeitung des IPbpR von 1949 bis 1966

9 Vgl. generell Wolfram Karl, Stille Diplomatie oder Publizität? - Überlegungen zum effektiven Schutz der Menschenrechte, in: Eckard Klein (Hrsg.), Stille Diplomatie oder Publizität?, Berlin 1996, S. 13ff.
10 Wilhelm Höynck, Die menschenrechtliche Dimension der OSZE, in: Baum et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 242.
11 Vgl. Maria A. Martin Estebanez, The OSCE and Human Rights, in: Raijka Hanski/ Markku Suksi (Hrsg.), An Introduction to the International Protection of Human Rights, 2. Aufl., Åbo 1999, S. 329ff.
12 Das schließt eine zunehmende Verrechtlichung von OSZE-Normen im Übrigen nicht aus. Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, The International Law Dimension of the German Minorities Policy, in: Nordic Journal of International Law 68 (1999) 2, S. 117ff.

gedauert, die Ratifizierung durch die erforderliche Mindestzahl von Staaten für das In-Kraft-Treten (immerhin 35 Staaten) benötigte nochmals zehn Jahre. Die Vereinbarung von OSZE-Instrumenten ist demgegenüber innerhalb eines kurzen Zeitraums möglich. Die richtungsweisende Charta von Paris wurde bereits 1990, rund ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer, verabschiedet.

Allerdings liegt auch auf der Hand, dass die Staaten OSZE-Dokumenten oftmals auch nur deshalb zugestimmt haben, weil sie rechtlich nicht verbindlich sind. Diese Verhaltensweise kennt man aus den UN-Abstimmungen, in denen Staaten in so genannten "Erklärungen zur Abstimmung" darauf hinwiesen, dass sie den Konsens nicht stören wollten; wenn es jedoch eine förmliche Abstimmung gegeben hätte, hätten sie nicht dafür gestimmt. Hier wird offenkundig, dass die Staaten meinen, die (juristisch) geringere Bindungswirkung der OSZE-Dokumente lasse mehr Spielraum zur Wahrung politischer Interessen. Bestenfalls spricht man daher im Zusammenhang mit OSZE-Normen von "*soft law*", Verhaltensrichtlinien also, die eine sehr allgemeine juristische Fundierung haben und in der Perspektive vielleicht einmal gewohnheitsrechtlichen Charakter bekommen können.[13]

Die Zurückhaltung der Staatengemeinschaft bei der Bewertung der völkerrechtlichen Bedeutung der OSZE-Dokumente steht in einem eigentümlichen Widerspruch zur Sprengkraft dieser Vereinbarungen, die letztlich Wesentliches zum Untergang des realen Sozialismus (nicht zuletzt wegen seiner menschenrechtlichen Defizite) beigetragen haben. Zweifellos haben sie den politischen Spielraum der sozialistischen Staaten stärker eingeschränkt als deren Mitgliedschaft in den menschenrechtlichen UN-Verträgen, die in der öffentlichen Wahrnehmung eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben.

Politische Schranken der Prävention: das Beispiel des HKNM

Der politische Charakter der OSZE-Instrumente und ihre unkomplizierte Anwendbarkeit haben es ermöglicht, dass die OSZE hinsichtlich der Menschenrechte vorrangig präventiv tätig werden konnte. Prävention setzt in einem großen Umfang Kooperationsbereitschaft, die frei ist vom Vorwurf irgendeiner Rechtsverletzung, voraus.[14] Es ist bezeichnend, dass nur eine Organisation wie die OSZE 1990 in der Lage war, das insbesondere für Europa "heiße Eisen" des Minderheitenschutzes anzupacken, um das sich der Europarat jahrzehntelang wie um ein "anrüchiges Gewerbe"[15] gedrückt hatte. Es

13 Vgl. Brigitte Reschke, Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), Moderner Minderheitenschutz, Bonn 1998, S. 58.

14 Vgl. Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: Journal of International Law and Politics 32 (2000) 3, S. 647ff.

15 So hatte es Felix Ermacora, Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat, in: Theodor Veiter (Hrsg.) System eines internationalen Volksgruppenrechts, Bd. 3, II, Wien 1972, S. 75, treffend ausgedrückt.

war von der OSZE dann nur konsequent, dass sie - nachdem das Eis gebrochen war - zum Jahresbeginn 1993 das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und damit wiederum ein revolutionäres Novum schuf. [16]

Der HKNM wurde als ein Instrument der Konfliktverhütung im Zusammenhang mit Minderheitenfragen aus dem zutreffenden Gedanken heraus konzipiert, dass sich Minderheitenprobleme nur zu ihrem Beginn noch wirksam durch die internationale Gemeinschaft mit friedlichen Mitteln beeinflussen lassen. Ist es erst zum Austausch von Feindseligkeiten gekommen, kann eigentlich nur noch mit militärischen Mitteln unter größtem Aufwand interveniert werden. Daher war die Einsetzung des HKNM, der zum frühestmöglichen Zeitpunkt Minderheitenkonflikte aufdecken und beilegen soll, sinnvoll und, wie die Praxis zeigt, auch erfolgreich.[17] So kühn einerseits die Einsetzung des HKNM war, so deutlich zeigen sich andererseits im Mandat klare Grenzen, die auf eine politische Ausrichtung seiner Tätigkeit nach dem Motto "Messen mit zweierlei Maß" hindeuten.

Dies beginnt damit, dass der HKNM möglichst weit weg vom einzelnen Angehörigen einer nationaler Minderheit agiert. Obwohl der deutsche Titel "Hoher Kommissar *für* nationale Minderheiten" suggeriert, der HKNM sei eine Art Ombudsmann für die Belange der nationalen Minderheiten, deren Beschwerden er entgegennehme und denen er nachginge, ist dies irreführend. Sein Mandat schließt es sogar ausdrücklich aus, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Bereits hier zeigt sich, dass es nicht darum geht, alle Minderheitenangehörigen im OSZE-Raum gleichzustellen. Eigentlich verhandelt der HKNM lediglich mit Regierungsvertretern und Funktionären aus einer sehr begrenzten Zahl von OSZE-Staaten.

Darüber hinaus enthält das Mandat weitere Ausschlussfaktoren: *Zum ersten* bezieht es sich nur auf solche Situationen, die die Sicherheit *zwischen* Staaten gefährden könnten. Situationen *innerhalb* eines Staates sind also nicht Gegenstand seines Tätigwerdens. Folgerichtig werden Minderheiten, die nicht in einem anderen Staat Titularnation sind ("*kin-state*"), vom Mandat nicht erfasst, denn gerade bei ihnen fehlt der zwischenstaatliche Bezug.

Folglich beschäftigt sich der HKNM nicht mit den Roma, obwohl sie über mehrere OSZE-Staaten verbreitet sind. Dies wurde 1993 entschieden, nachdem der HKNM eine Studie zur Situation der Roma im OSZE-Raum mit Empfehlungen für eine verstärkte soziale Integration der Roma erstellt hatte. Die Zuständigkeit für Fragen betreffend Sinti und Roma ging danach auf das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) über. Diese Kompetenzübertragung reflektiert einmal mehr die

16 Vgl. Max van der Stoel, Peace and Stability through Human and Minority Rights, Baden-Baden 1999, S. 22.

17 Vgl. Max van der Stoel, 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. 429ff.

Auffassung der OSZE, es gäbe keinen Bedarf für Konfliktprävention im politischen Sinne, auch wenn die Situation der Roma im Sinne der Gewährung voller Bürgerrechte und angesichts sozialer bis wirtschaftlicher Diskriminierung dringender Verbesserung bedarf.[18] Gleichwohl befasst sich mit dem Warschauer Büro zumindest eine andere OSZE-Institution mit diesen Problemen. Demgegenüber bedeutet diese Einschränkung des Mandats des HKNM für Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Staates - wie etwa die Korsen in Frankreich oder die Kurden in der Türkei -, dass sich die OSZE überhaupt nicht mit den dortigen Konflikten auseinandersetzt.

Zum zweiten ist diejenige Klausel im Mandat des HKNM von entscheidender Bedeutung, die dem HKNM eine Befassung mit Situationen ausdrücklich untersagt, bei denen Akte organisierten Terrorismus vorliegen. Damit sind einmal mehr Situationen wie die der Kurden, der Korsen, der Basken, aber auch - bis zur endgültigen Überwindung terroristischer Aktivitäten - Nordirlands ausdrücklich ausgeklammert. Dieser Ausschluss wird an anderer Stelle des Mandats untermauert: Die Bestimmungen über mögliche Informationsquellen untersagen es dem HKNM, Mitteilungen von solchen Personen entgegenzunehmen, die terroristische Handlungen begehen oder öffentlich gutheißen. Welche grundlegende Bedeutung diese Einschränkung des Mandats des HKNM für die OSZE insgesamt hat, wird daran deutlich, dass eine entsprechende Bestimmung auch in das Mandat des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Eingang gefunden hat, das im Dezember 1997 vom OSZE-Ministerrat in Kopenhagen verabschiedet wurde.

Die dargestellten Schranken im Mandat klingen zunächst nachvollziehbar. Zweifellos ist Terrorismus zu ächten. In der Praxis hatte dies jedoch zur Folge, dass sich der HKNM in seiner Tätigkeit nahezu ausschließlich mit den neuen Demokratien in Ost- und Südosteuropa beschäftigte.[19] Demgegenüber blieben Situationen wie diejenigen in Nordirland, im Baskenland, auf Korsika oder die der Kurden ausgeklammert, was der Schwere der Minderheitenprobleme in diesen Regionen nicht angemessen ist. Dennoch haben die betroffenen Staaten, Großbritannien, Spanien, Frankreich und die Türkei, seinerzeit alles politisch Mögliche getan, um die Einrichtung des HKNM überhaupt zu verhindern. Als sich dies nicht mehr vermeiden ließ, gestalteten sie das Mandat derart, um ihre Staaten nicht in den Geltungsbereich fallen zu lassen. Das Vereinigte Königreich hat es sich sogar aus Sicherheitsgründen vorbehalten, den Zugang des HKNM zu seinem Territorium oder zu bestimmten Orten auf demselben nötigenfalls zu "regulieren".[20] In den Mitgliedstaaten der EU und der NATO scheint man allgemein der Überzeugung

18 Vgl. Romani Rose, Die Politik der OSZE gegenüber Sinti und Roma muß sich ändern, in: OSZE-Jahrbuch 1999, a.a.O. (Anm. 17), S. 375ff.

19 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Minority Issues in Western Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Inernational Journal on Minority and Group Rights 7 (2000) 4, S. 386.

20 Siehe Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Cooperation in Europe 1972-1993, Dordrecht 1993, S. 774f.

zu sein, dass sie über ausreichende Instrumente der Konfliktbeilegung verfügen und nicht der internationalen Assistenz bedürfen. So verfestigte sich der Eindruck, dass hier in der OSZE mit zweierlei Maß gemessen werde - was in den "östlichen Demokratien als Bevormundung wahrgenommen (wird)".[21]

Der erste HKNM, Max van der Stoel, hat versucht, diesem Eindruck entgegenzuwirken, indem er beispielsweise auch in westlichen Staaten Hilfe in Nachkonfliktsituationen anbot. Diese Möglichkeit ist ihm nach dem Mandat unbenommen. Überhaupt kennt das Mandat außer den oben genannten Schranken keine Grenzen für die Eigeninitiative des HKNM. Er soll zum "frühestmöglichen Zeitpunkt" Spannungen erkennen, die nach seinem Urteil das Potential in sich bergen, zu einem Konflikt zu eskalieren. Er soll zu ihrer Eindämmung beitragen und im Falle konkreter Eskalationsgefahr eine so genannte Frühwarnung an die politischen Gremien der OSZE aussprechen. Im Unterschied zu den rechtlichen Mechanismen des Minderheitenschutzes wird deutlich, dass alle diese Schritte - von dem eigentlichen Erkennen einer Spannung bis zur formellen Erklärung der Frühwarnung - von der politischen Einschätzung durch den HKNM abhängen; sie sind also nicht einem rechtlich nachprüfbaren, festgelegten Verfahren unterworfen.

Um rechtzeitig zu erkennen, wann und wo Interessenkonflikte und Spannungen vorliegen, ist es für den HKNM unerlässlich, minderheitenrelevante Entwicklungen in den OSZE-Staaten permanent zu beobachten. Mit dieser Feststellung stellt sich unmittelbar die Frage nach den Informationsquellen. Die OSZE unterhält neben ihren Langzeitmissionen und einem Verbindungsbüro in Zentralasien keine eigenen diplomatischen Vertretungen in den Teilnehmerstaaten, auf deren Berichte der Hohe Kommissar zurückgreifen könnte. Umgekehrt ist der regelmäßige Zustrom von Informationen eine der Lebensadern des HKNM: Er ist auf ein dichtes Geflecht von Informationen angewiesen, das sich von öffentlich zugänglichen Medien, Berichten von Presseagenturen, Kontakten mit anderen internationalen und nichtstaatlichen Organisationen, offiziellen Stellungnahmen von Regierungen und Vertretern von Minderheiten, Studien aus der akademischen Welt bis zu Konsultationen aller Arten erstreckt. Ein solches Netz zu knüpfen benötigt viel Zeit, und es ist auch keine leichte Aufgabe, die Fülle der daraus entspringenden Informationen richtig zu gewichten und zu nutzen.[22]

Die Verbindung aus Informationsquellen und eigener Einschätzung weist auf das zentrale Element des Amtes des Hohen Kommissars hin. Dies ist die im Mandat festgehaltene Unabhängigkeit seiner politischen Bewertung bestimmter Situationen, die die Entscheidung, mit welcher Situation er sich befasst, allein in sein Ermessen stellt. Damit entsteht einmal mehr ein "Selekti-

---

21 So Berthold Meyer, Zwischen Souveränitätsvorbehalten, Selektions"zwängen" und Selbstüberschätzung, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Friedensbericht 1999, S. 255.

22 Vgl. Jakob Haselhuber, Institutionalisierung ohne Verrechtlichung: Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Heintze (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 13), S. 124.

onszwang", der letztendlich nach politischen Kriterien entschieden wird. Allerdings sind dabei mit dem Mandat enge Grenzen vorgegeben.
Die betroffenen Staaten können ihm die Befassung mit einer Situation nicht verbieten, etwa mit dem Einwand, es handele sich um "innere Angelegenheiten". Vielmehr sind sie kraft Mandates zur Zusammenarbeit mit ihm verpflichtet. Auch steht es ihm frei, zu jedem von ihm gewünschten Zeitpunkt an alle Orte zu reisen und mit allen Personen zu sprechen, die er zu kontaktieren wünscht. Freilich kann er dies nicht erzwingen. So blieb dem HKNM bis 1999 der Kosovo verschlossen.[23]
Zu unterstreichen bleibt zusammenfassend, dass der HKNM letztlich im Rahmen seines Mandats selbst entscheiden muss, mit welchem Minderheitenproblem er sich befassen will. Er hat Beträchtliches zur Überwindung kritischer Situationen in Ost- und Südosteuropa geleistet. Gleichwohl bleibt der Eindruck bestehen, dass der HKNM lediglich ein nach Osten ausgerichtetes Instrument ist und dass die "alten westlichen Demokratien hier offenkundig zweierlei Maß anlegen".[24] Gegen Ende seiner Amtszeit hat van der Stoel dieser Ausrichtung deutlich entgegengewirkt, indem er von der länderspezifischen Fixierung seiner Tätigkeit abging und auch generelle Querschnittsprobleme des Minderheitenschutzes ansprach. Dazu schuf er drei Expertengruppen, die allgemeine Empfehlungen zu den Erziehungs-, Sprach- und politischen Mitwirkungsrechten von Minderheitenangehörigen erarbeiteten.[25] Diese Empfehlungen unterbreitete er allen OSZE-Staaten und nutzte sie in seinen Gesprächen. Dies war zweifellos ein kluger Schachzug des HKNM, die allzu engen politischen Restriktionen seines Mandats zu umgehen und auf alle Staaten einzuwirken, Minderheitenrechte zu respektieren.[26]

Verrechtlichung der Menschenrechte und "Wertegemeinschaften"

Die OSZE hat sich mit der Charta von Paris selbst zu einer Wertegemeinschaft basierend auf Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erklärt. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine Proklamation, denn auf Grund der losen organisatorischen Struktur hat die OSZE nicht wirklich die Möglichkeit, die genannten Werte auch durchzusetzen. Demgegenüber haben diese Werte für den Europarat nicht lediglich deklaratorischen Cha-

23 Der formale Vorwand, der eine Reise dorthin verhinderte, war der ungeklärte Status Jugoslawiens in der OSZE. Vgl. Valery Perry, The OSCE suspension of the Federal Republic of Yugoslavia, in: Helsinki Monitor 4/1998, S.44ff.
24 Meyer, a.a.O. (Anm. 21), S. 255.
25 Vgl. dazu Hans-Joachim Heintze, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 273ff.
26 Vgl. John Packer, The origin and nature of the Lund Recommendations, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 29ff.

rakter. Dort hat sich eine Entwicklung vollzogen, die die Menschenrechte tatsächlich "verrechtlicht" hat und sie damit dem Dunstkreis der Politik entzog. Dies erfolgte über die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) aus dem Jahre 1950. Diese Konvention unterscheidet sich inhaltlich nicht grundsätzlich vom IPbpR. Die große Differenz liegt vielmehr in dem Durchsetzungsverfahren. Während der UN-Pakt mit einem vorrangig politischen Durchsetzungsverfahren ausgestattet ist, verfügt die EMRK über einen eigenen Gerichtshof, und zwar den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dieser kann nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges angerufen werden, wenn sich jemand in seinen Rechten verletzt glaubt. Das Verfahren ist gerichtsförmig, frei von politischen Einflussnahmen und endet mit einem Urteil. Dieses verbindliche Urteil beinhaltet in der Regel eine Widergutmachungs- oder Schadensersatzpflicht des Staates gegenüber dem Opfer. Bislang kamen die Staaten dieser Pflicht auch nach, da ihnen andernfalls der Ausschluss aus dem Europarat als Sanktion droht.[27]

Die Frage, ob der EGMR hinsichtlich der Menschenrechte nach politischer Opportunität mit zweierlei Maß misst, ist zu verneinen. Im Gegenteil, der Gerichtshof hat immer wieder politisch unwillkommene Urteile gefällt, und zwar vor allem dann, wenn es die Politik verabsäumt hatte, politische Probleme zu lösen. Dies wird gegenwärtig im Falle der Türkei wieder deutlich.

Die Türkei wird seit langem schwerwiegender Verletzungen grundlegender Menschenrechte beschuldigt. Dies betrifft vor allem Foltervorwürfe gegen die Polizei,[28] Übergriffe bei der "Terrorismusbekämpfung" in den Kurdengebieten[29] und die Verweigerung von Rechten für griechische Zyprioten in Nordzypern.[30] Der Umfang der Menschenrechtsverletzungen ist so erheblich, dass an sich ein politisches Tätigwerden auf breiter Ebene notwendig wäre. Bislang hielten sich die EU-Staaten aber eher zurück, da die Türkei in einer strategisch wichtigen Region liegt und um ihre innere Stabilität ringt.

Insbesondere das Zypernproblem bedarf zu seiner Lösung - einschließlich der Bewältigung der damit verbundenen massiven Menschenrechtsverletzungen (auch dort kam es letztlich zu "ethnischen Säuberungen") - einer konzertierten internationalen politischen Kraftanstrengung. Alle Staaten, mit Ausnahme der Türkei, haben sich geweigert, das im Gefolge der türkischen militärischen Intervention geschaffene Nordzypern als souveränen Staat anzuerkennen und stattdessen eine politische Lösung der damit zusammenhängenden Fragen gefordert. Gleichwohl war die Politik bislang nicht in der Lage, den Konflikt zu überwinden. Wegen mangelnder politischer Initiativen verlagerten die Opfer von Menschenrechtsverletzungen ihre Hoffnungen auf den EGMR. Diese

27 Vgl. Mark Janis et al., European Human Rights Law, 2. Aufl., Oxford 2000, S. 8.

28 Vgl. Ralf Alleweldt, Auf dem Wege zu wirksamer Folterprävention in der Türkei?, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 27 (2000) 7-8, S. 193ff.

29 Vgl. Amke Dietert-Scheuer/Cem Özdemir, Kurden: Verfolgt in der Türkei - Ungeliebt in Deutschland?, in: Franz-Josef Hutter et al. (Hrsg.), Das gemeinsame Haus Europa, Baden-Baden 1998, S. 225.

30 Vgl. Loukis G. Loucaides, Essays on the developing law of human rights, Dordrecht 1995, S. 108ff.

Verhaltensweise ist aus dem innerstaatlichen öffentlichen Recht bekannt und wird dort oftmals praktiziert, wenn der Gesetzgeber aus politischen Gründen handlungsunfähig oder -unwillig ist. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Weg durchaus gangbar ist. So wurde die Rassensegregation in den USA in den fünfziger Jahren nicht durch Maßnahmen des Gesetzgebers und der Politik überwunden, sondern durch Urteile des Obersten Gerichts der USA, z.B. durch die berühmte Entscheidung im Fall *Brown v. Board of Education* von 1954.[31]

Gleichwohl ist dieser Weg über einen internationalen Gerichtshof im Falle Nordzyperns nicht unproblematisch, da bei "ethnischen Säuberungen" Tausende von ähnlich gelagerten Fällen vor die Richter gebracht werden können. Hier liegt auch der wesentliche Unterschied zu dem oben genannten Problem der Rassensegregation in den USA. Ging es dort um eine veränderte Auslegung des 14. Amendements der Verfassung der USA, die für alle gleichgelagerten Fälle verbindlich wurde, so beschäftigt sich der EGMR lediglich mit dem einzelnen Anspruch des Klägers. Dies muss letztlich zu einer Überforderung der Menschenrechtsschutzorgane führen. Der Fall *Loizidou* mag als Beispiel dafür dienen.[32] Er erregte deshalb großes Interesse, weil die Türkei hier für Menschenrechtsverletzungen in Nordzypern verantwortlich gemacht wird. Die zypriotische Beschwerdeführerin Titina Loizidou konnte nach der türkischen Invasion vom 20. Juli 1974 mehrere Grundstücke in dem zu Nordzypern gehörenden Kyrenia nicht mehr nutzen. 1989 reichte Frau Loizidou eine Beschwerde ein, wonach die fortdauernde Verweigerung des Zutritts zu ihrem Grundeigentum eine Verletzung des Rechts auf Achtung ihrer Wohnung nach Artikel 8 EMRK und eine Verletzung des Rechts auf friedliche Nutzung ihres Eigentums nach Artikel 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK darstelle. Sie wurde von der Kommission 1993 als unbegründet zurückgewiesen. Daraufhin wurde das Verfahren von der Regierung der Republik Zypern nach Artikel 48 lit. b EMRK (in der Fassung des 9. Zusatzprotokolls) vor den Gerichtshof gebracht. Der Gerichtshof wies zunächst den Einwand der Türkei zurück, es handle sich um einen Verfahrensmissbrauch, der nur darauf abziele, über den Status der Türkischen Republik Nordzypern (TRNC) zu diskutieren.[33] Das Urteil des EGMR vom 18. Dezember 1996[34] stellt fest, dass die Verweigerung des Zugangs zum Grundeigentum der Beschwerdeführerin Loizidou und damit der Verlust der Verfügungsgewalt über das Grundeigentum der Türkei zuzurechnen sei. Diese Beschränkung verletze Artikel 1 des

---

31 Vgl. Heike Steinberger, Rassendiskriminierung und Oberster Gerichtshof in den Vereinigten Staaten von Amerika, Köln 1969, S. 173.

32 Vgl. Christian Rumpf, Türkei - Zypern - EMRK. "Loizidou" und seine Fo lgen, in: Zeitschrift für Türkeistudien 10/1998, S. 233ff.

33 Vgl. EKMR, Beschwerde Nr. 1531 8/89, *Loizidou v. Türkei*, Bericht vom 8. Juli 1993, wiedergegeben im Anschluss an EGMR, *Loizidou v. Türkei* (Verfahrenseinreden), Urteil vom 25. März 1995, Series A 3 10, S. 45.

34 EGMR, *Loizidou v. Türkei* (Hauptsache), Urteil vom 18. Dezember 1996, EGMR-E 1996, S. 2216ff. Vgl. dazu auch die Anmerkungen von Christian Rumpf, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift 24 (1997) 20, S. 555ff.

1. Zusatzprotokolls zur EMRK. Demgegenüber stelle dies aber keine Verletzung von Artikel 8 EMRK dar. Auf dieser Grundlage erließ der EGMR am 28. Juli 1998 schließlich das Leistungsurteil, in dem die Türkei dazu verurteilt wurde, rund 1,1 Million DM Schadensersatz und Verfahrenskosten zu zahlen. Wie zu erwarten war, sind seither zahlreiche ähnlich gelagerte Fälle vor den EGMR gebracht worden. Das Loizidou-Urteil ist vielfach kritisiert worden, weil es sich bei dem infrage stehenden Sachverhalt letztlich um das politische Problem des Zypernkonflikts handelt, dessen Klärung aussteht. Wie dem auch sei, die Türkei befindet sich nun eigentlich in einer Zwickmühle: Befolgt sie das Urteil, so erkennt sie entgegen ihrer bisherigen Doktrin an, dass Nordzypern kein eigenständiger Staat ist. Zahlt sie die Entschädigung nicht, so droht ihr der Ausschluss aus dem Europarat wegen der Nichtbefolgung eines Urteils.
Insgesamt hinterlässt das Loizidou-Urteil also einen zwiespältigen Eindruck. So sinnvoll einerseits die unabhängige und von der Politik nicht beeinflusste Justiz in Menschenrechtsrechtsfragen auf internationaler Ebene auch ist, so scheint sie kein Instrument zur Bearbeitung massenhafter Menschenrechtsverletzungen zu sein. Hier ist politisches Handeln gefragt. Letztlich müssen hier der politische und der juristische Menschenrechtsschutz ebenso zusammenwirken wie die verschiedenen den Menschenrechten verpflichteten Organisationen. Dies leitet zu der Frage über, welche internationalen Mechanismen bei derartigen massenhaften Menschenrechtsverletzungen Platz greifen können.

Reaktion bei schweren Menschenrechtsverletzungen

Zu Menschenrechtsverletzungen kommt es in allen Staaten. In der Regel werden sie durch innerstaatliche Rechtsmittel geheilt. Teilweise bedarf es dazu auch internationaler Hilfe, beispielsweise bei der Überwindung entwicklungsbedingter Schwächen bei der Verwirklichung der sozialen Menschenrechte.
Einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung menschenrechtlicher Probleme leisten die Regionalorganisationen, die grundsätzlich den Vorteil haben, dass sie Staaten mit einer gemeinsamen Geschichte und ähnlichen Wertvorstellungen in sich vereinen. Vielfach wird deshalb gefordert, regionale Organisationen müssten sich stärker der Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen in ihrem Geltungsbereich widmen. In der Tat hat sich auch die OSZE - die einen solch großen Beitrag zur Überwindung von nicht auf dem Volkswillen basierenden Regimen in Osteuropa geleistet hat - um einen Beitrag zur Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen bemüht. Für die "menschliche Dimension" wurde auf dem Wiener Folgetreffen (1986-1989) eigens ein Mechanismus geschaffen, der 1991 in Moskau verbessert wurde (Moskauer Me-

chanismus).[35] Letztlich geht es hierbei um die Befassung der OSZE mit der menschenrechtlichen Lage in einem Staat auch gegen dessen Willen. Dies stellt für die OSZE eine wesentliche Durchbrechung des Konsensprinzips dar, auf dem ihre Arbeit ansonsten beruht. Gleichwohl zielt die Maßnahme letztlich auf einen Publizitätseffekt ab und kann als *Primae-facie*-Beweis für ernste Menschenrechtsprobleme angesehen werden.[36] In der Praxis blieb die Wirkung dieses Mechanismus aber eher gering, selbst wenn er dazu diente Restjugoslawien seinerzeit von der Arbeit der OSZE auszuschließen.[37] Es ist daher zu fragen, ob nicht durchgreifendere Verfahren anzuwenden sind und wo diese institutionell angebunden sein sollen.

Im Falle massenhafter und schwerer Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat, der die internationale Kooperation verweigert, werden rechtstreue Staaten bestrebt sein, dieses Thema auf die Tagesordnung der UN-Menschenrechtskommission zu setzen. Dies erfolgt, indem eine Resolution eingebracht wird, die das betroffene Land für die Menschenrechtsverletzungen verurteilt und eine sofortige Abstellung der Missstände fordert. Auf der 54. Tagung der Kommission (1998) wurden beispielsweise 200 verschiedene Menschenrechtsverletzungen behandelt und 13 Länderresolutionen verabschiedet. Die große Bedeutung der Menschenrechtskommission liegt darin, dass sie eine Art Glashausfunktion wahrnimmt. Die Debatten in diesem Gremium finden international große Beachtung und sind für die Reputation eines Staates von Bedeutung.

Freilich handelt es sich bei der Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen durch Resolutionen der Menschenrechtskommission um ein höchst politisches Instrument. Das zeigt sich immer wieder, wenn Menschenrechtsverletzungen mächtiger Staaten angesprochen werden sollen. So verzichtete die EU 1998 darauf, einen Resolutionsentwurf zur Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen in China einzubringen, obwohl dieser sieben Jahre lang vorbereitet worden war. Es liegt nahe, hinter diesem Schachzug politische (und wirtschaftliche) Gründe zu vermuten, obwohl offiziell angeführt wurde, man habe wirksame Möglichkeiten der Einflussnahme auf China gefunden. Von den Auswärtigen Ämtern wird daher auch bestritten, es handle sich hier um einen Fall der "doppelten Standards".[38] Welche Gründe letztlich auch maßgeblich für die glimpfliche Behandlung Chinas gewesen sein mögen, nicht zu bestreiten ist, dass es sich bei der Menschenrechtskommission um ein Organ handelt, das unter dem Tagesordnungspunkt "Menschenrechtsverletzungen in aller Welt" nicht wirklich auch alle Verletzungen behandelt.

---

35 Vgl. Katrin Weschke, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, Berlin 2001, S. 337.

36 Vgl. Arie Bloed, Monitoring the CSCE Human Dimension: In search of its effectiveness, in: Arie Bloed et al. (Hrsg.), Monitoring Human Rights in Europe, Dordrecht 1993, S. 58f.

37 Vgl. dazu auch die OSZE-kritische Bilanz von Sandra Mitchell, Menschenrechte im Kosovo, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 25), S. 255ff.

38 Vgl. Michael Schäfer, Brückenbau - Herausforderung an die Menschenrechtskommission, in: Baum et al. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 6), S. 65.

Vielfach stellt sich die Frage: "Stille Diplomatie oder Publizität?"[39] - aber allein sie zu stellen hat politischen Charakter und fordert eine Selektion, die dem juristischen Gleichbehandlungsgrundsatz entgegensteht. Doch selbst wenn es zur Verurteilung eines Staates kommt, verfügt die Kommission mit Ausnahme des Drucks der öffentlichen Meinung über keinerlei Zwangsmittel, um die Menschenrechtsverletzungen auch wirklich abzustellen.
Es bleibt unter solchen Umständen nur die Möglichkeit, dass einzelne Staaten einseitige Sanktionen gegen menschenrechtsverletzende Staaten ergreifen. Diese Reaktion ist freilich letztlich von nationalen politischen Interessen gesteuert und nicht von der Schwere der tatsächlich begangenen Menschenrechtsverletzungen abhängig.[40]
Vielfach bleibt dann nur noch der Ruf nach dem UN-Sicherheitsrat.[41] Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes wurden große Erwartungen in einen wirksamen Menschenrechtschutz durch den Rat gesetzt. Sie wurden vor allem durch die sich auf die Kurden im Irak beziehende Resolution 688 (1991) genährt, die vielfach (unzutreffend) als Durchbruch in dieser Hinsicht gewertet wurde.[42] Bei allen Unzulänglichkeiten hat sich dennoch seither eine gewisse Praxis des Rates herausgebildet, bestimmte schwerste Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung oder Verletzung des Weltfriedens zu charakterisieren. Diese Feststellung gemäß Artikel 39 der UN-Charta ist die Voraussetzung dafür, dass sich der Rat mit einem bestimmten Problem befassen darf, ohne sich unzulässigerweise in die inneren Angelegenheiten eines Staates einzumischen. Das frühere Jugoslawien, Somalia, Haiti und Ruanda waren seit 1991 Fälle, in denen sich der Rat auf der Grundlage einer vorherigen Feststellung einer Friedensbedrohung zu einer militärischen Intervention entschloss, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.[43] Die konkreten Umstände und Ursachen der Rechtsverletzungen waren jedoch unterschiedlich. Es lassen sich auch keine Kriterien herausfiltern, welche Menschenrechtsverletzungen der Rat als so schwerwiegend ansieht, dass er sich zu Zwangsmaßnahmen entschließt. Wissenschaftliche Versuche hierzu scheiterten.[44]
Dies kann deshalb nicht überraschen, weil der UN-Sicherheitsrat ein politisches und kein rechtliches Organ ist. Seine Aufgabe ist die Sicherung des

39 Wolfgang Gerz, Stille Diplomatie oder Publizität?, in: Klein (Hrsg.), a.a.O., (Anm. 9), S. 47ff.
40 Vgl. dazu Carmen Thiele, Wirtschaftssanktionen und Menschenrechte im Völkerrecht: Das Helms-Burton-Gesetz, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 11 (1998) 4, S. 223ff.
41 Vgl. Heike Gading, Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende staatlicher Souveränität?, Berlin 1996, S. 205ff.
42 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der internationale Menschenrechtsschutz, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 4 (1991) 1/2, S. 46.
43 Vgl. die Nachweise bei Harald Endemann, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, Frankfurt/M. 1997, S. 182ff.
44 Siehe z.B. die Untersuchung von Andreas Stein, Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Rule of Law, Baden-Baden 1999, S. 390.

Weltfriedens und dafür benötigt er politischen Entscheidungsspielraum. Dies kann durchaus zur Konsequenz haben, dass der Rat ähnlich gelagerte Situationen unterschiedlich beurteilt oder ganz außer Acht lässt. So hat er sich auf Druck der öffentlichen Meinung 1991 (widerstrebend) mit dem Schicksal der Kurden im Irak beschäftigt und eine halbherzige Resolution angenommen, die mehr Fragen aufwarf als beantwortete und schließlich die US-Militärs veranlasste, ohne Mandat des Rates im Irak "*no-fly zones*" auszurufen (und bis heute darauf zu bestehen).[45]

Demgegenüber hat das ähnlich gelagerte, seit Jahren anhaltende Bürgerkriegsszenario im Sudan den Sicherheitsrat nicht beschäftigt. Moralisch mag man dies verurteilen, völkerrechtlich ist es zulässig. Deshalb hat der Rat immer wieder großen Wert darauf gelegt, keine Präzedenzfälle für sein Einschreiten bei Menschenrechtsverletzungen zu schaffen; stets wurde die Einzelfalllösung unterstrichen. Insbesondere China hat sich immer gegen menschenrechtliche Kompetenzen des Sicherheitsrates verwahrt.[46]

Eine juristische, aber nicht erzwingbare Schranke für die Haltung der Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat ist dort zu sehen, wo die Sicherheitsratsmitglieder nicht mehr das Interesse an der Sicherung des Weltfriedens in den Vordergrund stellen - wozu sie sozusagen treuhänderisch für die Staatengemeinschaft tätig werden sollen -, sondern ihre nationalen Interessen. Diese rechtswidrige Handlungsweise war vielfach zu beobachten. Eines der letzten drastischen Beispiele mit verheerenden Konsequenzen auch für die Sicherung der Menschenrechte war das chinesische Veto vom Februar 1999 gegen die weitere Stationierung der präventiv in Mazedonien stationierten Blauhelme, weil Mazedonien aus wirtschaftlichen Gründen mit Taiwan diplomatische Beziehungen aufgenommen hatte.[47] Dieser Rückzug der UNO hat die im Frühjahr 2001 aufkeimenden militärischen Auseinandersetzungen zwischen der UCK und den mazedonischen Sicherheitskräften erst ermöglicht.

Der Sicherheitsrat ist damit einmal mehr seiner Aufgabe, den Weltfrieden sicherer zu machen, nicht gerecht geworden. Derartige Fehlleistungen - nämlich politische Missbräuche - haben sicher einen Gutteil dazu beigetragen, dass die Kritik an dem wichtigsten Organ der Vereinten Nationen und seiner Zusammensetzung in den letzten Jahren ständig zugenommen hat. Zusammenzufassen bleibt, dass der Rat durchaus ein wirksames Instrument des Menschenrechtsschutzes sein könnte. Dass er dies bislang noch nicht geworden ist, liegt an seiner Praxis, nach ausschließlich politischen Interessen - oftmals sogar ausschließlich national determinierten - mit zweierlei Maß zu messen und dabei völkerrechtliche Verpflichtungen außer Acht zu lassen.[48]

---

45 Vgl. Nico Krisch, Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council, in: Max-Planck Yearbook of United Nations Law 3 (1999), Heidelberg 1999, S. 73.

46 Vgl. Höynck, a.a.O. (Anm. 10), S. 252.

47 Vgl. Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement, Frankfurt/M. 2000, S. 137.

48 In der Literatur wird in jüngster Zeit sogar die Frage aufgeworfen, ob der Sicherheitsrat auch menschenrechtswidrige Entscheidungen treffen könne und ob der Rat einer Rechts-

Allerdings hat der Rat in der jüngsten Vergangenheit - sicher aus der allgemeinen Ratlosigkeit im Umgang mit ethnischen Konflikten heraus - eine Entwicklung angestoßen, die durchaus etwas von der politischen Willkür des Umgangs mit schweren Menschenrechtsverletzungen weggeführt hat. Gemeint ist die Schaffung der beiden *Ad-hoc*-Tribunale zum früheren Jugoslawien und zu Ruanda. Die beiden Gerichtshöfe sind eine Neuheit im Völkerrecht und unterscheiden sich rechtsdogmatisch vom IGH, von internationalen Schiedsgerichten und vom EGMR. Handelt es sich bei den beiden erstgenannten Gerichten um Organe der friedlichen Streitbeilegung, so ist der EGMR letztlich ein Instrument zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Ansprüche von in ihren Menschenrechten verletzten Personen. In beiden Fällen zielen die Verfahren nicht darauf ab, einen Staat oder eine Person abzustrafen. Demgegenüber geht es vor den Tribunalen darum, natürliche Personen, die völkerrechtliche Verbrechen begangen haben, abzustrafen. Bei diesen Verfahren ist persönliche Schuld vor einem unabhängigen Strafgericht nachzuweisen. Es liegt in der Natur dieser Tribunale, dass sie durch die Politik nicht beeinflusst werden dürfen. In der Konsequenz ist festzustellen, dass vor den Tribunalen nicht mit zweierlei Maß gemessen werden darf. In der Tat hat insbesondere das Jugoslawien-Tribunal die staatliche Souveränität in einem ganz erheblichen Maße beschnitten, denn die Staaten müssen - falls das Tribunal dies verlangt - das Verfahren gegen einen Angeklagten jederzeit nach Den Haag abgeben und den Beschuldigten überstellen.[49] Zudem müssen die Ermittlungen der internationalen Anklagebehörde unterstützt werden.[50]
Durch die Entscheidung des UN-Sicherheitsrats zur Schaffung der Tribunale wurde ein Prozess angeschoben, der zu einer weiteren Verrechtlichung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes - zumindest hinsichtlich des Aspekts der Bekämpfung schwerster Verletzungen dieses Rechtskörpers - geführt hat. Er wird durch die Bildung eines Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, mit der im nächsten Jahr zu rechnen ist, fortgesetzt. Natürlich können sich derartige Strafgerichte nur mit einigen wenigen und besonders schweren Menschenrechtsverletzungen befassen. Ihre Bedeutung geht aber weit darüber hinaus, da von ihnen eine generalpräventive Wirkung ausgeht und viele potentielle Täter erfahrungsgemäß durch die bloße Existenz eines internationalen Strafgerichts abgeschreckt werden. Aber auch Strafgerichte können nur mit der Unterstützung der Politik wirklich erfolgreich einen Beitrag zur Durchsetzung der Menschenrechte leisten.

---

kontrolle unterliege. Vgl. Jana Hasse, Resolutionen des UN-Sicherheitsrates contra Menschenrechte?, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2/2000, S. 158ff., sowie Jochen Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Frankfurt 1999, S. 204ff.

49 Die Vorführung des ehemaligen jugoslawischen Präsidenten Milošević gehört sicher zu den Höhepunkten der Völkerrechtsdurchsetzung zu Beginn des neuen Jahrtausends. Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 4. Juli 2001, S. 7.

50 Vgl. Hildegard Uertz-Retzlaff, Über die praktische Arbeit des Jugoslawien-Strafgerichtshofes, in: Horst Fischer et al. (Hrsg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof, Berlin 1999, S. 87ff.

Zusammenfassung

Die Menschenrechte in den internationalen Beziehungen erfüllen die Anforderungen, die an jedes Recht zu stellen sind: Rechte und Pflichten sind hinreichend genau umschrieben und stellen einen allgemeinverbindlichen und gleichen Maßstab für alle Staaten dar. Dies bestätigt sich immer dann, wenn diese Rechte mit rechtsförmigen Durchsetzungsverfahren verbunden sind. So ist die Entscheidungsfindung des EGMR frei von politischen Einflussnahmen, hier wird nicht mit zweierlei Maß gemessen.
Allerdings sind die meisten Menschenrechtsverträge nicht mit solchen rechtlichen Durchsetzungsverfahren verbunden. Ihre Implementierung erfolgt in der Regel mit politischen Mitteln, so dass sie letztlich politischen Interessen folgt. Es ist dieser gesamten Konzeption innewohnend, dass zwangsläufig mit zweierlei Maß - bedingt durch politische Interessen - gemessen wird. Das bedeutet, dass der politische Wille zur Durchsetzung der Menschenrechte gestärkt werden muss, weil der Umfang der tatsächlichen Umsetzung der Menschenrechte immer von der Stärke des Rechts abhängig ist.
In der Praxis hat sich gezeigt, dass die öffentliche Meinung ein wesentlicher Faktor bei der Durchsetzung des Rechts ist. Diese Erkenntnis ist von überragender Bedeutung für die Menschenrechte und relativiert die Bedeutung der Politik. Die Menschenrechte werden heute nämlich nicht mehr nur durch die Staaten unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgesetzt, sondern unter Mitwirkung der Zivilgesellschaft. Deren Erstarken hat dazu geführt, dass Menschen weltweit ihre verbrieften Rechte einfordern und auf einheitlichen Maßstäben bestehen. Damit wird das "Messen mit unterschiedlichen Maßstäben" nach und nach zurückgedrängt. Die Schaffung der internationalen Strafgerichtsbarkeit wird zudem dazu beitragen, einheitliche Maßstäbe bei schwersten Menschenrechtsverletzungen anzuwenden und somit politische Willkür zurückzudrängen.
Eine politikfreie Durchsetzung der Menschenrechte wird es aber auch in Zukunft nicht geben. Letztlich kommt es daher darauf an, die Menschenrechte als einen Teil der rechtstaatlichen und demokratischen Ordnung anzusehen, die sich in einer internationalen "Wertegemeinschaft" nicht lediglich auf den innerstaatlichen Bereich erstrecken darf. Wenn es auf dieser Basis wirklich einmal eine "Weltinnenpolitik" geben soll, dann müssen die Menschenrechte dieser als einheitlicher Maßstab zugrunde liegen. Doch bis dahin muss die Politik freilich noch einen langen Weg zurücklegen, um sich dem Recht unterzuordnen.

Sonja Lokar

Die Rolle von Frauen in kriegerischen Konflikten[1]

Das Beispiel der Gender Task Force des Stabilitätspakts für Südosteuropa

Spielen Frauen eine besondere Rolle bei der Konfliktverhütung, bei der Krisenbewältigung und bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt?

In Südosteuropa ist das keine akademische Frage. Sie lässt sich ganz konkret anhand der Analyse der Rolle von Frauen in allen drei Phasen - Vorkriegs-, Kriegs- und Nachkriegsphase - der Konflikte in der heutigen Stabilitätspakt-Region beantworten.
Alle Länder in der Stabilitätspakt-Region sind Transformationsländer. Transformation ist lediglich eine Form von Globalisierung. Krieg ist nur eine Art aufgeschobene und entstellte Transformation - ihre brutalste, unmenschlichste und zerstörerischste Form.
Als die Transformation Mitte der achtziger Jahre im Jugoslawien nach Tito in Schwung kam, gab die müde gewordene kommunistische Machtelite auf und gestand damit ein, dass der jugoslawische Bund der Kommunisten keine angemessenen Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung hatte. Neue politische Akteure betraten die Bühne.
In Serbien (mit zerschlagenen Autonomieregelungen für das Kosovo und die Vojvodina) und Montenegro kamen zu Nationalisten gewordene frühere Kommunisten an die Macht. In Slowenien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien nahmen demokratisch gewählte - vorwiegend nationalistische - Mitte- und Rechts-Parteien oder Parteienkoalitionen den schwierigen Transformationsprozess auf.
Auf der ganzen Welt ist Transformation ihrem Wesen nach eine gewaltige Umverteilung von politischer Macht und von Reichtum sowohl innerhalb jeder einzelnen Nation als auch zwischen den Nationen. Ihr Verlauf ist unumstritten: Die Reichen und Mächtigen werden noch reicher und mächtiger, die Armen und Machtlosen werden noch ärmer und machtloser.
In einigen Fällen, wie auf dem Balkan, ging die Transformation mit dem brutalen Versuch einher, auch Staatsgebiete und sogar Bevölkerungen neu aufzuteilen. Aggressive nationalistische Bürgerkriege waren für die Umverteilung nur das praktischste Werkzeug.
In der Stabilitäspakt-Region verläuft die Transformation nach unterschiedlichen Mustern: Slowenien bewältigte sie in einem langsamen graduellen Reformprozess, Ungarn in Form einer Schocktherapie, Rumänien, Bulgarien,

1 Dieser Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder und ist keine offizielle Stellungnahme der Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Gleichbehandlung.

Albanien und Mazedonien durchleben eine Schocktherapie, die durch ein ständiges Hin und Her gekennzeichnet ist. In Kroatien, Bosnien und Herzegowina, im Kosovo, in Montenegro, Serbien und in der Vojvodina trat eine überaus brutale und verzerrte Transformation in der Maske "ethnischer" Kriege auf. Warlords und das organisierte Verbrechen profitierten am meisten von diesem Prozess.

Nach welchem Muster auch immer die Transformation verläuft, sie ist ganz offensichtlich dem "Humankapital" feindlich gesonnen. In allen Staaten der heutigen Stabilitätspakt-Region waren Frauen genau das: Humankapital. Sie waren relativ gut ausgebildet, arbeiteten in der Regel vollzeitig, waren wirtschaftlich unabhängig und trafen ihre Entscheidung über die Familienplanung normalerweise selbst;[2] darüber hinaus trugen sie 90 Prozent der Verantwortung für Haushalt und Kinder. Und nun sollten sie plötzlich die "Hausmütterchen" und "Mütter der Nation" spielen.

Durch die ersten Mehrparteienwahlen wurden Frauen in allen Ländern der Region praktisch von politischen Entscheidungsgremien ausgeschlossen. Bestenfalls wurden sie zu Objekten ultrakonservativer rein männlicher Politik, im schlimmsten Fall zu Opfern der Kriege, die von der aggressiven, konservativen, nationalistischen und ausschließlich männlichen Politik geführt wurden.

Tabelle 1

Prozentualer Anteil von Frauen in Parlamenten und Regierungen in ausgewählten Ländern Südosteuropas

Land	Frauenwahlrecht	Höchster Anteil von Frauen im Parlam.	Gewählte Frauen 1990/1	Gewählte Frauen 1992/4	Gewählte Frauen 1996/8	Gewählte Frauen 1999	Ministerinnen 1999
Albanien	1920	1974-33,2	3,6	5,7		6,4	11,11
Bulgarien	1944	1981-21,8	12,9	13,3		10,8	0
Ungarn	1958	1980-30,1	7,3	11,4	8,3	8,3	8
Rumänien	1946	1985-34,4	3,6	4,1	7,3	7,3	0
Slowenien	1943/6	1982-26	11	14	7,8	7,8	0
Kroatien	1945	1982-17	4.4	5.8	7.8	7.8	?
BuH	1945	1982-23	5	3	26	26	0
Serbien, Vojvodina Montenegro	1945 1945 1945		3 3	? ?	? ?	5.5 ?	5.5 0

Quelle: Dokumentation des *CEE Network for Gender Issues* und Veröffentlichungen der Interparlamentarischen Union 1995-1999

2 Rumänien war in dieser Hinsicht eine Ausnahme; dort war Abtreibung verboten.

Zu Beginn der Transformation und vor den Kriegen reagierte die Mehrheit der Frauen fast genauso wie die Männer. Zu Tode erschrocken vor der Übernahme persönlicher Verantwortung für das eigene Leben und für sehr komplexe Gemeinschaften - was echte Freiheit nun einmal mit sich bringt - entschieden sich die meisten für die einfachere Lösung. In Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit und Armut und jeder Art von Diskriminierung ausgesetzt, entwickelten sie entweder private Überlebensstrategien oder wurden zu Anhängerinnen der neuen und "neo"-nationalistischen Führer. Die kollektive Identität der Arbeiterklasse und konformistisches Verhalten aus sozialistischen Zeiten ließen sich leicht in eine kollektive Ideologie und konformistische Akzeptanz der einzig richtigen Nation - "meiner Nation" - überführen.
Die vorherrschende politische Kultur änderte sich kein bisschen. Sie beruhte weiterhin auf autokratischer Führung, der Ausgrenzung des Andersartigen, staatlich veranlasster und gesetzwidriger politischer bzw. bewaffneter Gewalt. Die eine Lösung, individuelle Überlebensstrategien, bedeutete für die Mehrheit der Frauen den Rückzug ins Private, die andere hob sie mit in den Sattel des durchgehenden nationalistischen Pferdes. Beide endeten mit dem Kater der "ethnischen" Kriege ohne Sieger.
Frauen sind generell nicht besser als Männer. Die Mehrheit kann durch Gehirnwäsche in extreme Ideologien hineingezogen werden. Miloševićs glühendste Anhänger kamen aus den Reihen der wohlhabenden Frauen seines Establishments. Sie trugen den Spitznamen "Pelzmantel-Bewegung zum Schutz des Winters".
Sogar bestimmte zivilgesellschaftliche Frauengruppen, die ursprünglich gegründet worden waren, um ihre Söhne vor den Gefahren des Krieges zu bewahren, sind anfällig für Manipulationen. Der Fall der kroatischen Gruppe "Bollwerk der Liebe" ist allgemein bekannt. Auch betätigten sich einige Frauen in den Kriegen sowohl informell als auch offiziell als führende Kriegstreiberinnen (Mirjana Marković, Biljana Plavsić). Einige Frauen dienten als Soldatinnen in regulären Armeen und in Milizen. Einige waren Kriegsgewinnlerinnen. Die meisten Frauen jedoch waren machtlose Zivilisten.
In den modernen Kriegen der Jahrtausendwende ist es zehnmal gefährlicher Zivilist als Soldat zu sein.[3] Die Rollen, die Frauen im Krieg hauptsächlich zufallen, sind die derjenigen, die den Alltag bewältigt, und die des Opfers: Opfer von Vergewaltigung, Opfer von "Kollateralschäden", Flüchtling, Vertriebene, Witwe. Frauen leiden auf ganz andere Weise unter dem Krieg als Männer. Daran liegt es auch, dass Frauen im Allgemeinen realistischer sind. Deshalb lehnen sie Krieg als Lösung auch schneller ab und deshalb begreifen sie schneller, dass Versöhnung der einzige Weg zur Normalisierung des Alltags ist. Deshalb haben sie weniger Schwierigkeiten, zu vergeben und zu ver-

3 Vgl. FAFO- und NUPI-Konferenz: "From Marginalization to Integration of Women in Peace Building", Recommendation for Policy and Practice, Berichtsentwurf, Oslo, Norwegen, Januar 2000.

gessen. Deshalb sind einige Frauen die glühendsten Pazifisten und deshalb sind sie die ersten, die für Friedensabkommen votieren. Und deshalb sind sie auch die ersten, die den Versöhnungsprozess aufnehmen.
Als Überlebende von Krieg und Gräueltaten sind viele Frauen qualifiziert, die Führung einer Gesellschaft nach einem Konflikt zu übernehmen. Stattdessen werden sie häufig einmal mehr marginalisiert.

Die Frage lautet: Warum und wie muss das geändert werden und wer kann das tun?

In der Geschichte der Menschheit - soweit sie aufgezeichnet ist - waren Frauen nie als eigenständiges selbstbewusstes politisches Subjekt organisiert. Während der Französischen Revolution war es ihnen ausdrücklich verboten, gleiche Bürgerrechte zu verlangen. Die Strafe für diese Forderung war der Tod durch die Guillotine (Olympe de Gouges).
In den sozialistischen Revolutionen waren Frauen zwar aufgefordert sich zu beteiligen, jedoch nur als disziplinierte Kämpferinnen, als Genossinnen im Klassenkampf. Zwar proklamierten die Revolutionäre die Gleichheit von Mann und Frau, die gesamte kommunistische "Avantgarde" bestand jedoch aus ziemlich machohaften und autokratischen Parteien. Frauen durften sich ausdrücklich nicht in irgendwelchen unabhängigen Organisationen zusammenschließen. Schon die schiere Andeutung eines Versuches in diese Richtung wurde mit Kerker und Tod in der einen oder anderen Art von Gulag bestraft.
Nach Titos Tod und vor dem Ausbruch der Kriege begann sich in Jugoslawien (in Slowenien, Kroatien und Serbien) eine Minderheit von Frauen in unabhängigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und einer neuen Frauenbewegung zusammenzuschließen. Ende der achtziger Jahre forderten diese Gruppen politische und individuelle Frauenrechte. Sie standen in enger Verbindung mit den neuen zivilgesellschaftlichen Bewegungen, die sich für politische Menschenrechte, Abrüstung und die Entmilitarisierung der Gesellschaft, die Rechte von Homosexuellen und den Umweltschutz einsetzten. Nach den ersten Mehrparteienwahlen wurden diese modernen demokratischen Frauenbewegungen völlig an den Rand gedrängt. Neue, zumeist nationalistische politische Parteien mit einem neuen politischen Programm, dem Programm "ethnischer" Kriege, kamen an die Macht. In diesem Programm war kein Platz für eine moderne Politik der Gleichstellung von Mann und Frau. Frauenbewegungen aus verschiedenen jugoslawischen Republiken versuchten gemeinsam, die Kriege zu verhindern, indem sie um öffentliche Unterstützung in der Zivilgesellschaft warben. Diese Versuche wurden von der internationalen *Mainstream*-Politik nie ernsthaft unterstützt und auch in ihren eigenen Ländern fanden sie keine wirkliche Unterstützung; sie scheiterten ausnahmslos.

Viele neue zivilgesellschaftliche Frauengruppen entstanden während der Kriege, insbesondere im Kosovo, in Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Serbien, der Vojvodina, Montenegro und Albanien. Sie entstanden als moralischer Protest gegen den Krieg, so z.B. die "Frauen in Schwarz" in Serbien, die sich für die Beendigung des Krieges und die Bestrafung der Kriegsverbrecher einsetzten, und die "Aktion gegen den Krieg" in Zagreb und Belgrad. Sie entstanden auch aus der Notwendigkeit zur Selbsthilfe von Frauen, der Hilfe für die Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen oder als Reaktion der Frauen auf den Zusammenbruch staatlicher Sozialfürsorge unter den Bedingungen von Staatsterror und Krieg (Biser's International Women's Initiative, Medica Zenica, die Frauen vom Fluss Una, alle in Bosnien und Herzegowina).

Während der Kriege in den Staaten, die aus dem früheren Jugoslawien hervorgegangen waren, arbeiteten alle diese Frauengruppen weiter und hielten untereinander über informelle, aber gut funktionierende Netzwerke Kontakt. Außerdem lernten sie, sich mit Frauenbewegungen in der ganzen Welt zu vernetzen und die Möglichkeiten zu nutzen, von internationalen staatlichen Organisationen Unterstützung zu erhalten, um wenigstens einige der Kriegsfolgen bewältigen zu können. Auf diese Weise wurde auf der VN-Weltfrauenkonferenz im Jahre 1995 in Beijing auch erreicht, dass Vergewaltigungen im Krieg völkerrechtlich als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft wurden. Ebenso gelang es dadurch erstmals, in die Aktionsplattform von Beijing ein Kapitel über die Rolle von Frauen bei der Verhütung und Lösung bewaffneter Konflikte aufzunehmen.

Dennoch fanden diese Frauengruppen weder in der internationalen *Mainstream*-Politik noch in der Öffentlichkeit ihrer eigenen Ländern Beachtung oder Anerkennung als mögliche Akteure für Frieden und demokratischen Wandel.

Der Stabilitätspakt als internationale Initiative zum Wiederaufbau des Friedens, der der Region Demokratie, Menschenrechte, Wohlstand und Sicherheit bringen soll, entstand nicht aus heiterem Himmel, sondern nach einem Jahrzehnt bewaffneter Gewalt.

Das Dayton-Abkommen löste nicht die Probleme des demokratischen Zusammenlebens der drei Nationen - Serben, Kroaten und Muslime - in Bosnien und Herzegowina; es beendete lediglich die bewaffneten Kämpfe. Die NATO-Bomben lösten nicht das Problem der Koexistenz und des friedlichen Zusammenlebens von Serben und Albanern im Kosovo; sie beendeten nur die Verfolgung der Albaner im Kosovo. Die Bombardierungen lösten weder die Frage der serbischen Minderheit oder der Roma im Kosovo noch die der Albaner innerhalb der Bundesrepublik Jugoslawien, geschweige denn auf dem gesamten Balkan. Die bewaffneten Auseinandersetzungen in Mazedonien in jüngster Zeit führen die Komplexität der albanischen Frage in ihrer ganzen Tragweite vor Augen. Weder die Bomben der NATO noch das anschließende Friedensabkommen konnten die Probleme Jugoslawiens lösen. Der Zerfalls-

prozess Jugoslawiens ist noch nicht beendet: Das Kosovoproblem ist unter internationalem Protektorat "eingefroren", Montenegro versucht weiterhin sich loszulösen, in der Vojvodina nehmen separatistische Spannungen zu. Transformation durch Krieg erwies sich als der profitabelste Weg für diejenigen, die ihre Gier und ihren Machthunger unter dem Vorwand ungelöster nationaler Fragen verbergen konnten.
Die Verfasser des Dayton-Abkommens sahen Frauen nicht als potentielle Akteure für Frieden, Versöhnung und Demokratisierung an.[4]
Die internationale *Mainstream*-Politik war zu sehr mit den nationalen "Big Bossen" der kriegerischen Konflikte beschäftigt. In den von den bewaffneten Auseinandersetzungen betroffenen Ländern, die vom Krieg zerstört, in denen Rechtsstaatlichkeit nur schwach ausgeprägt, deren Medienfreiheit eingeschränkt und in denen Warlords an der Macht waren, gab es keine Möglichkeit, diese Frauengruppen bekannt zu machen.

Ist es überhaupt realistisch, Frauen als potentielle politisch handelnde Gruppe anzusehen, die willens und in der Lage ist, sich zu einer politischen Kraft zu entwickeln, die bewusst die Wiederholung des Missbrauchs der Transformation für ethnische Kriege verhindern kann?

Bereits 1994 erkannte die sozialistische Fraktion des Europaparlaments, dass die neu entstandenen sozialdemokratischen Parteien in den Transformationsländern Unterstützung beim Aufbau eines wirklich demokratischen programmatischen Profils und organisatorischer Strukturen benötigten. Deshalb gründeten sie eine kleine Stiftung, das Europäische Forum für Demokratie und Solidarität mit einer eigenen Frauen-Arbeitsgruppe, um die gute sozialdemokratische Tradition der Unterstützung der Gleichberechtigung als einen der wichtigsten Werte sozialdemokratischer Politik weiterzugeben.
Im Jahre 1998 wurde diese Arbeitsgruppe in das *Central and Eastern European (CEE) Network for Gender Issues* umgewandelt, ein elektronisches Netzwerk mit Sitz in Budapest, das alle sozialdemokratischen Frauengruppen der Region Mittel- und Osteuropa und viele zivilgesellschaftliche Frauengruppen, die sich für Menschenrechte von Frauen einsetzen, miteinander verbindet.[5] Dieses Netzwerk passte mit Unterstützung der Frauenorganisation der Sozialdemokratischen Partei Norwegens ein norwegisches Schulungsmodul namens "Frauen können es" den Bedürfnissen sozialdemokratischer Frauen in Mittel- und Osteuropa an. In den Jahren 1998 und 1999 begann das *CEE Network for Gender Issues* mit der systematischen Schulung sozialdemokratischer Frauen in Führungspositionen sowie ihrer Verbündeten in der

4 Vgl. die Analyse der *Gender*-Aspekte der Friedensübereinkommen von Dayton: Kvinna till Kvinna, vorgelegt auf der Beijing +5-Konferenz der VN, New York 2000.
5 Weitere Informationen zum *CEE Network for Gender Issues* finden sich auf der Website des *European Forum for Democracy a nd Solidarity*: www.europeanforum.net/gender_issues/index.htm.

Zivilgesellschaft. Die Arbeit des Netzwerks war entscheidend für die Entwicklung eines Bewusstseins für Gleichstellungsfragen und für die Aufnahme der ersten Quotenregelungen in die Parteistatuten einiger sozialdemokratischer Parteien in der Region Mittel- und Osteuropa. Noch vor der Einführung des Stabilitätspaktes beeinflusste es in der Stabilitätspakt-Region die Programme und Statuten der sozialdemokratischen Parteien Sloweniens, Kroatiens sowie Bosnien und Herzegowinas. Das war ausgesprochen wichtig, da zivilgesellschaftliche Frauengruppen, die sich für Gleichberechtigung und Frieden einsetzen, so zum ersten Mal Verbündete in politischen Machtstrukturen gewannen. Doch bis Ende der neunziger Jahre waren all diese Verbündeten ziemlich schwache Parteien, die sich in der Opposition befanden.

Auf der Ebene internationaler *Mainstream*-Politik wurde das demokratische und friedensfördernde Potential zivilgesellschaftlich organisierter Frauen auf dem Balkan zuerst von der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina entdeckt. Nationalistische Führer aller drei Seiten unterminierten ständig die wichtigsten Beschlüsse des Dayton-Abkommens. Sowohl offen als auch versteckt blockierten sie die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, die gemeinsame Verwaltung ethnisch gemischter Städte sowie das normale Funktionieren gewählter legislativer und exekutiver Organe. Ausschließlich zivilgesellschaftlich organisierte Frauen hatten den Mut, offen ihr Interesse an Frieden, Versöhnung, Demokratisierung und der Normalisierung des täglichen Lebens zu bekunden.

Als einflussreiche Vertreter der internationalen Gemeinschaft, denen am Erfolg des Dayton-Abkommens gelegen war (Swanee Hunt, US-Botschafter in Wien, US-Botschafter Robert L. Barry, Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Elisabeth Rasmussen, stellvertretende Leiterin der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina), diese Frauengruppen erst einmal "entdeckt" hatten, erhielten diese erhebliche und systematische Unterstützung seitens der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, und zwar nicht nur für ihre Arbeit mit den Opfern kriegerischer Auseinandersetzungen, sondern auch für ihre Versuche, Frauen zu politischer Macht zu verhelfen. So startete das Programm "Frauen in der Politik".

Die gemeinsamen Bemühungen der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, nichtstaatlicher Frauenorganisationen und einiger starker Politikerinnen verschiedener politischer Parteien überzeugten internationale Akteure, die Aufnahme erster Quotenregelungen in das Provisorische Wahlgesetz für die Wahlen in Bosnien und Herzegowina im Jahre 1998 zu akzeptieren; und in den Parlamenten der Republika Srpska und der Föderation Bosnien und Herzegowina waren statt drei bis fünf Prozent plötzlich 27 Prozent der Abgeordneten Frauen - genug, um zu demonstrieren, was sie erreichen können, wenn sie gleichberechtigt sind, aber dennoch nicht genug, um die *Mainstream*-Politik wirklich zu verändern.

Das Programm "Frauen in der Politik" (unter der Leitung von Mary Ann Rukavina) der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina nahm die systemati-

sche Zusammenarbeit mit dem *CEE Network for Gender Issues* auf. Ziel war es, diesem ersten Durchbruch von Frauen in der Mainstream-Politik Dauerhaftigkeit zu verleihen, den neuen Politikerinnen das notwendige Problembewusstsein für Gleichstellungsfragen und die Kenntnisse, die in der modernen demokratischen Politik unabdingbar sind, zu vermitteln.

Als der Stabilitätspakt ins Leben gerufen wurde, war innerhalb seiner Strukturen formal wieder kein Platz für Frauen. Es gab lediglich die diffuse Wahrnehmung eines einzigen wirklichen Gleichstellungsproblems, das im Rahmen des Stabilitätspaktes in Angriff genommen werden sollte: das Problem des Menschenhandels mit Frauen und Kindern.

Als die Stabilitätspakt-Initiative anlief, waren die Frauen in der Region jedoch darauf vorbereitet, gegen die Rolle als Objekte und Opfer aggressiver, nationalistischer und ausschließlich männlicher Politik aufzubegehren. Auch waren sie stark genug sich dagegen zu wehren, ausschließlich auf die Rolle als Opfer des Menschenhandels reduziert zu werden - diesmal von der männlich dominierten internationalen Politik.

Auf Initiative von Botschafter Barry und Frauen aus Bosnien und Herzegowina sowie mit Unterstützung des *CEE Network for Gender Issues* wurde ein Appell gestartet und innerhalb einer Woche von über 150 ganz unterschiedlichen nichtstaatlichen Frauengruppen aus zwölf Ländern der Stabilitätspakt-Region unterzeichnet. In diesem Appell forderten Frauen offen als Beteiligte und gleichberechtigte Partner der internationalen Gemeinschaft und ihrer eigenen nationalen Regierungen beim Wiederaufbau von Frieden, gutnachbarschaftlichen Beziehungen, Wohlstand und Sicherheit ihrer Länder und der gesamten Region anerkannt zu werden.

Am Tag vor dem Stabilitätspakt-Gipfeltreffen lud die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina Vertreter der Unterzeichner des Frauen-Appells zu einer Tagung und zu einer Pressekonferenz ein. Bei dieser Gelegenheit traf Bodo Hombach, der Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt, mit einer Delegation der Frauenkonferenz zusammen. Er versprach, ihre Forderungen im Rahmen des Stabilitätspaktes zu unterstützen. Er sagte sogar zu, eine Frau als Vorsitzende des Arbeitstisches I (Demokratisierung und Menschenrechte) zu nominieren. Ungeachtet seiner ehrlichen Bemühungen konnte das jedoch nicht realisiert werden.

Es waren noch eine Menge Lobbyarbeit und eine Reihe weiterer Anstrengungen vonnöten, bis die Frauen in der Stabilitätspakt-Region grünes Licht zur Einrichtung der *Stability Pact Gender Task Force* (Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Fragen der Gleichbehandlung von Mann und Frau) bekamen.

Die zweite schwierige Schlacht wurde um das Mandat der neuen Arbeitsgruppe geschlagen. Während mit Gleichstellungsfragen befasste internationale Politikerinnen vorschlugen, Gleichstellungsfragen in die Arbeit aller drei Arbeitstische des Stabilitätspakts einzubeziehen, konzentrierten sich die männlichen Führer des Stabilitätspaktes in diesem Kontext - wie bereits er-

wähnt - auf ein einziges Thema: den Menschenhandel mit Frauen und Kindern.
Die *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes unterschied sich jedoch erheblich von allen anderen Arbeitsgruppen des Arbeitstischs I. Sie war aus den verschiedenen demokratischen Frauengruppen der Zivilgesellschaft in allen Ländern der Region hervorgegangen. Ihr Programm beruhte auf nationalen und regionalen Erhebungen der dringendsten Bedürfnisse der Frauen in dieser Region.
Die *Gender Task Force* lehnte den so genannten *Mainstreaming*-Ansatz, d.h. den Ansatz der verstärkten Berücksichtigung der Gleichberechtigung von Mann und Frau bzw. der verstärkten Einbeziehung von Frauen in politische Konzepte und die politische Praxis, dann ab, wenn es in den Ländern des Stabilitätspaktes gar keine Frauen-"Strömung" gab, die hätte berücksichtigt werden können. Wie sollte eine Strömung einbezogen werden, die es nicht gibt? Es gab keine starken landesweit operierenden Gleichstellungsbewegungen, weder zahlreiche noch starke Politikerinnen in politischen Entscheidungsgremien, kaum Regierungseinrichtungen oder parlamentarische Gremien, die für eine Politik der Chancengleichheit zuständig waren. Wer also sollte das *Mainstreaming* durchführen?
Die *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes lehnte es auch ab, sich mit Menschenhandel zu befassen. Nicht etwa, weil dies kein wichtiges Problem wäre, sondern um zu vermeiden, dass die Frauen in der Stabilitätspakt-Region wieder einmal auf die Opferrolle reduziert werden - diesmal durch die internationale Politik.
Die *Gender Task Force* begann sich mit den Synergieeffekten, die sich aus den vielfältigen Tätigkeiten und Positionen von Frauen in Gewerkschaften, Medien, Regierungen, politischen Parteien, in Parlamenten sowie in internationalen nichtstaatlichen und staatlichen Organisationen ergeben, zu beschäftigen. Sie nutzt systematisch den Austausch der besten Verfahren in der Region und in der weltweiten Frauenbewegung. Ihre vier Projekte für die Jahre 2000 und 2001 konzentrieren sich stark auf ein einziges Thema: *die politische Befähigung von Frauen*.
Für die Einrichtung der *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes war die Unterstützung der OSZE - zunächst durch die Mission in Bosnien und Herzegowina, später durch das Sekretariat in Wien - von entscheidender Bedeutung. Die *Gender Task Force* erhält von der OSZE laufend logistische Unterstützung und arbeitet unter deren Schirmherrschaft. Bei der Entwicklung ihrer Strategie ist sie jedoch unabhängig. Dass sie so viele Frauen in der Region erreicht, ist der enormen Menge an freiwilliger Arbeit tausender Frauenaktivistinnen zu verdanken, die gemeinsam die Regionalprojekte der *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes in ihren Ländern umsetzen. Sie sind in *Ad-hoc*-Netzwerken aus Frauengruppen und Regierungsstellen zusammengeschlossen, um die Gleichstellung der Geschlechter voranzubringen.

Von Anfang an (ihre formale Gründung erfolgte im November 1999) ruhte die *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes auf zwei Säulen: einerseits auf den Regierungen, andererseits auf nichtstaatlichen Organisationen aus elf Ländern der Region. Sie verfügt auch über einen informellen Beirat sowie - seit Mai 2000 - über ein Informationsbüro, das *Gender Task Force Clearing-House* in Sarajewo, das mit einer Vollzeitstelle - der der Leiterin - ausgestattet ist. Die zweite fest angestellte Mitarbeiterin, die halbtags für die *Gender Task Force* arbeitet, ist deren Vorsitzende und hat ihren Sitz beim *CEE Network for Gender Issues* in Budapest.

Ergebnisse

Die Frauen in der Führung der *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes wussten genau, was sie wollten: Frauen nicht nur dabei helfen, in die Politik als männliche Domäne vorzudringen, sondern auch die Werte, Prioritäten und Spielregeln dieser Politik verändern. An die Stelle einer Politik des Hasses und der Ausgrenzung sollen Kompromissbereitschaft, Respekt vor Unterschieden und Integration treten; an die Stelle der Politik der so genannten "großen Fragen" soll die Politik der "kleinen Probleme" der sozialen Gleichheit und der Gleichheit der Geschlechter im täglichen Leben treten; die Politik großer autokratischer Führer soll von einer transparenten, verantwortlichen Politik, die klaren und anerkannt demokratischen Prinzipien folgt, abgelöst werden.
Sie waren sich darüber im Klaren, dass dies ehrgeizige Ziele sind und dass sie sie nur würden erreichen können, wenn sie sie auf neuesten internationalen, bindenden Dokumenten zur Gleichstellung gründen, wenn sie grenzüberschreitend arbeiten, weibliche Solidarität mobilisieren und wenn sie die politische Bühne durch den Haupteingang als gut organisierte und starke Gruppierung betreten. *Tatsächlich nahmen sich diese Frauen vor, zu einer besonderen politischen Kraft zu werden.*
Die Übersicht über die Ergebnisse des wichtigsten Regionalprojekts der *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes, "Frauen können es", zeigt, auf welche Weise sie ihre ersten Schritte in die richtige Richtung unternahmen (siehe Tabelle 2).
Diese Daten und Fakten verraten noch nichts über das Wichtigste: Wo früher lediglich vereinzelte Frauen-NGOs und kleine, voneinander getrennt agierende Frauenorganisationen innerhalb politischer Parteien bestanden, haben wir heute ein landesweites und die gesamte Region umspannendes Frauennetzwerk mit klaren Vorstellungen von dem gemeinsamen Ziel. Dort, wo die Mechanismen zur Gleichstellung der Geschlechter nur sehr schwach waren oder sogar ganz fehlten, gibt es heute energische Bemühungen, sie auf- und auszubauen und mit einem umfassenden Mandat zur Gleichstellung von Mann und Frau auszustatten. Wo zuvor Abscheu vor der Politik, Zynismus

und Apathie herrschten, gibt es jetzt eine neue Vision demokratischer Politik, Optimismus und Taten.

Schematische Zusammenfassung der Rolle von Frauen in der Transformationsphase in der Stabilitätspakt-Region:

Seit Mitte der achtziger Jahre durchlebt der Balkan alle Phasen kriegerischer Konflikte.

Die Vorphase der kriegerischen Konflikte 1986-1991:

- Rückgang der Wirtschaftsentwicklung,
- Anwachsen sozialer Spannungen,
- Destabilisierung früher tonangebender politischer Akteure,
- Herausbildung einer neuen Generation politischer Führer durch die Transformation des Entwicklungsstillstands und der sozialen Spannungen in ethnische Ausgrenzung und Hass,
- massiver Missbrauch der Massenmedien mit dem Ziel, die Völker aller Länder auf Krieg als Lösung einzuschwören,
- Missbrauch der jeweiligen serbischen nationalen Minderheit zur Beseitigung von Rechtsstaatlichkeit und Auflösung der rechtmäßigen staatlichen Behörden im Kosovo, in der Vojvodina, in Montenegro, in Kroatien sowie in Bosnien und Herzegowina,
- verdeckte leichte Bewaffnung der bisher vorwiegend unbewaffneten Gegner der künftigen kriegerischen Konflikte.

Die Rolle der Frauen in der Vorphase:

- Die Mehrheit zieht sich ins Privatleben zurück oder lässt sich in die neue Politikrichtung hineinziehen.
- Eine Minderheit organisiert sich in neuen Frauenbewegungen, die sich zunächst für politische und persönliche Rechte von Frauen, für Abrüstung und Entmilitarisierung sowie - vor Ausbruch der Kriege - für die Verhütung kriegerischer Konflikte einsetzen. Diese Gruppen bleiben in ihren eigenen Ländern Randerscheinungen und erhalten zu keiner Zeit echte Unterstützung von Seiten der internationalen *Mainstream*-Politik.

Die Kriegsphase:

- Der Versuch, die multinationale Volksarmee zur Verhinderung der friedlichen Abspaltung Sloweniens zu missbrauchen, schlägt fehl, daher beginnt man mit der "Serbisierung" der Jugoslawischen Volksarmee.

- Untergrundkämpfer (Kriminelle, paramilitärische Söldner) werden nach Kroatien eingeschleust, um dort bewaffnete Konflikte anzuzetteln. Die Jugoslawische Volksarmee wird als Besatzungsarmee missbraucht.
- Nach demselben Modell in Kombination mit der bereits vollzogenen Besetzung Bosnien und Herzegowinas durch die nun rein serbische Jugoslawische Volksarmee wird in Bosnien und Herzegowina vorgegangen.
- Klassische Territorialkriege, die der eigenen und der internationalen Öffentlichkeit als interethnische Bürgerkriege verkauft werden, wüten in Kroatien und in Bosnien und Herzegowina in den Jahren 1992 bis 1995.
- Die NATO bombardiert die Republika Srpska.
- Im November 1995 wird das Friedensabkommen von Dayton geschlossen.

Die Rolle der Frauen in der Kriegsphase:

- Die Mehrheit der Frauen wird zu Opfern der Kriegsgräuel und der wirtschaftlichen Kriegsfolgen.
- Ehemalige Frauen-Friedensbewegungen leisten humanitäre Hilfe und engagieren sich dafür, Kriegsopfern international zu ihrem Recht zu verhelfen.
- Die Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Beijing erklärt Vergewaltigung im Krieg zu einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit; die Aktionsplattform von Beijing erhält ein Kapitel über die Notwendigkeit einer aktiven Rolle von Frauen bei der Verhütung und Lösung bewaffneter Konflikte.
- Frauen beginnen, sich innerhalb politischer Parteien (zumeist sozialdemokratischer und Zentrumsparteien) und Gewerkschaften zu organisieren. Es gibt erste Quotenregelungen in den Statuten politischer Parteien (in Slowenien, Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina).
- Die internationale *Mainstream*-Politik ignoriert die mögliche Rolle von Frauen bei der Formulierung und Implementierung des Friedensabkommens von Dayton völlig.

Die Nach(?)kriegsphase:

- hartes Durchgreifen Serbiens gegen die UCK im Kosovo (1999),
- NATO-Bombardierung der Bundesrepublik Jugoslawien (1999),
- Stabilitätspakt-Initiative (Juli 1999),
- Friedensabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien (1999),
- albanischer Terror gegen die serbische Minderheit im Kosovo (1999 bis heute),
- schrittweise demokratische Machtübernahme durch demokratischere Parteien: Djukanović in Montenegro, Racans Koalition in Kroatien, de-

mokratische Opposition in Serbien und der Vojvodina, Rugovas Sieg bei den Kommunalwahlen im Kosovo (2000),
- schwankende Implementierung des Dayton-Abkommens in Bosnien und Herzegowina; langsames Anwachsen der Parteien, die einen multiethnischen Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina unterstützen; unerwartetes Wiedererstarken der extrem nationalistischen Parteien der Serben und Kroaten in Bosnien und Herzegowina,
- bewaffnete Rebellion von Extremisten der albanischen Minderheit in Mazedonien (März 2001).

Die Rolle der Frauen in der Nachkriegsphase:

- anhaltende Bemühungen um wirkliche Gleichstellung in der Politik sowie klare Vorstellungen, wie diese verändert werden muss;
- erste Quotenregelung im provisorischen Wahlgesetz in Bosnien und Herzegowina im Jahre 1998, 26 Prozent der Abgeordneten sind Frauen; Einführung einer 30-Prozent-Regel für offene Listen im endgültigen Wahlgesetz Bosnien und Herzegowinas; auf kommunaler und Entitätsebene werden 18 Prozent Frauen gewählt; Einführung nationaler Gleichstellungsinstrumente auf Staats- und Entitätsebene;
- Gründung der *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes, die das Ziel der politischen Befähigung von Frauen verfolgt;
- Wahl von 21 Prozent Frauen ins Parlament der Nach-Tudjman-Ära in Kroatien; Frauen haben außerdem das Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten und drei Ministerposten inne; Verbesserung des landesweiten Gleichstellungsmechanismus;
- entscheidende Rolle der organisierten demokratischen Frauenbewegung in Serbien und in der Vojvodina bei der Absetzung Miloševićs; ins serbische Parlament werden zwölf Prozent Frauen gewählt (vorher: fünf Prozent); starker Anstieg des Anteils von Frauen in Führungspositionen in der Exekutive in Serbien und in der Vojvodina;
- positiver *Spillover*-Effekt in der Wahrnehmung der Rolle der Frau im Kosovo: Gleichstellungsabteilung der OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), 30 Prozent-Quotenregelung für die ersten freien Kommunalwahlen im Kosovo; Wahl von acht Prozent Frauen als Gemeinderätinnen aus offenen Listen;
- organisierte Bemühungen, mehr kompetente Frauen in die Parlamente Albaniens, Mazedoniens sowie in die Kommunalverwaltungen in Kroatien zu bekommen; Start der Gleichstellungskampagne in Slowenien;
- Kampf organisierter Frauen in Mazedonien um die Einbeziehung in die politische Lösung der Krise als gleichberechtigte Partnerinnen, bevor es zu spät ist.

Tabelle 2
Facts and Figures about SP GTF Women Can Do It Project 2000-2001
(Presented at the SP GTF Regular regional meeting in Sarajevo, February 11, 2001)

Country	Type of Elec-tions	Project Type	ToT Semi-nars	Trainers Trained	Local Training/ Campaigns	Trained Politicians Activists	Geographic Outreach	Activist Out-reach to Voters	Media Outreach to Voters	Results-Elected Women	Notes
Albania	Local	WCDI	1	40	40 1 National Media Camapign	1080	Whole country		Nation-wide	Trend reversed, going up	Impossible to get formal data
Monte-negro	Local	WCDI	3	75	2	41			Nation-wide		Ongoing project
Bosnia and Herze-govina	Local	WCDI	3	65	175	3258	Whole country		Nation-wide	From 5.3% to 18.2%	Open lists Closed/ open lists 40% of elected wo-men were trained
	National	WCDI	1		15 1 National Media Camapign	300	Whole country Whole country			From 27% to 19%	
Croatia	Local	WCDI WVCDI	3	51	4	100			Nation-wide		Ongoing project
Mace-donia	Local	WCDI WVCDI	1 1	60 70	120 1 National Media Campaign	2400	Whole country	36 000	Nation-wide	From 105 to 165 counc. From 0 to 3 female mayors	Impossible to get official data

Romania	National	WVCDI	2	28	26 28 Press Conference		26 out of 40 districts Whole country	720	Nation-wide	From 6% to 9%	
Serbia/ Vojvo-dina	Local Provin-cial	WCDI	1	27	56	960	DOS governed localities		Nation-wide		Impossible to get formal data on locally elected women
	Federal Presi-dential National	WVCDI WVCDI		65	3 Interactive Media Campaigns 4 Media Campaigns	970	Whole country Whole country	460 000 390		From 5.2% to 11%	
Recapi-tulation		6 WCDI 6 WVCDI		481	483 Local Trainings 11 Media campaigns	8139 women politicians 970 activists		497 110		From average 7% of female MPs SP trend goes up to 12%	

WCDI = Women Can Do It; WVCDI= Women Voters Can Do It; ToT= Train the Trainer training

Mit der Unterstützung der OSZE erhielten Frauen in Südosteuropa erstmals eine kleine Chance von Seiten der internationalen *Mainstream*-Politik, eine Strategie für den Plan ihrer eigenen politischen Befähigung zu entwickeln und umzusetzen.

Die Zukunft?

Die *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes zahlt einen hohen Preis für ihre Originalität und die Hartnäckigkeit, mit der sie die Eigentümerschaft regionaler Frauengruppen an ihren Projekten zu erhalten versucht: keine institutionelle Stabilität, keine gesicherte Zukunft. Ihre Anfangserfolge sind keineswegs unumkehrbar. Die *Gender Task Force* muss sich weiterentwickeln und benötigt eine stärkere, verlässliche, langfristige Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft. Sie braucht kleine aber hochprofessionelle Regionalzentren zur Weiterentwicklung konkreter Gleichstellungspolitik sowie nationale Büros in allen Ländern der Region. Die Fortführung und der Ausbau der Schulungsmodule des "Frauen-können-es"-Programms für alle jetzigen und künftigen Politikerinnen sind ebenso notwendig wie die Erweiterung ihres Themenspektrums um die ökonomische Befähigung von Frauen sowie deren systematische Beteiligung am Aufbau von Frieden und Sicherheit in ihren Ländern und der gesamten Region.
Frauen aus den zwölf Ländern haben den Stabilitätspakt als Chance genutzt. Mit Unterstützung der OSZE ersannen und positionierten sie eine neue internationale Institution, die für sie arbeitet: die *Gender Task Force* des Stabilitätspaktes.
Das demokratische Europa und die internationale demokratische *Mainstream*-Politik müssen einen Weg finden, den explosiven Südosten Europas zu stabilisieren und zu entwickeln. Nach den Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt besteht die berechtigte Hoffnung, dass die Frauen dieser Region eine Möglichkeit finden werden, die internationale Gemeinschaft davon zu überzeugen, sie als gleichberechtigte Teilhaberinnen und Partnerinnen in all ihren künftigen Bemühungen um Frieden, Demokratisierung und Wohlstand in dieser Region zu betrachten.

Christina Boswell

Vertreibung - Ein expandierendes Betätigungsfeld für die OSZE?

Einführung

Obwohl es keine ihrer zentralen Aufgaben ist, umfassen Mandat, Aktivitäten und Verpflichtungen der OSZE eine Reihe von Bereichen, die für das Problem der Vertreibung von Bedeutung sind. Am unmittelbarsten fördert die Abteilung für Migration und Freizügigkeit des BDIMR die Menschenrechte von Migranten durch Seminare, Schulungen und den Aufbau institutioneller Kompetenz. Ihre Aktivitäten im Bereich des Menschenhandels zielen auf den Schutz der Opfer von Menschenhandel und die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandelsnetzen ab. Aber auch viele der breiter gefächerten Aktivitäten der OSZE kann man als solche bezeichnen, die Auswirkungen auf das Problem der Vertreibung haben. Aktivitäten und normative Verpflichtungen in den Bereichen Konfliktverhütung, Demokratisierung, Menschenrechte und nationale Minderheiten können alle bei der Verhütung von Vertreibung, beim Schutz der Vertriebenen oder bei der Förderung ihrer Reintegration nach ihrer Rückkehr eine Rolle spielen.
Es spricht vieles dafür, dass diese breiter gefächerten Aktivitäten der OSZE in den Bereichen Prävention, Demokratisierung und nationale Minderheiten eher noch als die spezifischeren Maßnahmen für die Rechte von Migranten den bedeutendsten Beitrag der OSZE zur Lösung des Problems der Vertreibung darstellen. Tatsächlich werden diese vorbeugenden Maßnahmen von den OSZE-Staaten in zunehmendem Maße als die besten langfristigen Instrumente zur Bekämpfung von Fluchtursachen betrachtet. Im Verlaufe des letzten Jahrzehnts ist man verstärkt zu der Erkenntnis gelangt, dass die Schwerpunkte der internationalen Flüchtlingspolitik von reaktiven Schutzmaßnahmen auf ganzheitlichere und umfassendere Ansätze, die an den Ursachen von Vertreibung ansetzen und "eine dauerhafte Lösung" des Flüchtlingsproblems ermöglichen, verlagert werden müssen. Die OSZE scheint in dreierlei Hinsicht gut geeignet, solche umfassenden Strategien zu entwickeln: Erstens stellt ihre traditionelle Verknüpfung der menschlichen mit der Sicherheitsdimension - das so genannte "umfassende Sicherheitskonzept" - eine hervorragende analytische Grundlage zur Entwicklung ganzheitlicher Ansätze dar. Zweitens umfasst die Palette ihrer Aktivitäten ausdrücklich eine Vielzahl der Komponenten solcher neuen Lösungen. Drittens schließlich bietet der umfassende Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten ein gutes Forum für den Dialog zwischen Staaten, aus denen Menschen fliehen, und solchen, die sie aufnehmen.

In diesem Artikel wird untersucht, inwieweit die OSZE geeignet ist, den Herausforderungen von Vertreibung zu begegnen. Er beginnt mit einer Darstellung der Diskussion um "neue Lösungen" für das Problem der Vertreibung; daran schließt sich eine Beschreibung der bisherigen Aktivitäten der OSZE auf diesem Gebiet an. Der Beitrag geht von der These aus, dass hauptsächlich zwei institutionelle Faktoren weitere Fortschritte in diesem Bereich behindern: die interne Organisationsstruktur sowie Mandat und rechtliche Grundlagen. Der Artikel schließt mit Überlegungen zu der Frage ab, wie stark die Organisation ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet angesichts der genannten Einschränkungen ausweiten kann und sollte.

Die OSZE und "neue Lösungen" für das Problem der Vertreibung

Die Schwerpunktverlagerung auf Prävention und die so genannten "neuen Lösungen" kann als das Ergebnis zweier wichtiger Einstellungsänderungen hinsichtlich Vertreibung im Laufe der beiden vergangenen Jahrzehnte verstanden werden. Zum einen ist in der Öffentlichkeit seit Ende der achtziger Jahre und insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges in Westeuropa und Nordamerika eine wachsende Feindseligkeit gegenüber Asylsuchenden und "illegalen" Einwanderern festzustellen. Etwas vereinfacht dargestellt wurden europäische Flüchtlinge in den fünfziger und sechziger Jahren im Westen als ein wichtiges Symbol kommunistischer Unterdrückung angesehen.[1] Die Zahl der Flüchtlinge war begrenzt und westeuropäische Staaten und Nordamerika waren im Großen und Ganzen darauf erpicht, diesen Opfern kommunistischer Verfolgung umfassende Rechte zu gewähren und unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen zu erteilen. Als in den siebziger Jahren die Zahl der Flüchtlinge aus Entwicklungsländern anwuchs und infolge wirtschaftlicher Rezession die Arbeitslosigkeit stieg, begannen die europäischen Staaten eine restriktivere Einwanderungspolitik einzuführen. Dies trieb eine erhebliche Zahl von Migranten dazu, es über den "Asylweg" zu versuchen, was wiederum zu Besorgnissen in der Bevölkerung über den "Asylmissbrauch" führte. Der seit 1989 in Ost- und Mitteleuropa erfolgte Wegfall der Einschränkungen der Freizügigkeit rief zusätzliche Ängste hervor, Westeuropa könne mit Immigranten und Flüchtlingen, die aus mitteleuropäischen Staaten kämen oder über sie einreisten, "überschwemmt" werden. Diese Ängste waren in Deutschland, das in den Jahren 1988 bis 1993 etwa 1,4 Millionen Migranten aus Mittel- und Osteuropa sowie über 350.000 Vertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien und fast eine halbe Million Asylbewerber aufgenommen hatte, bis zu einem gewissen Grade begründet.[2] Die restriktivere Einreisepolitik, zu der

1 Vgl. Leon Gordenker, Refugees in International Politics, New York 1987; Kim Salomon, Refugees in the Cold War: Towa rd a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era, Lund 1991.

2 Vgl. UNHCR, The State of the W orld's Refugees: In Search of Solutions, Oxford/New York 1995, S. 202.

die meisten westeuropäischen Staaten in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren übergingen, konnte den Zustrom jedoch nicht mindern, sie führte vielmehr zu einem exponentiellen Anstieg von illegaler Zuwanderung und Menschenhandel. Anstatt als Opfer ideologischer Unterdrückung aufgenommen zu werden, lösen Asylsuchende nun eher Ängste hinsichtlich illegaler Einreise und Beschäftigung, Menschenhandel und organisierter Kriminalität aus und werden als untragbare Belastung für die westeuropäischen Wohlfahrtssysteme betrachtet.

Die zweite Veränderung, die die Debatte über Flüchtlingspolitik beeinflusst hat, hing mit dem Wandel der Sicherheits- und Interventionskonzeptionen in den neunziger Jahren zusammen. Während zur Zeit des Kalten Krieges Flüchtlingspolitik vorwiegend auf die Linderung des Problems durch den Schutz der Flüchtlinge abzielte, veränderte das sich herausbildende Handlungsmuster der humanitären Intervention nach 1990 die Erwartungen hinsichtlich möglicher Lösungsansätze für das Flüchtlingsproblem. Die Art der Konflikte, die in den neunziger Jahren ausbrachen - insbesondere der Einsatz "ethnischer Säuberungen" zur Durchsetzung politisch-strategischer Ziele - verlieh Vertreibung darüber hinaus eine neue politische Relevanz.[3] Wie die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen (UNHCR) einmal betont hat, ist die unfreiwillige Migration von Menschen nicht nur ein Nebeneffekt von Konflikten, sondern ein Ziel an sich.[4] In einigen Regionen (vor allem auf dem Balkan und in Zentralafrika) trug Vertreibung auch zu einem Übergreifen von Konflikten und Instabilität auf Nachbarstaaten bei.

Diese innerstaatlichen und internationalen Entwicklungen führten zu einer Verschiebung in der Politik von problemlindernden Schutzmaßnahmen zu Prävention und "Problemlösungen". Folglich wuchs bei den multilateralen Akteuren die Überzeugung, sie müssten sich die Verhinderung von Vertreibung zum Ziel setzen und an den tatsächlichen Fluchtursachen durch Konfliktverhütung und Mediation, die Überwachung der Menschenrechte, Kompetenzerwerb und Entwicklung ansetzen, statt den Schutz von Flüchtlingen in den Mittelpunkt zu stellen, wenn die Vertreibung erst einmal stattgefunden hat.[5] Darüber hinaus wurde dem Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertrie-

---

3 In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass diese Art der ethnischen "Entflechtung" kein neues Phänomen war. Sie war in der Zwischenkriegszeit auf dem Balkan und in Teilen Südosteuropas weit verbreitet und hatte eine Serie von Massenvertreibungen und einen mehrfachen Bevölkerungsaustausch zur Folge. Sie war sogar offizielle Politik des Völkerbundes, der in den zwanziger Jahren den Bevölkerungsaustausch von Minderheitengruppen zwischen Griechenland, der Türkei und Bulgarien organisierte. Vgl. Michael Mann, The Dark Side of Democracy: The Modern Tradition of Ethnic and Political Cleansing, in: New Left Review 235/1999, S. 18-45; Michael R. Marrus, The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century, Oxford/New York 1985.

4 Vgl. Sadako Ogata, Managing and Solving Forced Displacement: Issues and Dilemmas, remarks at the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1996.

5 Der erste bedeutende Vorschlag dieser Art war Sadruddin Aga Khans Study on Human Rights and Massive Exodusses, UN Commission on Human Rights, Thirty-Eighth Session, E/CN.4/1503, 1981. Die Schlussfolgerungen des Exekutivkomitees des UNHCR

benen in den Herkunftsregionen bzw. der Förderung der frühzeitigen Rückkehr von Flüchtlingen im Rahmen von Maßnahmen zum Friedensaufbau nach einem Konflikt zunehmend größere Bedeutung beigemessen. Die typische Politik zu Zeiten des Kalten Krieges, Flüchtlingen dauerhaften Schutz zu gewähren - die so genannte "Exil-Präferenz" - wurde durch ein Vorgehen ersetzt, das als "neues Paradigma" oder "neue Lösungen" für das Problem der Vertreibung bezeichnet wird: Prävention, Schutz in den Herkunftsregionen und Förderung der Repatriierung von Flüchtlingen.[6]

Die neuen Lösungen riefen teilweise Kritik hervor. Eine Reihe von Kritikern charakterisiert den neuen Schwerpunkt als Versuch, Vertreibung in den Ursprungsregionen "einzuhegen" und so die Industriestaaten aus der Pflicht zu entlassen, Flüchtlingen zu helfen.[7] Flüchtlings- und Menschenrechtgruppen gaben ihrer Besorgnis Ausdruck, dass solche präventiven Ansätze eine Form von "Lastenumverteilung" auf ärmere Länder bedeuten, und fürchten, dass sie zunehmend als Ersatz für Asyl angesehen werden. Andere wiederum begrüßen die Schwerpunktverschiebung als einen Weg, Prävention und humanitärer Hilfeleistung zusätzliche Ressourcen zuzuführen. Vorausgesetzt, Prävention ist als Ergänzung zum Schutz von Flüchtlingen gedacht, sind - so die Argumentation - verstärkte Bemühungen, die Ursachen von Vertreibung zu mindern, sowohl im Interesse der betroffenen Bevölkerungen als auch der Aufnahmestaaten.

Welcher Mittelweg zwischen traditionellem Schutz und neuen Lösungen auch immer gefunden wird: Es scheint als sei die OSZE in einer guten Position, um zur weiteren Entwicklung letzterer beizutragen. Wie in den Schlussfolgerungen der Sondertagung zur menschlichen Dimension im September 2000 in Wien festgestellt wird, ist die OSZE "in der Lage Sicherheits- und humanitäre Fragen zu verbinden und somit in der einzigartigen Position die wirklichen Ursachen der Vertreibung anzugehen und mit Situationen lang andauernder Vertreibung fertig zu werden".[8]

Diese einzigartige Position ist auf drei Charakteristika der Organisation zurückzuführen. Erstens verleiht die traditionelle Betonung der "menschlichen Dimension" als zentraler Aspekt von Sicherheit der Organisation einen geeigneten Rahmen für die Analyse verschiedener Aspekte des Problems der Vertreibung und die Entwicklung angemessener Strategien. Während andere Organisationen, die sich mit Vertreibung befassen, wie UNHCR, IOM und IKRK durch vergleichsweise enge Mandate gebunden sind, kann sich die

---

zeigen seit 1989 ebenfalls eine zunehmende Tendenz zu "Lösungen", u.a. durch Prävention.

6 Vgl. UNHCR, a.a.O. (Anm. 2), S. 43-44.

7 Vgl. James Hathaway, New Directions to Avoid Hard Problems: The Distortion of the Palliative Role of Refugee Protection, in: Journal of Refugee Studies 3/1995, S. 436-458; Guy Goodwin-Gill, Refugee Identity and Protection's Fading Prospect, in: Frances Nicholson/Patrick Twomey (Hrsg.), Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes, Cambridge 1999, S. 220-249.

8 Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting. Migration and Internal Displacement, Wien, 25. September 2000 (eigene Übersetzung).

OSZE sowohl mit individuellen Menschenrechtsfragen und dem Schutz von Menschen als auch mit Konfliktprävention und regionaler Sicherheit befassen. Der UNHCR war im Gegensatz dazu heftiger Kritik gerade aufgrund seiner Abweichung von seiner Flüchtlingsschutzfunktion ausgesetzt, als er versuchte, in Bosnien für Schutz im Land selbst zu sorgen.[9] Dem UNHCR wurde ebenso vorgeworfen, er sei zu politisch in seiner Ausrichtung, insbesondere in Situationen, in denen er sich von der Sorge um die Auswirkungen von Flüchtlingsströmen auf die allgemeine Stabilität habe leiten lassen, statt sich ausschließlich um den individuellen Schutz der Flüchtlinge zu kümmern.[10] Die OSZE unterliegt solchen Einschränkungen in Bezug auf ihr Mandat und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit nicht. Tatsächlich hat die Organisation den Zusammenhang zwischen der menschlichen Dimension von Vertreibung und regionaler Sicherheit in einer Reihe von Erklärungen hervorgehoben. So heißt es etwa in der Gipfelerklärung von Lissabon aus dem Jahre 1996, dass Vertreibung zu den "akuten Problemen in der menschlichen Dimension" gehört, die "nach wie vor die Stabilität in der OSZE-Region" gefährden.[11] Die Fähigkeit, die verschiedenen Dimensionen und Auswirkungen von Vertreibung zu erkennen und ihnen Rechnung zu tragen, ist eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung ganzheitlicher Lösungen.

Zweitens verfügt die Organisation über eine breite Palette politischer Instrumente, durch die sie in jeder Phase von Vertreibung handlungsfähig ist: von vorbeugenden Maßnahmen wie Demokratisierung, Kompetenzerwerb, Wahlbeobachtung und Frühwarnung über humanitäre Hilfe und Schutz, wenn die Vertreibung bereits stattgefunden hat, bis hin zu Wiederaufbau- und Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt bzw. nach der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dies sollte der OSZE die einzigartige Fähigkeit verleihen, umfassende Strategien zur Behandlung des Phänomens der Vertreibung in Europa zu entwickeln. Während sich andere Organisationen traditionell auf Schutz- und Hilfsmaßnahmen im Falle bereits eingetretener Flüchtlingskrisen konzentriert haben, umfassen die Aktivitäten der OSZE seit 1992 eine große Zahl von Präventionsmaßnahmen.

Drittens gehören dem Teilnehmerkreis der OSZE - anders als dem der EU - nicht nur die Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen und Asylsuchenden an, sondern auch einige der wichtigsten Staaten, aus denen die meisten Flüchtlinge kommen. Darüber hinaus sind in der OSZE auch die meisten derjenigen

---

9 Vgl. Mikhael Barutciski, The Reinforcement of Non-Admission Policies and the Subversion of UNHCR: Displacement and Internal Assistance in Bosnia-Herzegovina (1992-1994), in: International Journal of Refugee Law 1-2/1996, S. 49-110, sowie S. Alex Cunliffe/Michael Pugh, UNHCR as Leader in Humanitarian Assistance: A Triumph of Politics over Law, in: Nicholson/Twomey (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 175-199.

10 Vgl. B.S. Chimni, Solutions to Global Refugee Problems and the Language of Security: A Disturbing Trend, internes Papier, Delhi 1996.

11 Gipfelerklärung von Lissabon, 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. 453-460, hier: S.455.

Staaten zusammengeschlossen, über die Flüchtlinge und Migranten aus anderen Regionen (mit Ausnahme des Maghreb) nach Westeuropa einreisen, sowie eine Reihe von Ländern, in denen Schleuserbanden operieren. Daher bietet sich die OSZE als intergouvernementales Forum an, in dem alle Phasen der Vertreibung behandelt werden können - von den Fluchtursachen in den Herkunftsländern über die Organisation von Menschenhandel und des Transits durch Drittländer, über Grenzkontrollen und Asylmodalitäten in den Aufnahmeländern bis hin zu Wiedereinreiseabkommen zwischen den Staaten, aus denen die Flüchtlinge kommen, und jenen, die sie aufnehmen. Auch dies versetzt die OSZE in eine außergewöhnlich gute Lage, umfassende Ansätze zu entwickeln.
Wie sieht es jedoch mit der Umsetzung dieser Erwartungen in die Praxis aus? Der folgende Abschnitt umreißt die wichtigsten Aktivitäten der OSZE in Bezug auf Vertreibung und betrachtet im Anschluss daran einige der institutionellen Grenzen, die ihr gesetzt sind.

OSZE-Aktivitäten in Bezug auf Vertreibung

Die meisten der OSZE-Aktivitäten im Bereich Migration und Vertreibung fallen in den Zuständigkeitsbereich des BDIMR, zu dem Freizügigkeit und Migration, Menschenhandel und Binnenvertreibung gehören. Auch die Tätigkeit einer Reihe anderer OSZE-Institutionen sind für Vertreibung relevant, so z.B. die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und der Langzeitmissionen.

BDIMR

Migration und Freizügigkeit

Aktivitäten in Bezug auf Migration und Freizügigkeit wurden bereits im Jahr 1975 in der Schlussakte von Helsinki in der menschlichen Dimension begründet. Die ursprüngliche Absicht bestand darin, Reiseerleichterungen zu schaffen und "menschliche Kontakte" in Europa zu fördern, obwohl die spezifischen Verpflichtungen in dieser Hinsicht begrenzt blieben. Das Recht, jedes Land zu verlassen bzw. in sein Herkunftsland zurückzukehren, wurde erst 1989 anerkannt. Während des Kalten Krieges verabschiedete die KSZE darüber hinaus Standards für die Behandlung von Wanderarbeitern. Nach 1989 verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Erleichterung der Freizügigkeit zwischen Staaten. Die Abteilung für Migration und Freizügigkeit befasst sich derzeit mit Projekten zur Förderung der Freizügigkeit, insbesondere durch Schulungen zur Kompetenzsteigerung bei den Grenzbehörden und die Reform von Regelungen zur innerstaatlichen Freizügigkeit in Armenien, Aserbaidschan, Kirgisistan, Russland und der Ukraine. Es sollte allerdings angemerkt werden, dass die OSZE zwar in mancher Hinsicht die Freizügigkeit

gefördert, sich jedoch mit Kritik an der restriktiven Einreisepolitik westeuropäischer Staaten sehr zurückgehalten hat. Diese Inkonsequenz könnte sich als zunehmend problematisch erweisen, da ein EU-Beitritt die mitteleuropäischen Staaten dazu zwingt restriktivere Grenzkontrollen gegenüber ihren östlichen Nachbarn einzuführen, was die Freizügigkeit und persönliche Kontakte zwischen diesen Staaten erheblich einschränkt.[12]

Von großer Bedeutung war in den letzten Jahren vor allem die Teilnahme an der Regionalkonferenz über Vertreibung in der GUS im Jahre 1996.[13] Die Konferenz wurde vom UNHCR in enger Zusammenarbeit mit der IOM und dem BDIMR der OSZE veranstaltet. Aus ihr ging ein Aktionsplan zur Entwicklung nationaler Migrationssysteme und -politik sowie der Gesetzgebung zur Vertreibung in den betroffenen Staaten hervor. Auch um ihren Anteil an diesem Prozess zu vergrößern, beschloss die OSZE im Jahre 1994 den Posten eines Migrationsberaters im BDIMR einzurichten. Die GUS-Konferenz war in vieler Hinsicht eine Pionierleistung, die eine Reihe internationaler und nationaler Akteure mit dem Ziel zusammenbrachte, das Problem der Vertreibung ganzheitlich zu behandeln. Sie wurde seinerzeit als herausragendes Beispiel eines präventiven Ansatzes gepriesen.[14] Das Modell wurde sonst nirgends angewendet, obwohl es möglicherweise ein nützlicher Ansatz zur Bewältigung der gegenwärtigen Vertreibungsprobleme auf dem Balkan sein könnte.

Die OSZE hat die Themen Migration und Vertreibung auch auf Seminaren und Treffen der menschlichen Dimension behandelt. Bereits im April 1993 hielt die damalige KSZE ein Treffen zur menschlichen Dimension über Migration, einschließlich von Flüchtlingen und Vertriebenen, ab, bei dem die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes und der interinstitutionellen Kooperation bei der Lösung des Problems der Vertreibung in der KSZE-Region hervorgehoben wurde. Interessanterweise schrieb man der KSZE damals noch keine bedeutende Rolle bei der Behandlung dieser Fragen zu, da UNHCR und IOM als die wesentlichen Institutionen zur Entwicklung und Umsetzung entsprechender Strategien wahrgenommen wurden.[15] Diese

12 Vgl. Heather Grabbe, The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards, in: International Affairs 3/2000, S. 519-536.

13 Die genaue Bezeichnung lautet: Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons, other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighbouring States (Regionalkonferenz über die Probleme von Flüchtlingen, Vertriebenen, anderen Formen unfreiwilliger Migration und von Rückkehrern in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und relevanten Nachbarstaaten).

14 Vgl. UNHCR Activities in Relation to Prevention, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, EC/46/SC/CRP.33, 28. Mai 1996, Absatz 21; Kemlin Furley, Prevention, the CIS Conference, and UNHCR in the CIS Countries, Papier vorgelegt bei der UNHCR Consultation on Prevention, Genf, Februar 1997.

15 Vgl. Guy Goodwin-Gill, Towards a Comprehensive Regional Policy Approach: The Case for Closer Inter-Agency Co-operation, Papier zum OSCE Human Dimension Seminar on Migration, including Refugees and Displaced Persons, Warschau, 20.-23. April 1993.

Wahrnehmung hatte sich zum Zeitpunkt der Sondertagung zur menschlichen Dimension zum Thema Migration und Binnenvertreibung im September 2000 merklich gewandelt. Die Sondertagung brachte eine Reihe von Empfehlungen zur Erweiterung der Rolle der OSZE beim Schutz von und bei der Hilfe für Vertriebene und insbesondere Binnenvertriebene hervor (siehe unten).

Menschenhandel

Die OSZE beteiligt sich seit 1991 an Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels; damals begann sie sich mit dem Problem im Zusammenhang mit der Beendigung von Gewalt gegen und Ausbeutung von Frauen, einschließlich der Opfer von Menschenhandel, zu befassen. Menschenhandel wurde als Angelegenheit der menschlichen Dimension mit dem Schwerpunkt auf Opferhilfe betrachtet und weniger als Sicherheitsproblem definiert. Beim Ministerrat in Wien im Jahre 2000 wurde der Ansatz jedoch um Maßnahmen zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität erweitert.

Seither wurde dieser eher multidimensionale Ansatz durch Aktivitäten im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa weiter vorangetrieben. Das BDIMR leitet die Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspaktes, die im September 2000 ins Leben gerufen wurde. Die Arbeitsgruppe versucht einen umfassenden Ansatz zu entwickeln, wobei sie sich sowohl um die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz der Opfer als auch um die Strafverfolgung der Täter kümmert. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die Maßnahmen die Zusammenarbeit mit zweien der Arbeitstische des Stabilitätspakts beinhalten: Sicherheitsfragen sowie Demokratisierung und Menschenrechte. Die Arbeitsgruppe hat im März 2001 ein Programm gestartet, das Projekte zur Identifizierung der sozioökonomischen Ursachen von Menschenhandel einschließt. Im April 2001 veranstaltete sie in Belgrad einen Runden Tisch zum Thema Menschenhandel, der sich mit Prävention ebenso befasste wie mit Opferschutz und der Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit.

Binnenvertriebene

Die OSZE fördert die von den VN formulierten Leitprinzipien über Binnenvertriebene, und zwar vorwiegend durch Kompetenzsteigerung im Rechtsbereich. Im Mai 2000 veranstalteten das BDIMR und das Brookings Institute gemeinsam einen regionalen Workshop über Binnenvertreibung im südlichen Kaukasus, der in Tiflis stattfand und darauf abzielte, Lösungen für das Problem der Binnenvertriebenen in Armenien, Aserbaidschan und Georgien zu entwickeln.

Binnenvertreibung war das Hauptthema in den Diskussionen auf einem Treffen zur menschlichen Dimension im September 2000. In ihren Schlussfolgerungen hoben die Teilnehmer hervor, dass die OSZE in diesem Bereich weiteres Entwicklungspotential besitze, und empfahlen, die Aktivitäten der Or-

ganisation durch die Erweiterung des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die Stärkung der Rolle des BDIMR auszuweiten. Im Bericht über das Treffen heißt es vielsagend: "Falls sich dies als nicht effektiv herausstellt, könnte es notwendig werden, die Verantwortung einem besonderen Organ zu übertragen."[16]

Das Interesse der OSZE an Binnenvertriebenen muss im Zusammenhang mit dem derzeitigen Hin und Her in der Frage, bei welcher Organisation die operative Hauptverantwortung für Binnenvertriebene liegen soll, gesehen werden. Dies ist seit Jahren Gegenstand eines mehr oder minder offenen Konflikts, insbesondere zwischen UNHCR und IKRK. Es wird nicht so recht deutlich, welche komparativen Vorteile die OSZE gegenüber diesen beiden Organisationen hätte, die es rechtfertigen würden, dass sie eine Führungsrolle beim Schutz und bei der Hilfe für Binnenvertriebene in Europa übernimmt. Sie hat sicherlich weniger praktische Erfahrung als der UNHCR beim Schutz und bei der Versorgung und Unterstützung vertriebener Bevölkerungsgruppen und auch weniger Erfahrung als das IKRK bei Hilfsleistungen für kriegsgeschädigte Bevölkerungen. Außerdem sind ihre rechtliche Basis und ihr Mandat zum Schutz der Rechte betroffener Bevölkerungen gegenüber Staaten schwächer - ein Problem, auf das im nächsten Kapitel noch zurückzukommen sein wird. Die OSZE unterhält jedoch Missionen in vielen Ländern, die mit dem Problem der Binnenvertreibung konfrontiert sind, und kann in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen eine bedeutende Rolle im Bereich Schutz und Hilfe spielen.

Andere Aktivitäten des BDIMR

In einem weiten Sinne kann man den meisten Aktivitäten des BDIMR in den Bereichen Wahlbeobachtung und Demokratisierung insofern grundsätzlich positive Auswirkungen auf das Phänomen der Vertreibung bescheinigen, als sie die Probleme lindern, die zur Flucht führen. Wahlen sind häufig auch ein zentrales Element des Friedensaufbaus und können die Repatriierung und Reintegration von Flüchtlingen erleichtern.

Das BDIMR dient auch als Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma. Im Jahre 2000 organisierte es eine Reihe von Treffen in Skopje, Oslo, Helsinki, Bratislava, Tarnow und Prag über die Lage von Roma-Flüchtlingen und -Asylsuchenden. Diese waren Teil der Vorbereitungen zu einer Internationalen Beratungsrunde über Roma-Flüchtlinge und -Asylsuchende, die im Oktober 2000 in Warschau stattfand und verschiedene Probleme in Bezug auf Schutz und Hilfe behandelte, denen sich asylsuchende Roma gegenübersehen, einschließlich der Probleme der Roma-Flüchtlinge aus dem Kosovo.

16 Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting. Migration and Internal Displacement, Executive Summary, Wien, 25. September 2000 (eigene Übersetzung).

OSZE-Institutionen führen eine Vielzahl von Aktivitäten in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt durch, die allesamt von größter Bedeutung für den Problembereich Vertreibung sind. Maßnahmen der Frühwarnung und Konfliktverhütung können dazu beitragen, die Ursachen von Vertreibungen anzugehen, und Aktivitäten zum Krisenmanagement können Schutz- und Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene in humanitären Notlagen umfassen. Ebenso können OSZE-Aktivitäten zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt Maßnahmen zur Hilfestellung bei der Rückkehr und Wiedereingliederung von Vertriebenen beinhalten. Die OSZE hat die Bedeutung erkannt, die der Behandlung des Themas Vertreibung im Rahmen ihrer Konfliktverhütungsmaßnahmen zukommt. So beschloss der OSZE-Ministerrat (damals: Rat der KSZE) 1993 in Rom: "Im Zusammenhang mit Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wird vom AHB (heute: Hoher Rat, C.B.) und vom Ständigen Ausschuß (heute: Ständiger Rat, C.B.) der KSZE gegebenenfalls auch - unter Berücksichtigung der Rolle anderer einschlägiger internationaler Gremien - die Frage der Massenmigration, nämlich von Vertriebenen und Flüchtlingen, behandelt."[17] Die wichtigsten OSZE-Institutionen, die Konfliktprävention betreiben, sind der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und die Langzeitmissionen.

Nationale Minderheiten

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten wurde 1992 eingerichtet, um die Eskalation von Spannungen, an denen Minderheiten beteiligt sind, durch Frühwarnung und präventive Diplomatie zu verhindern. In dieser Funktion versucht der HKNM einen Beitrag zur Beseitigung einer der Hauptursachen für Vertreibung in Europa zu leisten. Das Engagement des Hohen Kommissars besteht in der Regel in Gesprächen und Empfehlungen einerseits sowie in Kompetenzvermittlung durch Schulungen und Workshops zu Minderheitenfragen andererseits. Diese Aktivitäten können eindeutig Auswirkungen auf Vertreibung haben, indem sie die Diskriminierung und Verfolgung bestimmter Gruppen abbauen und interethnische Spannungen, die zu gewaltsamen Konflikten führen können, mildern. Beispiele für den Zusammenhang zwischen den Aktivitäten des Hohen Kommissars und der Verhütung von Vertreibung sind die Förderung der Rechte der albanischen Minderheit in Mazedonien sowie Aktivitäten zur Verminderung der Diskriminierung von Sinti und Roma, die so den Druck, anderswo Asyl zu suchen, lindern können.

17 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rat streffens von Rom, Rom, 1. Dezember 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. C.4, S. 15.

Noch direkter spricht der Hohe Kommissar oftmals Vertreibungen in seinen Gesprächen mit den Verantwortlichen an. So stand beispielweise das Problem der Rückkehr der serbischen Minderheit nach Kroatien in den vergangenen Jahren im Mittelpunkt seiner Gespräche mit der kroatischen Regierung.

Missionen

Die OSZE ist in einer Reihe von Ländern aktiv, die von Vertreibung betroffen sind; dazu gehören Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Georgien, das Kosovo und seit kurzem auch die Bundesrepublik Jugoslawien (außerhalb des Kosovo). Sie hat sich auch im Rahmen einiger ihrer Missionen an Schutzmaßnahmen beteiligt, insbesondere auf dem Balkan. So wurde z.B. während des Kosovokonflikts im April 1999 Personal aus der Kosovo-Verifizierungsmission in Albanien und Mazedonien eingesetzt, um den UNHCR bei seinen Schutz- und Hilfsmaßnahmen zu unterstützen. OSZE-Mitarbeiter halfen bei der Logistik, der Registrierung sowie bei der Leitung von Flüchtlingslagern und führten Interviews durch.

In Kroatien ist die OSZE seit 1997 mit der Überwachung der Rückkehr und Reintegration der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen befasst. Der Beschluss Nr. 176 des Ständigen Rates ermächtigt die Mission, der kroatischen Regierung hinsichtlich ihrer Gesetzgebung und eingegangener Verpflichtungen in Bezug auf die Rückkehr und den Schutz der Rechte der Flüchtlinge "behilflich zu sein und diese zu überwachen".[18] Eine der Hauptaufgaben ist die Behandlung der zahlreichen rechtlichen und Sicherheitsprobleme der der serbischen Minderheit angehörenden Rückkehrer, einschließlich des anhaltenden Problems der Rückgabe ihres Eigentums. Die Mission arbeitet mit dem UNHCR zusammen, um die Koordination der internationalen Aktivitäten in Bezug auf die Rückkehr durch örtliche Gruppen zur Unterstützung der Rückkehr zu verbessern.

Möglichkeiten und Grenzen

Die verschiedenen Aktivitäten in Bezug auf Vertreibung können aus einer Reihe unterschiedlicher Perspektiven bewertet werden, z.B. gemessen daran, inwieweit sie ihre gesteckten Ziele erreicht haben oder wie sie sich auf das Wohlergehen der betroffenen Bevölkerungen auswirken. An dieser Stelle ist insbesondere von Interesse, inwiefern sie zu den "neuen Lösungen" im Sinne der Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes für das Vertreibungsproblem beitragen. Der Abschlussbericht der Sondertagung zur menschlichen Dimension vom September 2000 empfiehlt der OSZE "Migration in einem breiteren Rahmen zu betrachten, der sich mit Konfliktlösung, regionaler Stabilität, wirtschaftlichem Fortschritt und der Entwicklung einer Zivilgesellschaft be-

18 Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1 76, PC.DEC/176, in: PC -Journal Nr. 121 vom 26. Juni 1997.

fasst", und darüber hinaus "umfassende, multidisziplinäre Ansätze in Bezug auf Migration, einschließlich der Sicherheitsaspekte, zu entwickeln".[19] Inwieweit ist es der OSZE gelungen, Aktivitäten in diesen ungleichen Gebieten zusammenzuführen und solche umfassenden Ansätze zu entwickeln?

Fragmentierung innerhalb der Organisation

Das erste offensichtliche Problem ist das der Fragmentierung in verschiedene Abteilungen, insbesondere auf den Gebieten Demokratisierung und Menschenrechte, Konfliktverhütung und nationale Minderheiten. Aktivitäten in den Bereichen Menschenhandel, Freizügigkeit, Konfliktverhütung und nationale Minderheiten fallen unter die Zuständigkeit verschiedener OSZE-Institutionen, die jeweils ihre eigenen Ziele, Prioritäten und Entscheidungsstrukturen haben. Diese Art der Fragmentierung kann die Effektivität von Politik in zweierlei Hinsicht unterminieren.
Erstens ist es angesichts der Interdependenz zwischen Vertreibung, Menschenrechten und Sicherheit wichtig, genau zu wissen, wie sie einander in der spezifischen Situation bestimmter Länder oder Regionen beeinflussen. So kann Vertreibung beispielsweise Spannungen oder Konflikte in die Aufnahmeländer hineintragen, wie der Fall Kosovo und Mazedonien zeigt. Die Vertreibung bestimmter ethnischer Gruppen kann auch zu einer Veränderung des strategischen Gleichgewichts in den Herkunftsländern führen, wie es in Bosnien und Herzegowina oder in Berg-Karabach geschehen ist. Groß angelegte Repatriierungen wiederum können in den Rückkehrgebieten die Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen destabilisieren und sich negativ auf die Menschenrechte auswirken - auch hierfür gibt es zahlreiche Beispiele in Südosteuropa. Ebenso wirkt sich Repatriierung oftmals kritisch auf eine effektive Demokratisierung nach einem Konflikt aus, z.B. im Hinblick auf Wahlen. Schließlich kann die Politik in Bezug auf Freizügigkeit - insbesondere Asylpolitik und Grenzkontrollen - Tendenzen im Menschenhandel beeinflussen, wie es im Zuge der westeuropäischen Einwanderungs- und Asylpolitik in den beiden vergangenen Jahrzehnten geschehen ist.
Angesichts der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Aspekten von Vertreibung und ihren möglichen Auswirkungen auf Menschenrechte und Sicherheit ist es wichtig, einen ganzheitlichen Rahmen zur Analyse der Politik in Bezug auf Vertreibung zu entwickeln. Wie bereits erwähnt verfügt die OSZE aufgrund ihrer Konzepte der menschlichen und der Sicherheitsdimension grundsätzlich über einen guten analytischen Rahmen hierfür. Sie würde jedoch davon profitieren, wenn sie innerhalb der Organisation analytische Kapazitäten entwickeln würde, die die komplexen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten von Vertreibung und den breiteren

19 Supplementary Human Dimension Meeting, a.a.O. (Anm. 8), (eigene Übersetzung).

Aktivitäten der OSZE besser erklären könnten.[20] Dies könnte durch die Einbeziehung ("*Mainstreaming*") von Vertreibungsfragen, gleichgültig ob diese mit Prävention, Schutz oder Repatriierung in Zusammenhang stehen, in alle relevanten OSZE-Aktivitäten geschehen. Das würde auch bedeuten, dass die Politik einschlägiger OSZE-Institutionen, die sich mit Vertreibungsproblemen befassen, koordiniert werden müsste. Diese Koordination könnte eventuell von einer zu schaffenden Stelle für Migrationsfragen geleistet werden.
Der zweite Grund für eine integrierte Politik auf diesen verschiedenen Gebieten ist pragmatischer. Einer der Vorteile der Verdeutlichung der Zusammenhänge zwischen Menschenrechten, Sicherheit und Vertreibung ist der, dass dies für die Aufnahmestaaten einen zusätzlichen Anreiz darstellt, mehr Mittel für Prävention bereitzustellen. Angesichts der Tatsache, dass die Industriestaaten wegen der vermuteten "Kosten", die von Asylsuchenden verursacht werden, so besorgt sind, könnte die Förderung "neuer Lösungen" - wie Prävention oder humanitäre Hilfe - als ein probates Mittel zur Begrenzung der Zahl derjenigen, die Schutz in Westeuropa suchen, angesehen werden. Das Bestreben, die Zuwanderung zu vermindern, wurde tatsächlich im zweiten Teil des Papiers als einer der wesentlichen Gründe des Richtungswechsels hin zu den "neuen Lösungen" genannt. Wenn diese Art von Besorgnissen dazu führt, dass zusätzliche finanzielle und politische Verpflichtungen eingegangen werden, damit die Ursachen von Vertreibung behoben und der Friedensaufbau gefördert werden können, sollte man sie nicht verächtlich abtun. Die Zusammenhänge müssen jedoch noch deutlicher gemacht werden: Die OSZE sollte die Politik und den Umfang der Instrumente klar definieren, die zur Prävention oder Lösung von Vertreibung notwendig sind.

Mandat und Rechtsgrundlagen

Wie schon erwähnt wohnen der Hinwendung zu neuen Lösungen gewisse Risiken inne, vor allem die Sorge, dass diese präventiven Ansätze an die Stelle der traditionellen Schutzverpflichtungen treten könnten. Hier zeigt sich die zweite maßgebliche institutionelle Beschränkung der OSZE, wenn es um Vertreibung geht: Der OSZE fehlen die rechtlichen Grundlagen und Befugnisse, und ihre politischen Kompetenzen zur Kritik an der Staatenpraxis oder zur durchsetzungsfähigen Parteinahme sind begrenzt.
Ein entschiedeneres Herangehen ist häufig aber wesentlich für die Förderung des Schutzes von Flüchtlingen und Vertriebenen. Vertriebene haben *per definitionem* den Schutz ihrer Herkunftsländer verloren und sind deshalb auf internationalen Schutz durch Staaten, die ihnen Asyl gewähren, oder durch internationale Organisationen angewiesen. Wenn Staaten diesen Schutz nicht

20 Dies ist sicherlich ein häufiger Trend in der jeweiligen nationalen Politik, aber auch in der EU. Ein gutes Beispiel sind die Schlussfolgerungen des Rats der Justiz- und Innenminister der EU im Oktober 1999 in Tampere, die die Notwendigkeit "größerer Kohärenz der Innen- und Außenpolitik der Union" betonen (eigene Übersetzung).

gewähren wollen, bedarf es oftmals intensiver Lobbyarbeit durch internationale Organisationen und NGOs, um die Rechte und Interessen von Vertriebenen zu fördern. Und dazu bedarf es - wie es ein früherer Leiter der *International Protection* des UNHCR einmal genannt hat - eines "intrusiven Mandats und einer soliden Rechtsgrundlage".[21] UNHCR und IKRK verfügen über beides. Sie sind mit dem Mandat ausgestattet, die Rechte und Interessen von kriegsbetroffenen Bevölkerungen oder Flüchtlingen zu schützen und nicht etwa, sich für die Besorgnisse von Staaten oder deren Bürgern einzusetzen. Ihre Mandate haben durch die entsprechenden Genfer Konventionen rechtliches Gewicht.[22] Daher können beide Organisationen Staaten für die Verletzung internationaler Rechtsstandards zur Rechenschaft ziehen. Dies hebt sich sowohl von den OSZE-Normen ab, die keine Rechtskraft besitzen, als auch von ihrem auf Konsens beruhenden Entscheidungsprozess, bei dem nationale Interessen Vorrang vor Menschenrechten haben. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass Minderheitenfragen vom High Commissioner *on* und nicht *for* National Minorities, wie die englische Bezeichnung des HKNM präziser lautet, behandelt werden - eine Formulierung, die viel schwächer ist als die Rollen von UNHCR und IKRK beim Schutz von Bevölkerungsgruppen.

Angesichts dieser institutionellen Grenzen wird sich der hauptsächliche Beitrag der OSZE in Bezug auf Vertreibung wahrscheinlich auf Bereiche beschränken, in denen es kaum zu Konflikten mit nationalen Interessen kommt: Prävention und Friedensaufbau. Eine Ausdehnung auf intrusivere Bereiche des Schutzes würde sie in Konflikt mit den Interessen ihrer Teilnehmerstaaten bringen. Von daher ist es ungewiss, wie geeignet die OSZE für eine zentralere Rolle in Bezug auf Aktivitäten zum Schutz von Vertriebenen wäre. Es könnte sein, dass die zentralen Schutzaktivitäten - einschließlich des Eintretens für die Rechte von Vertriebenen gegenüber häufig feindseligen Behörden und Regierungen der Gastländer - am besten von Menschenrechts- und Flüchtlingshilfeorganisationen mit unabhängigeren Mandaten und politischen Strukturen wahrgenommen werden können.

Schlussfolgerung

Die OSZE hat das Potential, bei der Entwicklung neuer Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit Vertreibung eine entscheidende Rolle zu spielen. Durch ihr umfassendes Sicherheitskonzept und ihre breite Palette von Aktivitäten ist sie gut dafür gerüstet, ganzheitliche Ansätze zum Problem der

21 Kommentar von Dennis McNamara beim UNHCR External Research Advisory Committee, Genf, Oktober 1997.

22 Die Rechtsgrundlage des IKRK sind die Genfer Abkommen zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 und deren Protokolle; für den UNHCR ist es das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dessen Zusatzprotokoll von 1977.

Vertreibung in der OSZE-Region zu entwickeln und umzusetzen. Darüber hinaus sollte ihr breiter Teilnehmerkreis den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Aufnahmenländern von Flüchtlingen fördern. Die Organisation sollte diese Vorteile nutzen und Organisationsstrukturen entwickeln, die eine bessere Analyse der Ursachen und Auswirkungen von Vertreibung erleichtern und eine effektivere Koordination der zahlreichen Aktivitäten im Zusammenhang mit Vertreibung ermöglichen.

Ein ernsthafteres Problem für die OSZE ist jedoch das Fehlen einer Rechtsgrundlage und umfangreicher politischer Kompetenz, um die Teilnehmerstaaten für ihre Flüchtlings- und Asylpolitik kritisieren zu können. Obwohl die OSZE in einer guten Position ist, um das Interesse an regionaler Stabilität, das Interesse an Konfliktverhütung und das Interesse daran, den Zustrom von Flüchtlingen zu begrenzen, zu bündeln (eine Perspektive, die Institutionen mit Mandaten, die enger auf Individualrechte abzielen, nicht zur Verfügung steht), fehlt ihr gleichwohl die Kompetenz zu einer massiveren Verteidigung der Rechte von Flüchtlingen, wenn diese mit den Interessen der Aufnahmeländern kollidieren. Die OSZE kann also den wertvollsten Beitrag dort leisten, wo sich die Interessen der Teilnehmerstaaten mit den Zielen von Prävention und Friedensaufbau decken. Auf diesen Gebieten sollte die OSZE versuchen, ihre komparativen Vorteile durch die Entwicklung ihrer analytischen Kapazitäten bei der Herausarbeitung der komplexen Zusammenhänge zwischen Vertreibung, Menschenrechten und Sicherheit zu maximieren und - gestützt auf diese Analyse - einen umfassenden und koordinierten Ansatz im Hinblick auf all ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit Vertreibung sicherzustellen.

Savelina Danova-Russinova

Roma in Bulgarien: Menschenrechte und staatliche Politik

Im Einführungskapitel seines Berichts über die Situation der Sinti und Roma im OSZE-Gebiet stellte der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten fest: "Mit dem Auftrag zu dieser Studie verband und verbinde ich in erster Linie die Absicht, den Politikern die besondere Situation und die spezifischen Bedürfnisse der Sinti und Roma bewusst zu machen, die Debatte auf ihre Lebensbedingungen zu konzentrieren und einige allgemeine Empfehlungen abzugeben. Ich hoffe dadurch zu konkretem Handeln anzuregen, das in absehbarer Zeit zu wirklichen Verbesserungen führt."[1] Die Fragen, mit denen sich der vorliegende Beitrag beschäftigt, hängen unmittelbar mit den beiden in dieser Aussage enthaltenen Akzenten zusammen: *Bewusstsein* und *konkretes Handeln*. Die Probleme der Roma in Bulgarien halten unvermindert an, da sie auf innenpolitischer Ebene lange Zeit von der normalen politischen und sozialpolitischen Agenda ausgeschlossen waren. In den letzten Jahren wurde jedoch im Gefolge der auf internationaler Ebene zunehmend geäußerten Besorgnis über die Lage der Roma auch in Bulgarien in dieser Hinsicht ein vielversprechendes politisches Bewusstsein deutlich. In Reden und Dokumenten bekundeten offizielle Stellen und Politiker ihren Willen zu einer sinnvollen Politik zur Lösung der Probleme der Roma. Allerdings blieb dieses neue Bewusstsein bislang auf den Bereich der Rhetorik beschränkt und hat noch nicht zu konkretem Handeln geführt.

Die Roma in der Geschichte Bulgariens

Die frühesten Belege für die Existenz von Roma im Balkangebiet finden sich in byzantinischen Aufzeichnungen aus dem 9. Jahrhundert.[2] Wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge fällt die Zeit der ersten massenhaften Besiedlung des Gebiets des heutigen Bulgarien durch Roma ungefähr ins 13. bis 14. Jahrhundert.[3] Eine große Zahl von Roma erreichte den Balkan mit den osmanischen Eroberern im 14. Jahrhundert.

Im Osmanischen Reich hatten die Roma einen besonderen Status. Ungeachtet der offiziellen Teilung der Gesellschaft in Gläubige (Muslime) und *raya*

1 Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities, Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area, April 2000 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. Elena Marushiakova/Vesselin Popov, Gypsies in the Ottoman Empire, Hatfield 2001, S. 12-13.

3 Vgl. Elena Marushiakova/Vesselin Popov, Gypsies (Roma) in Bulgaria, Frankfurt am Main u.a. 1997, S. 18-19 und 23.

(Nicht-Muslime) im Osmanischen Reich wurden die Roma - sowohl christliche als auch muslimische - als ethnische Gruppe definiert. Sie bewahrten einen Großteil ihrer ethno-kulturellen Eigenschaften wie die nomadische Lebensweise, traditionelle Berufe usw. Andererseits wurden Roma unabhängig von ihrer Religionszugehörigkeit aus Steuergründen als *raya* behandelt. Zahlreiche Aufzeichnungen aus jener Zeit legen Zeugnis davon ab, dass Roma als minderwertig galten und erniedrigender Behandlung von Seiten der übrigen Bevölkerung ausgesetzt waren.[4] So wurden Roma beispielsweise häufig als Sklaven gehalten, obwohl sie im Osmanischen Reich nicht den Status von Sklaven hatten. Anders als in Westeuropa wurden Roma im Osmanischen Reich jedoch zu keiner Zeit Opfer von Massenverfolgungen.[5]

Nachdem Bulgarien im Jahre 1878 die Unabhängigkeit erlangt hatte, verblieben viele Roma innerhalb seiner Grenzen. In der Zeit von 1878 bis 1944 schwankte ihre Zahl zwischen zwei bis drei Prozent der Gesamtbevölkerung. In dieser Zeit begannen die Roma, sich für die Teilnahme am öffentlichen Leben zu organisieren. Bereits um die Jahrhundertwende nahmen die Roma den Kampf um die Wiederherstellung ihrer bürgerlichen und politischen Rechte auf. 1901 beschloss die erste Konferenz der Roma, die in der Stadt Vidin stattfand, eine Kampagne gegen die Ergänzungen zu dem im Mai 1901 verabschiedeten Wahlgesetz, mit denen nicht-christlichen und nomadisierenden Roma das Wahlrecht aberkannt wurde, einzuleiten.[6] Das Ausbleiben einer Reaktion auf die Petition der Roma zur Rücknahme der Zusatzartikel war der Anlass für die Einberufung des ersten Roma-Kongresses im Jahr 1905, die eine zweite Petition an die Nationalversammlung gegen die Ergänzungen zum Wahlgesetz verabschiedete. Diese zu jener Zeit beispiellosen Aktionen der bulgarischen Roma fanden in der internationalen Presse ein großes Echo und kurze Zeit später hob die Nationalversammlung die diskriminierenden Textstellen in dem Wahlgesetz wieder auf.

Im Zweiten Weltkrieg wurden bulgarische Roma zwar nicht in deutsche Konzentrationslager deportiert, jedoch vielerorts im Lande zusammen mit Juden in vorläufigen Lagern gefangen gehalten. Roma wurde der Zugang zum Stadtzentrum von Sofia verwehrt, sie durften keine öffentlichen Verkehrsmittel benutzen und erhielten knappere Nahrungsmittelrationen als die übrige Bevölkerung. Eheschließungen zwischen Bulgaren und Roma waren verboten.[7]

Während der kommunistischen Herrschaft wurden die Roma in ihrer Identität massiv unterdrückt, insbesondere durch Verletzung des Rechts auf den Gebrauch der Muttersprache in der Öffentlichkeit, der Vereinigungsfreiheit

4 Vgl. Marushiakova/Popov, a.a.O. (Anm. 2), S. 46-49.
5 Vgl. Donald Kenrick/Grattan Pu xon, The Destiny of Europe's G ypsies, Chatto 1972, S. 42-56.
6 Vgl. Marushiakova/Popov, a.a.O. (Anm. 3), S. 29-30.
7 Vgl. Elena Marushiakova/Vesselin Popov, The Bulgarian Romanies during the Second World War, in: Donald Kenrick (Hrsg.), In the Shadow of the Swastika. The Gypsies during the Second World War, o .O. (Centre de Recherche Tsiga nes and University of Hertfordshire Press) 1999, S. 89-93.

sowie des Rechts, in ihrer Muttersprache zu publizieren und Informationen zu verbreiten. Eine vergleichsweise liberale Politik in den späten vierziger und frühen fünfziger Jahren, in denen Organisationen, Bildungseinrichtungen und kulturelle Vereinigungen der Roma vom bulgarischen Staat gefördert wurden, wurde in den nächsten fünf Jahrzehnten von einer rigoros durchgesetzten Assimilierungspolitik abgelöst. 1956 begann die kommunistische Partei mit der Schließung sämtlicher Einrichtungen der Roma. Im Jahre 1958 wurden nomadisierende Roma per Dekret vom bulgarischen Ministerrat gezwungen, sesshaft zu werden. In den fünfziger und frühen sechziger Jahren setzten die bulgarischen Behörden zum ausdrücklichen Zweck der "Bulgarisierung" von Menschen nicht-bulgarischer ethnischer Herkunft verschiedene Regelungen in Kraft, die ethnische Türken und Roma zwangen, ihre türkisch-arabischen Namen abzulegen und stattdessen slawische Namen anzunehmen. Diese Politik fand in den Jahren 1984 und 1985 ihren Höhepunkt, als die bulgarische Regierung ihre massivste Kampagne zur Zwangsänderung nicht-slawischer Namen bulgarischer Bürger türkischer und Roma-Abstammung durchführte.

Die Roma nach dem Sturz des Kommunismus

Nach dem Sturz des Kommunismus wurden die meisten der bürgerlichen und politischen Rechte der Roma wiederhergestellt. Eine wichtige Ausnahme war jedoch das Verbot, Parteien nach ethnischen oder religiösen Kriterien zu gründen, das im Gesetz über die politischen Parteien vom April 1990 erstmals eingeführt und von der bulgarischen Verfassung aus dem Jahr 1991 bekräftigt wurde. Das Verbot kam im November 1990 zur Anwendung, um die Registrierung der ersten nationalen Organisation der Roma, der Demokratischen Union der Roma, als politische Partei zu verhindern.

Trotz der in der Verfassung proklamierten formalen Gleichheit aller Bürger kommen die Roma nicht in den Genuss aller Möglichkeiten, die die Mehrheit der Bevölkerung hat. Angesichts erheblicher gesellschaftlicher Ressentiments ihnen gegenüber sind Roma in ihrer Sicherheit ernsthaft bedroht. Immer wieder werden sie zum Ziel von Gewalttaten, die sowohl von offiziellen Vertretern des Staates als auch von nichtstaatlichen Akteuren begangen werden. Roma werden auf dem Arbeitsmarkt ebenso diskriminiert wie bei der Bildung, der Gesundheitsfürsorge, der Wohnraumvergabe und im Rechtswesen. Sie sind in den staatlichen Institutionen bei weitem unterrepräsentiert; letztere sind darüber hinaus ihren Bedürfnissen und Anliegen gegenüber im Allgemeinen unzugänglich.

Die Ergebnisse der Volkszählung im Jahre 1992[8] geben einen Hinweis auf die Stellung der Roma in der bulgarischen Gesellschaft. Laut dieser Volks-

8 Eine erneute Volkszählung wurde im März 2001 durchgeführt. Ihre Ergebnisse werden voraussichtlich Mitte 2002 veröffentlicht. Im Unterschied zu den vorausgegangenen Erhebungen waren die Befragten laut Volkszählungsgesetz aus dem Jahre 2001 nicht ver-

zählung leben in Bulgarien 313.396 Roma; das sind 3,7 Prozent der Gesamtbevölkerung.[9] Es wird allerdings im Allgemeinen eingeräumt, dass die tatsächliche Zahl der im Lande lebenden Roma die offiziellen Angaben bei weitem übersteigt und dass die Verzerrungen weitgehend auf die tief verwurzelte Feindseligkeit gegenüber den Roma in der bulgarischen Gesellschaft zurückzuführen sind. Um der sozialen Stigmatisierung zu entgehen, geben sich viele Roma lieber als Bulgaren oder Türken aus. Realistischere Schätzungen gehen nach Untersuchungen von Experten von rund 600.000 bis 800.000 Roma aus, was zwischen 7,2 und 9,6 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht.[10]

Vorurteile gegenüber Roma

Die Ergebnisse der Volkszählung werden von einer Reihe von Umfragen zu Einstellungen gegenüber Volksgruppen bestätigt, die tief verwurzelte und anhaltend negative Vorurteile sowie eine soziale Distanz gegenüber Roma zum Vorschein bringen. So bezeichneten sowohl 1994 als auch 1997 jeweils 84 Prozent der Bulgaren Roma als "faul und verantwortungslos". 1994 behaupteten 85 Prozent der Bulgaren, "Roma sind unzuverlässig und nicht vertrauenswürdig", 1997 waren es noch 84 Prozent. 1994 gaben 59 Prozent, 1997 sogar 68 Prozent der Bulgaren an, sie hätten etwas dagegen, mit Roma zusammen in einem Stadtteil zu wohnen; 28 Prozent im Jahre 1994 und 40 Prozent im Jahre 1997 sagten, es störe sie, mit Roma im selben Land zu leben.[11] Aus denselben Umfragen geht hervor, dass sich Roma und die übrigen ethnischen Minderheiten in wesentlich größerem Maße diskriminiert fühlen als Bulgaren. Eine Umfrage von Juni 1997 bestätigt, dass 54 Prozent der Roma angesichts ethnischer oder religiöser Diskriminierung besorgt sind, während der entsprechende Anteil der Bulgaren bei 35 Prozent liegt.
In der Öffentlichkeit verbreitete Rassenvorurteile gegenüber Roma grenzen diese als zu Straftaten neigend, minderwertig und für den Fortschritt im Lande hinderlich aus. Die Medien hegen und fördern diese Einstellungen maßgeblich. Wo immer es um Roma ging, kannten die Medien bis zum Ende der neunziger Jahre nichts anderes als Hetzsprache. Rassistische Sprache und ein entmenschlichendes Bild der Roma waren insbesondere in der Presse verbreitet. Zu den häufigsten der üblichen Stereotypen, die tagtäglich von der

---

pflichtet, Fragen nach ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religionszugehörigkeit oder Muttersprache zu beantworten.

9 Vgl. Nationales Institut für Statistik, Die Ergebnisse der Volkszählung: Demographische Merkmale, Band 1, Sofia 1994, S. 194 und 222 (in bulgarischer Sprache).

10 Vgl. Jean-Pierre Liegois, Roma, Gypsies, Travellers, o.O. (Council of Europe Press) 1994, S. 34; Ilona Tomova, Zigeuner in der Transformationsperiode, Sofia 1995, S. 13 (in bulgarischer Sprache).

11 Vgl. Krassimir Kanev, Dynamics of Inter-ethnic Tension in Bulgaria and the Balkans, in: Balkan Forum 2/1996, S. 213-252; ders., Changing Attitudes Towards Ethnicity in Bulgaria and the Balkans 1992-1997, in: Thanasis Sfikas/Christopher Williams (Hrsg.), Ethnicity and Nationalism in East Central Europe and the Balkans, o.O. 1999.

Presse verbreitet wurden, gehörten: Roma sind eine Verbrecherbande; Roma sind faul und verantwortungslos; Roma sind schlechte Eltern und gewalttätige Ehemänner; Roma sind Drogenhändler und Prostituierte.[12] Eine leichte Besserung der Situation ist in den letzten zwei bis drei Jahren zu beobachten. An der Praxis der Presse, die ethnische Herkunft von Tatverdächtigen oder Straftätern zu veröffentlichen, wenn es sich dabei um Roma handelt, hat sich dennoch nichts geändert. Roma und andere Minderheiten sind auch noch immer das Ziel rassistischer Berichterstattung in den Medien am rechten Rand des Spektrums. Showprogramme sowohl des nationalen Fernsehens als auch privater Sender stellen die Roma gelegentlich als Kriminelle dar.
Die Medienberichterstattung über die Roma und das Bild, das die Medien von ihnen zeichnen, werden in erster Linie von Nicht-Roma produziert. Bis zum Ende des Jahres 1999 strahlte das bulgarische Nationalfernsehen mit Ausnahme einiger weniger Sendungen, die aber ebenfalls von Nicht-Roma produziert worden waren, keine Programme für Roma oder in Romani aus. Derzeit gibt es ein Programm für Roma, das von einem Team aus Roma und Bulgaren gemeinsam hergestellt wird. Bis heute gibt es kein Programm in Romani im nationalen Rundfunk. Versuche von Roma-Organisationen, sich für die Einführung eines solchen Programms einzusetzen, trafen 1996 und 1997 beim nationalen Radiosender auf Widerstand.
Neben der ständigen Diffamierung der Roma in den Medien ist Hetzsprache gegen Roma auch bei Vertretern des öffentlichen Dienstes in Bulgarien üblich. In einer Reihe von Fällen von gemeinschaftlich ausgeübter Gewalt gegen Roma in den Jahren 1993 und 1994 sprachen Dorfvorsteher vor aufgebrachten Menschenmengen, die sich versammelt hatten, um Roma zu bestrafen, und stachelten sie zur Gewalt gegen Roma auf. In einem jüngeren Fall schloss sich im März 2000 der Bürgermeister eines Dorfes bulgarischen Dorfbewohnern an, die eine Kampagne zur Vertreibung der Roma aus ihrem Dorf gestartet hatten, und unterstützte ihre Ziele.

Schutz gegen Diskriminierung im bulgarischen Recht

Die bulgarische Gesetzgebung sieht ein Minimum an Antidiskriminierungsstandards in Form von Bestimmungen in der Verfassung und anderen Gesetzen vor. Das Prinzip der Gleichheit ungeachtet der ethnischen Herkunft, der Rasse, des Glaubens, politischer Überzeugungen usw. ist Teil der bulgarischen Verfassung.[13] Eine Reihe von Rechtsakten zur Regelung verschiedener

12 Ausführlicher zur Hetzsprache gegenüber Roma in den Medien siehe: Romophobia in the Media, in: Focus, Newsletter des Menschenrechtsprojekts (*Human Rights Project*), Sofia, März-April 1996; Counting the Demons, in: Obektiv, Newsletter des bulgarischen Helsinki-Komitees, Februar-Mai 1997; Ethnic and Religious Minorities in the Balkan Mainstream Press, in: Balkan Neighbours 5/1997.

13 Vgl. Constitution of the Republic of Bulgaria. Official Translation, in: Council of Europe, The Rebirth of Democracy: Twelve Constitutions of Central and Eastern Europe, Straßburg 1995. Artikel 6(2) besagt: "Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich. Niemand wird

Bereiche des sozialen Lebens enthalten ebenfalls allgemeine Antidiskriminierungsbestimmungen. Dazu gehören das Sozialhilfegesetz, das Gesetz zum Schutz des Kindes, das Arbeitsrecht, das Strafrecht, das staatliche Erziehungsgesetz, das Strafprozessrecht und noch einige andere. Darüber hinaus hat Bulgarien alle wichtigen internationalen und europäischen Übereinkommen zum Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte ratifiziert, u.a. den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die Konvention der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie das Rahmenübereinkommen über den Schutz nationaler Minderheiten. Sie alle sind Teil der nationalen Gesetzgebung und gehen anderslautenden gesetzlichen Bestimmungen vor.

Ungeachtet des durchaus vorhandenen Schutzes vor Diskriminierung in der bulgarischen Gesetzgebung haben sich die Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zu keiner Zeit wesentlich auf das soziale Leben ausgewirkt. Auch wurden sie in der rechtlichen Praxis nie wirklich durchgesetzt. Bislang ist noch kein Gerichtsurteil auf der Grundlage von Antidiskriminierungsbestimmungen zustande gekommen. Der bulgarische Staat hat keine umfassenden Antidiskriminierungsgesetze in Kraft gesetzt.

Allein die Anerkennung des Phänomens ethnischer Diskriminierung durch bulgarische Behörden ist angesichts diesbezüglich kontroverser Äußerungen fraglich. Das *Rahmenprogramm für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft*, das mit Beschluss des Ministerrats am 22. April 1999 verabschiedet wurde, räumt explizit ein, dass es Diskriminierung gibt, und erklärt die Abschaffung der Diskriminierung "zur zentralen politischen Priorität des bulgarischen Staates".[14] In seiner Beurteilung des Rahmenprogramms leugnete der Gesetzgebungsrat des Justizministeriums jedoch, dass ein besonderes Regierungsorgan zum Schutz gegen Diskriminierung, wie es das Rahmenprogramm vorsah, notwendig sei. Der Rat argumentierte, dass bereits das Prinzip, auf dem die Schaffung eines solchen Organs beruhe, mit der Verfassung unvereinbar sei, da es davon ausgehe, dass "die bulgarische Nation ein Gemisch aus unterschiedlichen Volksgruppen ist". Diese Vorstellung stehe "im Gegensatz zu dem in der Verfassung verankerten Gedanken der Einheit Bulgariens".[15] Einige Monate nach der Verabschiedung des Rahmenprogramms widersprach die Regierung den Schlussfolgerungen des VN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle

---

aufgrund seiner Rasse, Nationalität, subjektiven ethnischen Identität, seines Geschlechts, seiner Herkunft, Religion, Bildung, Meinung, politischen Überzeugung, seines persönlichen oder sozialen Status oder seiner Eigentumsverhältnisse privilegiert oder in seinen Rechten eingeschränkt."

14 Rahmenprogramm für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft, Teil II - Allgemeine Prinzipien (in bulgarischer Sprache).

15 Stellungnahme des Gesetzgebungsrates des Justizministeriums zum Rahmenprogramm vom 19. Januar 1999.

Rechte, Roma seien sowohl bei der Vergabe von Land als auch bei der Vergabe von Sozialhilfe Diskriminierungen ausgesetzt.[16]
Gegen Ende des Jahres 2000 hat die bulgarische Regierung einen Ausschuss eingesetzt, in dem unterschiedliche Regierungsstellen vertreten sind und der die Aufgabe hat, einen Gesetzentwurf zum Schutz vor ethnischer Diskriminierung vorzubereiten.[17] Was das angestrebte Gesetz betrifft, haben Vertreter offizieller Stellen, darunter Mitglieder des Ausschusses, bereits verlauten lassen, es sei angesichts der bestehenden Antidiskriminierungsbestimmungen in anderen Gesetzen überflüssig.[18]

Alltägliche Realität: Menschenrechtsverletzungen gegen Roma

Die weit verbreiteten negativen Einstellungen den Roma gegenüber wirken sich nachteilig auf deren gesellschaftlichen Status aus. Der Ausschluss vom sozialen und politischen Leben und die systematische Verletzung ihrer Menschenrechte prägen die Erfahrungen der Roma in der nachkommunistischen Zeit. Wie der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten hervorhob, gehört "Diskriminierung zu den prägenden Erfahrungen der Roma".[19]
Nach Durchsicht der jüngsten Berichte der bulgarischen Regierung vom 23. April 1997 listete der VN-Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung folgende Problembereiche auf: die faktische Diskriminierung von Roma bei der Ausübung ihrer bürgerlichen und politischen sowie ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, das Versagen der Regierung, Gewalt gegen Roma, die sowohl von rassistischen Gruppen als auch von Beamten mit Polizeibefugnissen aus rassistischen Gründen ausgeübt wird, zu verhindern, sowie das in der Verfassung verankerte Verbot, Parteien auf ethnischer, rassischer und religiöser Basis zu gründen.[20]
Roma sind in Bulgarien das Ziel rassistisch motivierter Gewaltakte, die sowohl von staatlichen als auch von nichtstaatlichen Akteuren begangen werden.
Die Brutalität der Polizei fällt als eine der eklatantesten Formen der Gewalt gegen Roma in Bulgarien besonders ins Auge. Die weit verbreitete Praxis der

16 Vgl. Replies by the Government of Bulgaria to the List of Issues: Bulgaria. 09/07/99 (CESCR), Absätze 4.1, 4.3 und 4.4, in: United Nations High Commissioner on Human Rights, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 21. Sitzung, Genf, 15. November-1. Dezember 1999.
17 Mit der Annahme des Rahmenprogramms für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft im April 1999 hatte sich die bulgarische Regierung dazu verpflichtet, innerhalb eines Jahrs nach der Verabschiedung des Rahmenprogramms, also bis April 2000, den Entwurf eines Antidiskriminierungsgesetzes auszuarbeiten.
18 Vgl. die Diskussionen anlässlich der Konferenz über "Neue Mechanismen und Prinzipien des Schutzes vor ethnisch begründeter Diskriminierung und die bulgarische Gesetzgebung", Sofia, 22.-23. Februar 2001.
19 High Commissioner on National Minorities, a.a.O (Anm. 1), S. 23.
20 Vgl. Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Bulgaria, 23. April 1997, CERD/C/304/Add.29.

Folter und Misshandlung von Roma ist im Allgemeinen rassistisch motiviert. Als der Europarat im Januar 2000 seine Beobachtertätigkeit in Bulgarien einstellte, verwies die Parlamentarische Versammlung des Europarats auf die "anhaltenden Fälle von brutalem Verhalten seitens der Polizei, insbesondere gegenüber Roma",[21] als eines der Besorgnis erregendsten Probleme. In ihrem Tätigkeitsbericht über Bulgarien für das Jahr 2000 stellt die Europäische Kommission ebenfalls fest, dass "eine Reihe von Menschenrechtsorganisationen in dem seit dem letzten Bericht vergangenen Zeitraum kritische Berichte über Gewaltanwendung von Seiten der Polizei abgegeben haben, die Anlass zur Sorge geben. In ihnen wird darauf hingewiesen, dass Gewalt gegen Roma in größerem Umfang auftritt als gegen andere Bulgaren und dass Beschwerden über Beamte mit Polizeibefugnissen, die mutmaßlich an brutalen Handlungen beteiligt waren, nur sehr selten vor Gericht gelangen."[22]
Von 1992 bis 2001 haben sowohl bulgarische als auch internationale Menschenrechtsorganisationen weit verbreitete Misshandlungsmuster der Polizei gegenüber Roma dokumentiert und über sie berichtet.[23] So starben in der Zeit zwischen 1992 und 1998 mindestens 14 männliche Roma in Polizeigewahrsam oder infolge Schusswaffengebrauchs durch Beamte mit Polizeibefugnissen.[24] Seitdem wurden bis zum Dezember 2000 mindestens sieben weitere Roma von Polizeibeamten oder Angehörigen privater Sicherheitsdienste getötet.[25]
Nach 1990 führte die Polizei eine Reihe von Strafrazzien in von Roma bewohnten Stadtvierteln durch. Bei diesen Razzien wurden Roma, darunter Kinder, Frauen und alte Leute, geschlagen; ihr Eigentum wurde zerstört.

---

21 Resolution 1211 (2000) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, in: http://stars.coe.fr/ta/ta00/eres.1211.htm.

22 European Commission, 2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress Towards Accession, 8. November 2000, in: http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/report_11_00/pdf/en/bg_en.pdf.

23 Weitergehende Informationen finden sich insbesondere in: Amnesty International, Bulgarien: Tsvetelin Petrov: a 16-year old Roma boy, severely burned in police detention, August 2000; Amnesty International, Bulgaria: The shooting of Atanas Djambazov, a 14-year old Roma boy, August 2000; European Roma Rights Center, Profession: Prisoner. Roma in Detention in Bulgaria, Dezember 1997; Amnesty International, Reported Ill-Treatment of Roma in the Montana Region, September 1997; Amnesty International, Bulgaria: Shootings, Deaths in Custody, Torture and Ill-Treatment, Juni 1996; Dimitrina Petrova, Violations of the Rights of Gypsies in Bulgaria, Report of the Human Rights Project, Sofia 1994; Human Rights Watch/Helsinki, Bulgaria: Increasing Violence against Roma in Bulgaria, November 1994; Amnesty International, Bulgaria: Turning a Blind Eye to Racism, September 1994; Amnesty International, Bulgaria: Torture and Ill-Treatment of Roma, Mai 1993; Human Rights Watch/Helsinki, Bulgaria: Police Violence Against Gypsies, April 1993; Helsinki Watch, Destroying Ethnic Identity: The Gypsies of Bulgaria, Juni 1991; Human Rights Project, Annual Report 1999, Annual Report 1998, Annual Report 1997.

24 Vgl. European Roma Rights Center, Written Comments of the European Roma Rights Center on the case of Assenov and others v. Bulgaria, 29 April 1998, Absatz 6, in: http://www.errc.org/publications/litigation/eu_sc_assenov.pdf.

25 Fälle von willkürlichem Schusswaffengebrauch durch Polizeibeamte gegen Roma sind in den Jahresberichten des Menschenrechtsprojekts für 1998 und 1999 beschrieben; siehe auch die Berichte des bulgarischen Helsinki-Komitees in: www.bghelsinki.org.

Neben den Gewaltattacken staatlicher Akteure kam es auch zu Angriffen durch Gruppen aus der Bevölkerung sowohl auf einzelne Roma als auch auf ganze von Roma bewohnte Stadtviertel; die Menschen wurden geschlagen oder auf andere Weise misshandelt; auch hierbei wurde ihre Habe zerstört. Menschenrechtsbeobachter dokumentierten mindestens fünf solcher Überfälle durch Gruppen aus der Bevölkerung auf Stadtteile, die von Roma bewohnt sind, zwischen 1992 und 2000. Übergriffe von Skinheads auf Roma sind ebenfalls nicht selten und erfolgen bei verschiedensten Gelegenheiten, sie sind allerdings nicht so weit verbreitet wie in anderen Ländern Europas. Mindestens vier Roma verloren zwischen 1994 und 1999 bei solchen Überfällen ihr Leben, viele andere wurden körperlich misshandelt.[26]

Staatliche Reaktionen auf die Gewalt gegen Roma

Gewalt gegen Roma zieht für die Täter normalerweise keine Strafe nach sich. In keinem der Fälle großangelegter Strafrazzien durch die Polizei in den Roma-Vierteln wurden ausreichende Ermittlungen durchgeführt, weder Organisatoren noch Täter wurden bestraft. Polizeibeamte werden für Misshandlungen an Roma selten strafrechtlich verfolgt und noch seltener vor Gericht gestellt. Wurden Polizeibeamte doch bestraft, standen die Strafen normalerweise in keinem Verhältnis zur Schwere der Verbrechen. In einem noch nicht lange zurückliegenden Fall erhielt ein Polizeibeamter, der im Juni 1998 einen Roma getötet hatte, in einem Berufungsverfahren eine Gefängnisstrafe von zwei Jahren und vier Monaten auf Bewährung, nachdem er in erster Instanz zu 15 Jahren Haft verurteilt worden war.[27]
1998 und 2000 verurteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg Bulgarien in zwei Fällen, in denen Roma als Opfer betroffen waren: *Assenow gegen Bulgarien* und *Welikowa gegen Bulgarien.* Der Gerichtshof befand, dass Bulgarien gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen habe, es versäumt habe, angemessene Ermittlungen durchzuführen und Gewalt von Seiten staatlicher Stellen nicht wirksam begegne.
In vielen Fällen stießen Roma als Opfer von Gewaltakten, die von Zivilisten verübt worden waren, bei Polizei- und Justizbehörden auf Gleichgültigkeit. Polizei und Staatsanwaltschaft erwiesen sich wiederholt als unfähig, Roma vor Überfällen zu schützen, die einen, indem sie auf Hilferufe nicht reagierten, die anderen, weil sie die Täter nicht vor Gericht brachten. Die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (Artikel 162), die die strafrechtliche Verfolgung rassistisch oder ethnisch motivierter Verbrechen verlangen, werden

26 Eine detaillierte Beschreibung zweier jüngerer Fälle findet sich in: European Roma Rights Center, Racial Discrimination and Violence against Roma in Europe, Eine Stellungnahme des ERRC anlässlich der 57. Sitzung des United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, in: http://errc.org/publications/legal/index.shtml.

27 Nähere Informationen hierzu und zu ähnlichen Fällen sind erhältlich in den Archiven des Menschenrechtsprojekts in Sofia.

nicht durchgesetzt.[28] Bislang ist noch kein Gerichtsurteil auf der Grundlage von Artikel 162 bekannt geworden. Nach einer Polizeirazzia im Roma-Viertel des Dorfes Metschka im Juli 1998, in deren Verlauf Dutzende unschuldiger Menschen geschlagen und ihr Hab und Gut zerstört wurden, erhielten Roma Drohungen von ihren bulgarischen Dorfmitbewohnern. Mehrere Roma reichten daraufhin Klage beim Bezirksstaatsanwalt in Plewen ein und verlangten die Einleitung eines Gerichtsverfahrens nach Artikel 162. Der Bezirksstaatsanwalt wies die Klage mit der Begründung zurück, die Kläger hätten die Begriffe "Nationalität" und "Rasse" mit "Ethnie" und "ethnisch" verwechselt, d.h., der in Artikel 162 gemeinte Straftatbestand beziehe sich nicht auf ethnische Gruppen.[29] Zwei Jahre später, im März 2000, starteten die bulgarischen Einwohner desselben Dorfes eine Kampagne zur Vertreibung der gesamten Roma-Gemeinde und hinderten Roma am Betreten von Geschäften und Restaurants in dem Ort. Wieder unterließ es das Büro der Staatsanwaltschaft, ein Verfahren wegen Anstiftung zum Rassenhass zu eröffnen. Eine der Hauptsorgen des VN-Ausschusses für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, die er nach der Prüfung des Berichts der bulgarischen Regierung im April 1997 zum Ausdruck brachte, galt der geringen Rate strafrechtlicher Verfolgung von rassistisch motivierter Gewalt. Der Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung zog den Schluss, dass "derartige Verbrechen gegen ethnische Minderheiten (offenbar) nicht als eine große Gefahr für die öffentliche Ordnung"[30] betrachtet werden.

Die Diskriminierung der Roma

Gewalt gegen Roma geht einher mit unverminderter Diskriminierung in allen Bereichen des sozialen Lebens.

Im Dezember 1999 beklagte der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem Abschlussbericht zum bevorstehenden dritten periodischen Bericht der bulgarischen Regierung gemäß dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die "Diskriminierung der Minderheit der Roma in zahlreichen Lebensbereichen, darunter Bildung, Arbeit, Sozialleistungen und Zugang zu Grund und Boden".[31] In ihren beiden 1997 und 2000 veröffentlichten Berichten über Bulgarien stellte die Europäi-

28 Artikel 162 lautet: "(1) Wer zu rassistischer oder nationaler Feindseligkeit, Hass oder Rassendiskriminierung aufruft oder Beihilfe leistet, wird mit Freiheitsentzug von bis zu drei Jahren und einer öffentlichen Rüge bestraft. (2) Wer Gewalt gegen eine andere Person aufgrund deren Nationalität, Rasse, Religion oder politischer Überzeugungen anwendet oder ihr Eigentum zerstört wird mit Freiheitsentzug von bis zu drei Jahren und einer öffentlichen Rüge bestraft."

29 Vgl. Human Rights Project, Annual Report 1998, S. 8.

30 Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Bulgaria, a.a.O. (Anm. 20), Absatz 9.

31 Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Bulgaria, 8. Dezember 1999, E/C.12/1/Add.37, Absatz 11.

sche Kommission gegen Rassismus und Intoleranz fest, "die besonders unterprivilegierte Situation der Roma verdient besondere Aufmerksamkeit"[32] im Hinblick auf Diskriminierungen in allen Bereichen des sozialen Lebens.

Roma waren von den negativen sozialen Folgen des Übergangs zur Marktwirtschaft in Bulgarien nach 1989 ungleich stärker betroffen. Der Bericht der Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, David Atkinson und Henning Gjellerod, aus dem Jahr 1998 weist darauf hin, dass 80 bis 90 Prozent der Roma arbeitslos sind.[33]

Neben anderen Faktoren hat die Diskriminierung der Roma auf dem Arbeitsmarkt wesentlich zu dieser Ungleichheit beigetragen. Es gibt Belege dafür, dass Roma nicht nur die ersten waren, die bei der Schließung staatlicher Industriebetriebe ihre Arbeitsplätze verloren, sondern dass sie auch keine Arbeit bekamen, wenn der Arbeitgeber von ihrer ethnischen Zugehörigkeit erfuhr. In einer Umfrage aus dem Jahr 1994 gaben 36,6 Prozent der befragten Roma ethnische Diskriminierung als Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe an.[34]

Die sozialen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit für die Roma wurden durch die Inkraftsetzung der Verordnung über die Anwendung des Sozialhilfegesetzes vom November 1998, die den Zeitraum für die Vergabe von Sozialhilfe an Arbeitslose auf maximal drei Jahre begrenzt, weiter verschärft. Diese auf den ersten Blick neutrale Regelung hat in Wirklichkeit diskriminierende Auswirkungen auf Roma, die einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen in Bulgarien ausmachen.

Eine neuere Studie über den Zugang von Roma zu Sozial- und Gesundheitsfürsorge sowie Wohnraum, die in Bulgarien, Rumänien und Mazedonien durchgeführt wurde, zeigt die ungleichen Auswirkungen der Gesetzgebung in diesen Bereichen auf Roma ebenso auf wie eine Reihe verschiedener diskriminierender Praktiken, die gegenüber Roma seitens der Behörden angewandt werden.[35] So sind beispielsweise viele arme Roma vom System der Krankenversicherung und somit von medizinischer Versorgung ausgeschlossen, obwohl es eine beitragsfreie Krankenversicherung für sozial Benachteiligte gibt. Da eine große Zahl armer Roma in den Arbeitslosenstatistiken aber nicht auftaucht und auch nicht sozialhilfeberechtigt ist, sind diese Menschen folglich auch vom System der Krankenversicherung ausgeschlossen.[36]

---

32 European Commission against Racism and Intolerance (98) 46, Einführung; vgl. auch European Commission against Racism and Intolerance (2000) 3, insbesondere die Absätze 31-46.

33 Vgl. Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Honouring of Obligations and Commitments by Bulgaria, Informationsbericht vom 7. Juli 1998, AS/Mon (1998) 37, S. 20. Diese Zahlen gibt auch der Zweite Länderbericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz vom 18. Juni 1999 an, vgl. European Commission against Racism and Intolerance (2000) 3, a.a.O. (Anm. 32), Absatz 43.

34 Vgl. Tomova, a.a.O. (Anm. 10), S. 72.

35 Ausführlicher zum Zugang der Roma zu Sozial- und Gesundheitsfürsorge sowie Wohnraum: Ina Zoon, On the Margins: Roma and Public Services in Romania, Bulgaria, and Macedonia, New York (Open Society Institute) 2001.

36 Vgl. ebenda, S. 92-93.

Der Ausschluss der Roma aus der Gesellschaft in Bulgarien setzt sich mit der Diskriminierung im Bildungsbereich fort. Laut der Volkszählung aus dem Jahre 1992 ist der allgemeine Bildungsstand der Roma wesentlich niedriger als der landesweite Durchschnitt. Nur 4,9 Prozent der Roma-Bevölkerung über sechs Jahre haben einen höheren Schulabschluss und nur 0,1 Prozent verfügen über einen Hochschulabschluss. Die entsprechenden Zahlen für Bulgaren sind 36,5 und 8,9 Prozent.[37]

Ein derartig niedriges Bildungsniveau der Roma resultiert daraus, dass den Roma über Jahrzehnte hinweg gleiche Bildungschancen vorenthalten wurden. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Ungleichheit ist die Ausgrenzung der Roma-Kinder im Bildungsbereich. Der größte Teil der Roma-Kinder besucht separate Schulen. Die Schulbehörden schließen Roma-Kinder häufig vom Besuch der gemischten Schulen aus; dort, wo sie in gemischte Schulen gehen, werden sie in separaten Klassen unterrichtet. Bereits in den vierziger und fünfziger Jahren begannen die Behörden mit dem Bau von Schulen für Roma in den isolierten Roma-Stadtteilen. Während sich diese Schulen in den ersten Jahren positiv auf die Bildung der Roma auswirkten, gingen ihre Bildungsstandards im Laufe der Jahre stark zurück. In den siebziger Jahren wurden die Schulen in den Roma-Vierteln offiziell als "Schulen für Kinder mit niedrigem sozialen Status und niederer Kultur" bezeichnet. Einige dieser Schulen hatten besondere Lehrpläne, in denen eine berufliche Ausbildung auf Kosten akademischer Bildungsinhalte im Vordergrund stand. Die *de facto* separaten Schulen in den Roma-Stadtvierteln blieben auch nach dem Sturz des Kommunismus bestehen. Die Sonderlehrpläne wurden in den Jahren 1992 und 1993 zwar aufgehoben, das Bildungsniveau in diesen Schulen hat sich jedoch nicht verändert und sie vermitteln nach wie vor eine Bildung von nur geringer Qualität.

Eine weitere Form der Segregation der Roma im Bildungsbereich ist die Abschiebung von Roma-Kindern in "Sonderschulen". Derzeit sind Roma-Kinder in allen "Sonderschuleinrichtungen" Bulgariens überrepräsentiert: in Waisenhäusern, in Schulen für geistig behinderte Kinder und in Schulen für straffällig gewordene Kinder. Über die Hälfte der Schüler dieser Einrichtungen sind Roma. Einige von ihnen landen aus rein sozialen Gründen in diesen Schulen sowie aufgrund von Rassenvorurteilen, die die Entscheidungen der zuständigen Gremien beeinflussen. Die Unterbringung von Roma-Kindern in Sonderschulen für geistig Behinderte ist oftmals das Resultat der Manipulation armer Eltern seitens der Schulbehörden, die gern die Vorteile der sozialen Unterstützung, die in diesen Schulen vom Staat gewährleistet sei, hervorheben. Druck aus den Reihen der Bevölkerungsmehrheit, Roma-Kinder aus den gemischten Schulen zu entfernen, ist ebenfalls ein Faktor, der diesen Prozess beeinflusst.

37 Vgl. Nationales Institut für Statistik, a.a.O. (Anm. 9), S. 303.

Dort wo Roma-Kinder reguläre Schulen besuchen, sind Vorfälle von erniedrigender Behandlung durch Lehrer und körperliche Misshandlungen sowohl durch das Schulpersonal als auch durch die anderen Kinder keine Seltenheit.

Roma im öffentlichen Leben

Die Diskriminierung der Roma trägt weitgehend zu ihrem Ausschluss vom öffentlichen Leben bei. Roma sind seit jeher in öffentlichen Ämtern extrem unterrepräsentiert. Erst bei den Kommunalwahlen im Oktober 1999 nahmen politische Parteien der Roma erstmals überhaupt an Wahlen teil. Zwei von ihnen, die Freie Partei Bulgariens und die Bulgarische Zukunftspartei, hatten Erfolg: 102 bzw. vier ihrer Kandidaten wurden in Kommunalverwaltungen gewählt (Gemeinderäte und Bürgermeister).
Seit 1989 saßen in der Nationalversammlung jeweils ein oder zwei Roma-Abgeordnete, die über die Listen der großen Parteien gewählt worden waren. Diese Praxis erwies sich jedoch für die politisch-parlamentarische Vertretung der Roma als Sackgasse. Sie ist nicht nur geradezu ein Beleg für die starke Unterrepräsentation, sondern macht die Sache der Roma abhängig von der Politik der Parteien der Mehrheit, die den Bestrebungen der Roma im Allgemeinen gleichgültig, wenn nicht gar feindselig gegenüberstehen.
Zwei Merkmale charakterisieren die Beteiligung der Roma am öffentlichen Dienst: Ihre Zahl ist unverhältnismäßig niedrig und ihre Funktionen haben eher symbolischen Charakter. Die wenigen Roma, die im öffentlichen Dienst in verschiedenen zentralen und lokalen Verwaltungseinrichtungen beschäftigt sind, sind Beamte und Angestellte der unteren Ebene. Mit einer Ausnahme - der Ernennung einer Roma zur Ratssekretärin im staatlichen Nationalen Rat für ethnische und demographische Angelegenheiten im März 2001 - sind keinerlei Spitzenpositionen in bulgarischen Einrichtungen mit Roma besetzt. Nach der Annahme des Rahmenprogramms für die gleichberechtigte Integration der Roma im April 1999 wurden landesweit 24 Roma als Experten in Bezirksverwaltungen eingestellt. Ihre Funktion und ihre Befugnisse sind jedoch noch nicht festgelegt. Viele dieser Mitarbeiter verfügen noch nicht einmal über eine formale Beschreibung ihrer Tätigkeit.

Die Politik gegenüber den Roma

Eine als kohärente und umfassende Herangehensweise an die Probleme der Roma verstandene Politik gegenüber den Roma sucht man auf den Tagesordnungen aller Regierungen seit 1989 vergebens. Die Tatsache, dass Roma-Angelegenheiten zu keiner Zeit mit der gebotenen Verantwortung Rechnung getragen wurde, wird anhand der Institutionen deutlich, die sich mit ihnen befassen sollen. Alle staatlichen Organe, die zu unterschiedlichen Zeiten seit

1989 zur Behandlung von Minderheitenfragen, einschließlich Roma-Angelegenheiten, eingesetzt wurden, verfügten weder über ein klares Mandat noch über Entscheidungsbefugnisse. Roma waren in diesen Gremien nicht vertreten. Der abteilungsübergreifende Rat für ethnische Angelegenheiten beim Ministerrat, der nur ein Jahr - 1994 bis 1995 - existierte, trat in dieser Zeit kein einziges Mal zusammen. Die bulgarischen Behörden definieren die Probleme der Roma traditionell als sozioökonomische Probleme und spielen ihre ethnische Dimension herunter. Dieses Verständnis spiegelte sich in der Einrichtung eines Beratungsgremiums im Juni 1995 wider, das u.a. ethnische Gemeinschaften, Frauenorganisationen, Behinderte und Rentner vertreten sollte. Die Bezeichnung dieses Gremiums - Nationaler Rat für soziale und demographische Angelegenheiten - sowie seine Zielgruppen klassifizierten die Probleme der ethnischen Minderheiten unzweideutig als soziale Probleme. An die Stelle dieses Gremiums trat der Nationale Rat für ethnische und demographische Angelegenheiten, der im Dezember 1997 vom Regierungsbündnis der Vereinigten Demokratischen Kräfte (VDK) geschaffen wurde. Die Verknüpfung von ethnischen mit demographischen Angelegenheiten im Namen dieses Gremiums zeigt - zusätzlich zu einem rassistischen Unterton - die anhaltende Tendenz, Minderheitenprobleme als soziale Probleme zu interpretieren. Der Nationale Rat für ethnische und demographische Angelegenheiten ist derzeit die einzige staatliche Einrichtung, die sich sowohl mit ethnischen Minderheiten als auch mit im Ausland lebenden Bulgaren befasst. Er hat lediglich beratende und koordinierende Funktion.[38] Roma-Organisationen, die assoziierte Mitglieder des Rates sein können, sollen an den Diskussionen mit den regulären Mitgliedern - Vertreter verschiedener Ministerien - teilnehmen. Generell trat der Rat für ethnische und demographische Angelegenheiten mit Ausnahme einer kurzen Periode gegen Ende 1998/Anfang 1999 nur selten zusammen. Im Jahr 2000 fand kein einziges Treffen statt.

Eine bemerkenswerte Ausnahme von der insgesamt zu konstatierenden Vernachlässigung der Roma-Angelegenheiten war die Annahme des Rahmenprogramms für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft durch die VDK-Regierung im April 1999. Die Annahme dieses Rahmenprogramms bedeutete die Übernahme einer ernst gemeinten politischen Verpflichtung von Seiten der bulgarischen Regierung. Das Programm erklärt die Beseitigung der Diskriminierung der Roma zu einer der wichtigs-

38 Der Nationale Rat für ethnische und demographische Angelegenheiten wurde mit Erlass Nr. 449 des bulgarischen Ministerrats vom 4. Dezember 1997 ins Leben gerufen. Gemäß Artikel 1 seiner Verfahrensordnung soll der Rat "die Beratung, Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen staatlichen Organen und nichtstaatlichen Organisationen erleichtern mit dem Ziel, eine nationale Politik hinsichtlich ethnischer und demographischer Angelegenheiten sowie Migrationsfragen zu gestalten und zu verwirklichen". Gemäß Artikel 2 (2) ist der Rat ermächtigt, "konkrete Maßnahmen im Zuge der Umsetzung der von der Republik Bulgarien eingegangenen internationalen Verpflichtungen im Bereich der Rechte bulgarischer Staatsbürger, die Minderheiten angehören, und ihrer Integration in die Gesellschaft mit den staatlichen Organen und den nichtstaatlichen Organisationen abzustimmen".

ten politischen Prioritäten des bulgarischen Staates. Es sieht die Verabschiedung von Gesetzen zum Schutz vor ethnischer Diskriminierung und die Einrichtung eines besonderen staatlichen Gremiums zur Verhütung von Diskriminierung vor, das mit umfangreichen Befugnissen ausgestattet sein soll, darunter die Untersuchung diskriminierender Handlungen und die Verhängung von Strafen gegen juristische Personen und Privatpersonen. Mit der Annahme des Rahmenprogramms hat sich die bulgarische Regierung ebenfalls dazu verpflichtet, eine umfassende Politik zur Herstellung von Chancengleichheit für Roma umzusetzen; dazu gehören u.a. die Eingliederung der Roma-Schulen, die Einrichtung eines Regierungsfonds zur Unterstützung von Firmen, die Roma Stellen anbieten, die Regulierung und Legalisierung des Wohnraummarkts für Roma sowie die Einführung von Unterricht in Romani in öffentlichen Schulen.

Die Kampagne zur Erarbeitung und Annahme des Rahmenprogramms bot Roma gleichzeitig zum ersten Mal die Möglichkeit, sich aktiv an der Politik zu beteiligen. Die Idee zu dem Entwurf eines umfassenden politischen Dokuments war an der Basis der Roma-Organisationen in Bulgarien entstanden. Am Entwurf des Rahmenprogramms haben rund 70 Roma-Organisationen mitgearbeitet. In der Folge einer von diesen gestarteten landesweiten Kampagne wurde das Rahmenprogramm schließlich zu einem offiziellen Regierungsdokument.

Der politische Wille, den die Regierung mit der Billigung eines von den Roma verfassten politischen Dokuments demonstrierte, erschöpfte sich jedoch bereits in dessen Verabschiedung. Bis zum April 2001, zwei Jahre nach der Annahme des Rahmenprogramms, wurden noch keine konkreten Schritte zu seiner Verwirklichung unternommen. Auch wurden von der Regierung noch keine Gelder zur Erfüllung der im Programm enthaltenen Aufgaben bereitgestellt.

Schlussfolgerungen: Aktivismus auf Seiten der Roma

Im zurückliegenden Jahrzehnt des Aufbaus demokratischer Institutionen und einer Zivilgesellschaft in Bulgarien haben sich die Roma energisch für ihre Anerkennung als gleichberechtigter und integraler Bestandteil der Gesellschaft eingesetzt. Während der Staat Versuchen gegenüber, Lösungen für die zahlreichen Probleme zu finden, mit denen die Roma konfrontiert sind, weitgehend distanziert blieb, begegneten nichtstaatliche Roma-Organisationen und einzelne Roma-Vertreter der Untätigkeit offizieller Stellen mit der Bündelung ihrer Bemühungen und Aktivitäten auf verschiedenen Gebieten. Seit 1990 haben die Roma in Bulgarien eine Reihe von Organisationen ins Leben gerufen, die sich u.a. für Menschenrechte, den Schutz der sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Roma sowie die Förderung der Roma-Kultur und der Medien einsetzen. Die nichtstaatlichen Organisationen der Roma haben ein

Netzwerk zur Überwachung der Rechte der Roma und zur Bereitstellung von rechtlichem Beistand für Opfer von Menschenrechtsverletzungen aufgebaut. Ihren Bemühungen ist die große öffentliche Aufmerksamkeit zu verdanken, die die Themen Gewalt gegen und Diskriminierung von Roma auf nationaler und internationaler Ebene inzwischen erlangt haben, und sie haben dazu beigetragen, der weitverbreiteten Nichtahndung von an Roma begangenen Menschenrechtsverletzungen entgegenzuwirken. Roma-Organisationen sind mit der Vermittlung zwischen Roma-Gemeinden und örtlichen Behörden beschäftigt und helfen Roma auf verschiedenen Wegen, um ihnen den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern. Der erste Auftritt von Roma in den elektronischen Medien im Jahre 1996 ging auf Verhandlungen zwischen Roma-Organisationen und Radiosendern im ganzen Land zurück.

In der Zeit von 1998 bis 1999 führte eine landesweite Kampagne von über 70 Roma-Organisationen zur Annahme des Rahmenprogramms für die gleichberechtigte Integration der Roma in die bulgarische Gesellschaft durch die Regierung der Vereinigten Demokratischen Kräfte. Das Rahmenprogramm ging aus einem landesweiten Beratungsprozess hervor, der vom "Menschenrechtsprojekt" (*Human Rights Project*), einer in Sofia ansässigen Organisation, die sich für die Rechte der Roma einsetzt, zu Beginn des Jahres 1998 in die Wege geleitet worden war. Im Oktober 1998 kamen Vertreter wichtiger Roma-Organisationen zu einem Runden Tisch in Sofia zusammen, billigten das Dokument und forderten die Regierung auf, es als bedeutendes Dokument zur Festlegung der künftigen Politik gegenüber den Roma anzunehmen. Im Anschluss an den Runden Tisch nahm eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Roma-Organisationen Verhandlungen mit der bulgarischen Regierung über die Annahme des Rahmenprogramms auf. In den folgenden sechs Monaten debattierten Roma-Vertreter und Vertreter des staatlichen Nationalen Rates für ethnische und demographische Angelegenheiten über die grundlegenden Prinzipien der Regierungspolitik in Bezug auf die Roma. Trotz ernsthafter Kontroversen, die zumeist über die Anerkennung des Sachverhalts der Diskriminierung von Roma geführt wurden, zeichnete sich Ende März 1999 ab, dass die Regierung das von den Roma unterstützte Dokument billigen würde. Die erfolgreichste aller Kampagnen für die Rechte der Roma in Bulgarien wurde am 7. April durch ein Abkommen zwischen der Gemeinschaft der Roma und der Regierung, dem der Beschluss des Ministerrats vom 22. April 1999 zur Annahme des Rahmenprogramms folgte, beendet.

Ein Jahr nach der Annahme des Rahmenprogramms hat die Regierung es trotz ihrer Verpflichtung, eine langfristige Strategie zur Beseitigung der separaten Roma-Schulen in den Roma-Gebieten zu erarbeiten und entschiedene Maßnahmen zu ergreifen, die Roma-Kindern den freien Zugang zu "normalen" Schulen gewährleisten, noch immer versäumt, diese Fragen in Angriff zu nehmen. Aussichten auf eine Veränderung der Zustände im Bildungsbereich brachte erst die Initiative einer nichtstaatlichen Roma-Organisation: Mitte des Jahres 2000 startete die in Vidin ansässige Stiftung *Drom* eine Kampagne zur

Integration von Roma-Kindern in das normale Schulsystem. Ziel dieser Kampagne war es, die fortgesetzte Isolierung der Roma-Kinder in einer einzigen Schule für alle Roma, die nur eine ungenügende Schulbildung bietet, zu beenden und sicherzustellen, dass die Kinder Zugang zu den regulären gemischten Schulen in Vidin haben. So begannen im September 2000 rund 300 Roma-Kinder aus dem Roma-Stadtviertel von Vidin das neue Schuljahr mit einer Busfahrt zu den sechs regulären gemischten Schulen der Stadt.

All diese Errungenschaften der Roma-Organisationen wären ohne die Unterstützung und das Engagement eines kleinen Kreises liberal denkender Menschen in Bulgarien und innerhalb der Staatengemeinschaft, die nicht selbst den Roma angehören, undenkbar gewesen. Die Roma-Organisationen profitierten von der politischen und moralischen Autorität und der Anteilnahme an den Problemen der Roma solcher Organisationen wie des Europarats, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Europäischen Union.

Die Arbeit der Roma-Organisationen und die Aktivitäten der Staatengemeinschaft können jedoch kein Ersatz für die Verantwortung des Staates sein. Dass der Staat seine Pflichten hinsichtlich der Roma lange Zeit vernachlässigt hat, hat zur heutigen Situation geführt, und es bedarf des politischen Willens und umfassender Anstrengungen von Seiten des Staates, an den Roma wieder gutzumachen, was ihnen an Chancengleichheit vorenthalten wurde.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Andrew Cottey

Demokratische Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet: Probleme und Herausforderungen[1]

Das Ende des Kalten Krieges und der Zusammenbruch des Kommunismus hatten enorme Auswirkungen auf die Streitkräfte der OSZE-Teilnehmerstaaten. Ihr alter Auftrag aus den Zeiten des Kalten Krieges war über Nacht hinfällig geworden. Verteidigungshaushalte wurden gekürzt, der Umfang der Streitkräfte verringert. Militärstrategien mussten grundsätzlich neu überdacht werden, von den Streitkräften wurde verlangt, neuartige friedenserhaltende Operationen oder Interventionseinsätze durchzuführen. Selbst die etablierten westlichen Demokratien wurden durch diese Veränderungen vor neue Herausforderungen gestellt und die Beziehungen zwischen Streitkräften und Gesellschaft in ungeahntem Maße belastet. Vor dem Hintergrund einer ohnehin schwierigen politischen und wirtschaftlichen Transformation stehen die Länder Mittel- und Osteuropas jedoch vor der noch wesentlich anspruchsvolleren Aufgabe, kommunistische Armeen in Streitkräfte demokratischer Staaten zu verwandeln. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens mussten darüber hinaus mit dem Aufbau von Streitkräften entweder bei null anfangen oder auf die Überreste des sowjetischen bzw. jugoslawischen Militärs zurückgreifen. Zudem waren Streitkräfte maßgebliche Akteure in den Kriegen, die in Jugoslawien und in Teilen der ehemaligen Sowjetunion ausbrachen.

All diese Entwicklungen hatten weitreichende Folgen für die zivil-militärischen Beziehungen - die im weitesten Sinne als die Beziehungen zwischen den Streitkräften und der Gesellschaft, deren Teil sie sind, verstanden werden können - im OSZE-Gebiet. Eines der Kernelemente zivil-militärischer Beziehungen ist das Verhältnis der Streitkräfte eines Landes zu dessen Innenpolitik. Eines der Hauptanliegen wissenschaftlicher Forschung über zivil-militärische Beziehungen muss daher die Untersuchung des Prätorianismus sein - des Phänomens der militärischen Intervention in die Innenpolitik (sei es unmittelbar durch einen Militärputsch und die Errichtung einer Militärregierung, sei es in subtilerer Form durch Druck auf oder Kontrolle über die zivilen Behörden oder sei es in Koalition mit anderen autoritären Kräften) und der Einflussnahme des Militärs auf die Außen- und Militärpolitik eines Staates (wobei häufig gesagt wird, dass prätorianische Militärs unter Umständen eher zu einer aggressiven Außenpolitik und zum Einsatz von Streitkräften

1 Der Beitrag beruht auf einem Forschungsprojekt, das der Autor zusammen mit Anthony Forster und Timothy Edmunds unter dem Titel "The Transformation of Civil Military Relations in Comparative Context" durchgeführt hat und das aus Mitteln des Programms "One Europe or Several?" des Economic and Social Research Council (ESRC) finanziert wurde.

neigen). Aus demokratischer Perspektive ist militärischer Prätorianismus mit den beiden fundamentalen Prinzipien, dass die Bevölkerung eines Landes ihre Regierung wählt und die Regierung die Politik des Staates bestimmt, unvereinbar.

Weniger Übereinstimmung gibt es jedoch in der Frage, wie ein adäquates normatives Modell zivil-militärischer Beziehungen für Demokratien konkret beschaffen sein sollte. Die Begriffe "demokratische Kontrolle", "zivile Kontrolle", "demokratische Streitkräfte" und "Demokratisierung des Militärs" werden oft vage und austauschbar benutzt, ohne klare Definition dessen, worüber man eigentlich genau diskutiert. Die geeignetste Definition lautet, dass Streitkräfte in einer Demokratie der politischen Kontrolle der legitimen, demokratisch gewählten zivilen Organe eines Staates unterliegen.[2] Das impliziert jedoch, dass das Militär als Institution nicht an der Innenpolitik beteiligt, sondern apolitischer Dienstleister einer demokratischen Regierung bzw. eines demokratischen Präsidenten ist. Es impliziert ebenso, dass Verteidigungspolitik (in Bezug auf ihre Gesamtausrichtung, den Verteidigungshaushalt und die Streitkräftestrukturen) und Außenpolitik (insbesondere militärische Aspekte der Außenpolitik wie z.B. die Beschlussfassung über den Streitkräfteeinsatz) ebenfalls der Kontrolle der gewählten Regierung bzw. des gewählten Präsidenten unterliegen. Der Kern demokratischer zivil-militärischer Beziehungen kann daher verstanden werden als die *politische Kontrolle des Militärs durch die demokratisch gewählten Organe des Staates*.

Demokratie bedeutet jedoch mehr als nur die freie und faire Wahl einer politischen Exekutive und die Kontrolle staatlicher Institutionen und Politik seitens dieser Exekutive. Demokratie bedeutet auch die Beschränkung der Macht des Staates und der politischen Exekutive (um diese am Missbrauch ihrer Macht zu hindern), die parlamentarische Kontrolle der Exekutive und ihrer Politik, Redefreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie die Möglichkeit zur breiten Diskussion öffentlicher Fragen in der nichtstaatlichen "Zivilgesellschaft". Man könnte also sagen, dass demokratische zivil-militärische Beziehungen ebenfalls Beschränkungen für den Einsatz der Streitkräfte durch den Staat oder die Exekutive, parlamentarische Kontrolle über die Streitkräfte und über die Verteidigungspolitik, das Recht zur freien Diskussion über Angelegenheiten, die die Streitkräfte betreffen, sowie die informierte öffentliche "zivilgesellschaftliche" Debatte über diese Angelegenheiten (oder zumindest die Möglichkeit dazu) erfordern. Kontroverser sind die Ansichten darüber, ob Wehrpflichtarmeen - in der Tradition der "Nation unter Waffen" - "demokratischer" sind als reine Berufsarmeen (d.h. Armeen, die nur aus Freiwilligen bestehen), da sie eher die breite sozio-poli-

2 Vgl. Andrew Cottey/Timothy Edmunds/Anthony Forster, Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe, Working Paper 1/99, ESRC, "One Europe or Several?" Programme (Sussex European Institute), Sussex 1999 (auch als TCMR Paper 1.1, Civil-Military Relations, erschienen in: Internet Resource Centre, September 1999, http:/civil-military.dsd.kcl.ac.uk/TCMR%20 Papers/Theoretical_Framework.htm).

tische Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegeln. Obwohl es verschiedene Argumente für (und gegen) die Wehrpflicht gibt, soll hier davon ausgegangen werden, dass, solange das Militär eines Landes der Kontrolle der demokratisch gewählten Organe unterliegt, die Wehrpflicht keine unabdingbare Voraussetzung für demokratische zivil-militärische Beziehungen ist und dass Wehrpflichtarmeen nicht zwangsläufig demokratischer sind als Berufsarmeen. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag die Herausforderungen, die mit der Aufgabe verbunden sind, die demokratische Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet sicherzustellen und zu festigen.

Die westlichen Demokratien: postmodernes Militär?

In Westeuropa und Nordamerika war die Zeit nach 1945 geprägt von der Verbreitung und Konsolidierung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften. Einige Länder, insbesondere die Vereinigten Staaten und Großbritannien, aber auch Staaten wie Schweden und die Schweiz, konnten auf eine lange Tradition im Bereich der demokratischen zivilen Kontrolle von Streitkräften zurückblicken, die nicht vom Zweiten Weltkrieg unterbrochen wurde und sich auch in die Nachkriegszeit hinein fortsetzte. In Ländern wie Frankreich, den Niederlanden und Belgien war die Wiederherstellung der demokratischen Kontrolle des Militärs Teil des Wiederaufbaus der Demokratie nach der Befreiung insgesamt. Die Erfahrungen Frankreichs, wo die politische Instabilität der Vierten Republik der Jahre 1944-1958 und der schwierige Rückzug als Kolonialmacht aus Algerien die Angst vor einem Militärputsch schürten, zeigten jedoch, dass die Konsolidierung demokratischer zivil-militärischer Beziehungen nicht unbedingt einfach war. In Deutschland und Italien, wo das Militär eine tragende Säule der faschistischen Regime im Krieg gewesen war, war die Errichtung einer demokratischen Kontrolle über die Streitkräfte ein wichtiger Bestandteil des demokratischen Wiederaufbaus nach dem Krieg. In Deutschland ging daraus das einzigartige Konzept des "Bürgers in Uniform" als Bollwerk gegen die Wiederkehr von Militarismus oder Autoritarismus hervor.
In Südeuropa hielten Autoritarismus und militärischer Prätorianismus bis in die siebziger Jahre hinein an. Das Militär war eine wichtige Stütze des Franco-Regimes in Spanien und des Salazar/Caetano-Regimes in Portugal. Es putschte in Griechenland im Jahre 1964 und in der Türkei in den Jahren 1960 und 1980. In den siebziger Jahren vollzog sich in Spanien, Portugal und Griechenland der Übergang zur Demokratie. In der Folge führten diese Länder die demokratische politische Kontrolle über ihr Militär ein (in Spanien kam es allerdings 1981 zu einem Putschversuch). In der Türkei zog sich das Militär aus der Regierung zurück und in den achtziger Jahren wurden wieder demokratische Wahlen eingeführt, doch haben die Streitkräfte nach wie vor erheblichen Einfluss auf die Innenpolitik (so erzwangen sie beispielsweise

1997 den Sturz der islamistisch geführten Regierung) sowie auf die Außen- und Verteidigungspolitik.[3] In den neunziger Jahren hatten letztlich alle EU- und (mit Ausnahme der Türkei) alle NATO-Mitglieder eine relativ gesicherte demokratische politische Kontrolle über ihre Streitkräfte. Obwohl sich ihre jeweils spezifischen Modelle zivil-militärischer Beziehungen erheblich voneinander unterscheiden - z.B. hinsichtlich einer Wehrpflicht- oder Berufsarmee, der jeweiligen Rolle und Machtbefugnisse des Präsidenten, der Regierung und der Legislative sowie der Art und Weise, in der die nationale Debatte über Verteidigungsfragen geführt wird -, haben alle Länder Westeuropas und Nordamerikas die politische Kontrolle über das Militär durch demokratisch gewählte Organe, eine parlamentarische Aufsicht über die Streitkräfte und eine breite "zivilgesellschaftliche" Debatte über die Verteidigungspolitik.

In den letzten Jahrzehnten kündigte sich dennoch eine Reihe größerer sozialer, politischer, technologischer und internationaler Veränderungen mit erheblichen Auswirkungen auf die zivil-militärischen Beziehungen und die demokratische Kontrolle von Streitkräften an. Charles Moskos und seine Kollegen sind der Ansicht, dass diese Entwicklungen in ihrer Gesamtwirkung das Wesen der Streitkräfte fundamental verändern und ein - wie sie es nennen - "postmodernes Militär" hervorbringen werden. Bestimmungsfaktoren für das postmoderne Militär sind: die verminderte Bedrohung nationaler Territorien, die Umwandlung in kleinere, vorwiegend aus Berufssoldaten (d.h. Freiwilligen) bestehende Streitkräfte, die Übernahme neuer Einsatzformen, insbesondere friedenserhaltender Einsätze und Einsätze zur humanitären Intervention, die Anforderung an Berufssoldaten, neue Funktionen zu übernehmen und sich neue Fähigkeiten anzueignen, z.B. als Diplomaten, die Gleichgültigkeit der Öffentlichkeit gegenüber dem Militär, Zivilisten als wichtige Komponente der Streitkräfte, die Integration von Frauen und die Akzeptanz Homosexueller in den Streitkräften sowie die Anerkennung des Zivildienstes als Alternative zum Militärdienst.[4]

Das Aufkommen postmodernen Militärs wird von einer Reihe von Faktoren befördert. Erstens hat sich die Einstellung breiter Schichten der Gesellschaft gegenüber Themen wie Respekt vor Autorität, Rasse, Geschlecht und Sexualität seit den sechziger Jahren signifikant verändert und erzeugt dadurch auch Druck auf die Streitkräfte, diese Veränderungen in der eigenen Praxis widerzuspiegeln. Eine Folge davon ist, dass in den meisten westlichen Staaten derzeit eine schwierige Debatte über die Rolle von Frauen und Homosexuellen in den Streitkräften geführt wird. Einige Experten, insbesondere in den USA, vertreten die Ansicht, dass die Kluft zwischen den Einstellungen der Öffentlichkeit und denjenigen des Militärs im Hinblick auf ein breites Spektrum

3 Vgl. Gareth Jenkins, Context and Circumstance: The Turkish Military in Politics, Adelphi Paper 337, Oxford 2001.

4 Vgl. Charles Moskos/John Allen Williams/David R. Segal (Hrsg.), The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War, New York/Oxford 2000.

politischer und gesellschaftlicher Themen größer wird, was für die zukünftige Entwicklung zivil-militärischer Beziehungen wichtige Fragen aufwirft.
Zweitens verändern sich die Strukturen und die Einsatzformen von Streitkräften fundamental. Das Ende des Kalten Krieges hat großen, auf Wehrpflicht beruhenden Landstreitkräften zur nationalen Territorialverteidigung die Grundlagen entzogen; vom Militär wird heute vielmehr die Übernahme neuer Aufgaben in den Bereichen Friedenserhaltung und Friedenserzwingung erwartet. Die so genannte "*Revolution in Military Affairs"* bringt darüber hinaus immer komplexere Militärtechnologien hervor, die vermutlich auch die Art der Kriegführung verändern werden. Als Folge davon gehen die westeuropäischen Staaten von Wehrpflicht- zu Freiwilligenarmeen über, indem sie den Anteil an Wehrpflichtigen senken und den Freiwilligenanteil bei gleichzeitiger Verkürzung des Wehrdienstes erhöhen (wie weit dieser Trend gehen wird, bleibt abzuwarten). Dieser Trend wird die Kluft zwischen den Einstellungen von Zivilgesellschaft und Militär vielleicht weiter vertiefen. Die *Revolution in Military Affairs* wird wiederum neue Fertigkeiten von den Militärs verlangen und den Unterschied zwischen Soldaten und Zivilisten abschwächen.
Neue friedenserhaltende und friedenserzwingende Einsätze verleihen dem Militär eine immer wichtigere Funktion bei der Gestaltung der Durchführung derartiger Operationen. Als z.B. der damalige US-Generalstabschef General Colin Powell (der heute als Zivilist Außenminister in der Regierung von George W. Bush ist) seinerzeit die so genannte "Powell-Doktrin" (die besagte, dass die USA nur dann militärisch intervenieren sollen, wenn die Überlegenheit ihrer Streitkräfte überwältigend sei und eine eindeutige Aussicht auf einen Sieg sowie auf eine nur begrenzte Zahl an Verwundeten und Toten bestehe) vorlegte und sich gegen ein Eingreifen in Bosnien aussprach, vertraten Kritiker die Ansicht, er habe damit die Grenze militärischer Beratung für zivile Instanzen überschritten und unterminiere die demokratische zivile Kontrolle des Militärs. Groß angelegte multinationale Friedensoperationen wie diejenigen in Kambodscha, Somalia, Bosnien und im Kosovo haben auch komplexe neue Arenen zivil-militärischer Interaktion geschaffen, die wiederum zu zivil-militärischen, aber auch zivil-zivilen und militärisch-militärischen Spannungen und Streitigkeiten zwischen den zahlreichen beteiligten Akteuren führen.
Diese Entwicklungen haben in ihrer Gesamtheit im Westen große Auswirkungen auf Streitkräfte, auf die politische Dimension zivil-militärischer Beziehungen sowie auf die Beziehungen zwischen Militär und Gesellschaft im weiteren Sinne. Die Grundprinzipien der demokratischen politischen Kontrolle von Streitkräften und der militärischen Nichteinmischung in die Innenpolitik sind offenbar in solch ausreichendem Maße verankert, dass eine Bedrohung der Demokratie im Westen durch die geschilderten Veränderungen unwahrscheinlich ist. Wahrscheinlich aber ist, dass sie weiterhin schwierige Fragen zur angemessenen Balance zwischen ziviler politischer Kontrolle ei-

nerseits und der Respektierung militärischer Erfahrung bei friedenserhaltenden Operationen und Interventionseinsätzen andererseits sowie zum Platz der Streitkräfte in den westlichen Gesellschaften im weiteren Sinne aufwerfen werden.

Mittel- und Osteuropa: auf dem Weg zu demokratischen zivil-militärischen Beziehungen?

Die Transformation der zivil-militärischen Beziehungen verläuft in Mittel- und Osteuropa weitaus dramatischer als im Westen.[5] Im Sowjetsystem - das auch in den übrigen Staaten des Warschauer Paktes und analog in Jugoslawien und Albanien galt - war das Militär der Kontrolle der Kommunistischen Partei unterworfen, sämtliche Offiziere waren Parteimitglieder, innerhalb des Militärs waren Parteizellen eingerichtet und die Soldaten erhielten eine intensive politisch-kommunistische Schulung. Gleichzeitig waren die Streitkräfte weitgehend autonom in der Gestaltung der meisten Inhalte der Verteidigungspolitik; die Verteidigungsministerien waren großenteils mit militärischem Personal ausgestattet, das faktisch wiederum dem jeweiligen Generalstab unterstellt war. Beim Zusammenbruch des Kommunismus befürchtete man daher eine Intervention des Militärs in die Innenpolitik, sei es zur Unterstützung des Kommunismus, sei es in Koalition mit anderen autoritären und nationalistischen Kräften. Die Errichtung einer demokratischen zivilen Kontrolle über die Verteidigungspolitik und die militärischen Aspekte der Außenpolitik würde vermutlich ebenfalls problematisch werden.
Während der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa im Jahre 1989 herrschte die Sorge, dass entweder die nationalen Streitkräfte der betroffenen Länder oder das sowjetische Militär - entweder im Alleingang oder zusammen mit anderen radikal-konservativen Kräften - intervenieren könnten, um die demokratische Transformation zu stoppen. Letzten Endes fügten sich die mittel- und osteuropäischen sowie die sowjetischen Militärs jedoch dem einmal gefassten Entschluss des sowjetischen Staats- und Parteichefs Michail Gorbatschow, nicht einzugreifen. Die neuen demokratischen Regierungen dieser Länder blieben ihren Streitkräften gegenüber dennoch misstrauisch. Daher unternahm man zu Beginn der neunziger Jahre eine Reihe von Schritten zu ihrer Entpolitisierung und Unterstellung unter demokratische zivile Kontrolle: Die Verfassungsbestimmungen zur Unterordnung des Militärs unter die Kommunistische Partei wurden aufgehoben, höhere Militärbefehlshaber (vor allem solche, die der Kommunistischen Partei gegenüber als loyal galten) wurden entlassen, die Parteizellen in den Streitkräften und die politisch-kommunistische Schulung wurden abgeschafft, neue Verfassungsbe-

5 Dieser Abschnitt basiert auf einer Studie von Andrew Cottey/Timothy Edmunds/Anthony Forster (Hrsg.), Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: Guarding the Guards, Basingstoke 2001 (i.E.).

stimmungen und institutionelle Regelungen unterstellten die Streitkräfte der Kontrolle demokratisch gewählter ziviler Instanzen und neue rechtliche und institutionelle Beschränkungen wurden eingeführt, um zu verhindern, dass das Militär als Institution eine Rolle in der Innenpolitik spielt.

Seit Beginn der neunziger Jahre hat eine Kerngruppe mittel- und osteuropäischer Staaten - namentlich die Tschechische Republik, Polen, die Slowakische Republik und Ungarn in Mitteleuropa, die baltischen Staaten im Norden sowie Bulgarien, Rumänien und Slowenien im Süden - substantielle Fortschritte bei der Konsolidierung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften gemacht. In diesen Ländern hat sich das Militär in keinerlei erkennbarem Maße in die Innenpolitik eingemischt. Die Verbindungen zwischen Militär und ehemaligen kommunistischen Parteien wurden durchtrennt. Die Streitkräfte werden von demokratisch gewählten zivilen Instanzen kontrolliert, die Parlamente haben die Aufsicht sowohl über die Streitkräfte als auch über die Kontrolle der Exekutive über das Militär, und allmählich entwickelt sich auch eine "zivilgesellschaftliche" Debatte über Streitkräfte und Verteidigung. Das soll allerdings nicht heißen, dass die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern ganz und gar problemfrei verlaufen oder verlaufen seien. In vielen dieser Länder haben tiefe politische Gräben - insbesondere "Kalte Kriege" zwischen Mitte-rechts-Parteien und ehemaligen Kommunisten - ebenso wie neue, aber umstrittene politische Institutionen zuweilen Debatten zwischen Präsidenten, Regierungen und Parlamenten über die Kontrolle des Militärs und der Verteidigungspolitik ausgelöst. In diesem Zusammenhang haben Politiker manchmal versucht, das Militär in die Politik hineinzuziehen, um den vermeintlichen Vorteil einer Unterstützung durch die Streitkräfte zu erlangen. Im berüchtigtsten Fall, 1994 in Polen, veranlassten Versuche des damaligen Präsidenten Lech Walesa, die Unterstützung des Militärs in den Auseinandersetzungen mit seinen innenpolitischen Gegnern zu gewinnen, die Regierungen der NATO-Staaten zu der unverhohlenen Warnung, dass die demokratische zivile Kontrolle des Militärs - und damit auch Polens Aussichten auf eine Mitgliedschaft im Bündnis - durch derartige Entwicklungen gefährdet würden. Solche Streitigkeiten sind jedoch Probleme der Transformation und führen im Allgemeinen zu weiteren institutionellen Reformen zur Stärkung der zivilen politischen Kontrolle von Streitkräften. Der Trend geht zur Konsolidierung der demokratischen Kontrolle des Militärs.

Der relative Erfolg der Kerngruppe mittel- und osteuropäischer Staaten bei der Einführung der demokratischen zivilen Kontrolle des Militärs ist bemerkenswert und augenscheinlich anhand von vier Faktoren zu erklären. Erstens spiegelt er den allgemeinen Trend zur Demokratisierung in diesen Ländern und die Entlegitimierung von Alternativen zur liberalen Demokratie wider. So bestand auch in Zeiten, zu denen diese Länder mit äußerst schweren Wirtschaftskrisen konfrontiert waren - das gilt insbesondere für Bulgarien und Rumänien Mitte und Ende der neunziger Jahre -, nie ernsthaft die Gefahr einer Militärherrschaft als möglicher Weg zur "nationalen Rettung"; auch Rufe

danach wurden kaum laut. Zweitens war trotz der Jahrzehnte des Kommunismus die Loyalität der Streitkräfte gegenüber dem kommunistischen System offenbar weitgehend oberflächlich. Die Unterordnung unter die Kommunistische Partei bedeutete auch, dass es bereits eine Tradition der zivilen Kontrolle über das Militär und nur eine relativ schwach ausgeprägte Kultur der Einmischung eines unabhängigen Militärs in die Politik gab. Walesa bemerkte einmal im Falle Polens, die Streitkräfte seien wie ein Radieschen: außen rot (kommunistisch), doch im Innern weiß (polnisch-national).[6] Drittens ist die demokratische Kontrolle der Streitkräfte Teil des übergeordneten Ziels der Westintegration, das in dem Gedanken der "Rückkehr nach Europa" seinen Ausdruck findet, und *de facto* Bedingung für die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU. Konkreter noch stellt die NATO mit der Partnerschaft für den Frieden (PfP) den mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Reformierung der zivil-militärischen Beziehungen praktische Hilfe und Beratung zur Verfügung. Viertens haben die institutionellen Reformen der neunziger Jahre die demokratische zivile Kontrolle des Militärs systematisch gefestigt, einen Konsens zugunsten demokratischer Modelle zivil-militärischer Beziehungen herbeigeführt und die Verwundbarkeit zivil-militärischer Beziehungen durch die Unwägbarkeiten innenpolitischer Veränderungen reduziert.

Im Gegensatz dazu war und ist die Situation in den meisten Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien problematischer. In den späten achtziger Jahren gehörten Teile des Oberkommandos der sowjetischen Streitkräfte zu denjenigen Kreisen, die sich Gorbatschows Reformen widersetzten. Während der sowjetischen Militärintervention in den baltischen Republiken zu Beginn des Jahres 1991 blieb unklar, ob das Militär auf Befehl Präsident Gorbatschows, eigenmächtig oder im Schulterschluss mit anderen konservativen Kräften handelte. Mit der Beteiligung von Angehörigen der höchsten sowjetischen Kommandoebene am Putschversuch gegen Gorbatschow im August 1991 nahmen Befürchtungen eines möglichen militärischen Prätorianismus konkrete Form an. Das Scheitern des Staatsstreichs und die darauf folgende Auflösung der Sowjetunion schwächten die Position des Militärs, und seine Führungsspitze hütete sich künftig davor, sich in die Innenpolitik einzumischen. Beim Aufbau des neuen russischen Staates zu Beginn der neunziger Jahre wurde die Verbindung zwischen den Streitkräften und der Kommunistischen Partei aufgehoben und das Militär der Kontrolle des Präsidenten unterstellt. Politische Instabilität und Spannungen zwischen Präsident Boris Jelzin und seinen - nicht nur kommunistischen - Gegnern führten jedoch zu Spekulationen über das mögliche Auftauchen eines "starken Mannes", der mit Unterstützung des Militärs eine autoritäre Herrschaft errichtet (wobei General Alexander Lebed häufig als wahrscheinlichster Kandidat genannt wurde), über einen Militärputsch zur "Wiederherstellung der Ordnung" bzw. zur "Rettung der Nation" oder über einen Bürgerkrieg

6 Vgl. Thomas S. Szayna, The Military in a Postcommunist Poland, Santa Monica 1991, S. 43.

zwischen "Kommunisten" und "Demokraten", der das Militär in zwei Lager spalten würde, die auf den beiden Seiten gegeneinander kämpften. Der parlamentarische "Staatsstreich" im Oktober 1993 in Moskau trieb diese Entwicklungen auf die Spitze und warf grundsätzliche Fragen nach der Loyalität und politischen Kontrolle des Militärs auf. Das Militär schlug sich letztendlich auf die Seite Jelzins (was die russische Verfassung eigentlich auch von ihm erwartete) und der "Putsch" wurde niedergeschlagen. In der Folge dieser Ereignisse verstärkte Jelzin nicht nur die präsidiale Kontrolle über das Militär, sondern beteiligte es (ebenso wie andere Sicherheits- und nachrichtendienstliche Kräfte) auch an der Macht, indem er ihnen wesentlichen Einfluss auf Aspekte der Außen-, Verteidigungs- und fallweise auch der Innenpolitik gewährte - ein Trend, der sich unter Präsident Wladimir Putin fortgesetzt hat.
Den Umfang und die Probleme demokratischer Kontrolle des Militärs in Russland und in den anderen ehemals sowjetischen Staaten einschätzen zu wollen ist problematisch. Die formalen Verbindungen zwischen den Streitkräften und dem (ehemaligen) kommunistischen Regime sind weitgehend zerschlagen, das Militär wurde in diesen Staaten der Kontrolle des Präsidenten unterstellt, das Militär spielt im Allgemeinen keine unmittelbare Rolle in der Politik, die Verfassung sichert die parlamentarische Aufsicht über die Verteidigungspolitik und auch "zivilgesellschaftliche" Debatten über die Verteidigungspolitik werden zunehmend - wenn auch in unterschiedlichem Maße - geführt. In der Praxis sind die neuen politischen Systeme in den meisten der ehemaligen Sowjetrepubliken jedoch durch eine starke Präsidialherrschaft, schwache Parlamente und nur relativ geringe Beschränkungen der Macht des Präsidenten geprägt - und die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern sind ein Abbild dieser Wirklichkeit. Unter diesen Bedingungen schaffen die präsidiale Kontrolle des Militärs und die anhaltenden starken informellen Verbindungen zwischen regierenden Eliten und Streitkräften das Potential für den Missbrauch des Militärs durch einen autoritären Staat. Am deutlichsten tritt dies in Belarus und in den zentralasiatischen Staaten zutage, wo das Militär und andere Sicherheitskräfte sowohl zum Instrument als auch zum Partner der zunehmend autoritären Regime geworden sind. Erst kürzlich haben Präsident Putins Bemühungen zur Stärkung des russischen Staates Befürchtungen hervorgerufen, dass die präsidiale Kontrolle des Militärs und anderer Sicherheitskräfte zu einem wichtigen Element eines neuen Autoritarismus in Moskau werden könnte. Ähnlich sieht es in der Ukraine aus: Die Kontrolle des Präsidenten über das Militär und die Sicherheitskräfte ist ein wesentliches Merkmal der zivil-militärischen Beziehungen in dem heute unabhängigen Staat. Ende 2000/Anfang 2001 weckte der "Kutschma-Gate"-Skandal - in dem Präsident Leonid Kutschma vorgeworfen wird, den Mord an einem kritischen Journalisten angeordnet und ganz allgemein seine Macht als Präsident missbraucht zu haben - Angst vor einem zunehmend autoritären Präsidialregime in der Ukraine.

Im ehemaligen Jugoslawien war die politische Kontrolle der Streitkräfte ein zentrales Element der Konflikte in den neunziger Jahren. Mit dem Beginn der Desintegration Jugoslawiens in den Jahren 1990 und 1991 setzte die Furcht vor einem Militärputsch in Belgrad ein; die Führung der Jugoslawischen Volksarmee gehörte zu den maßgeblichen Kräften, die eine Militäraktion zur Verhinderung des Zerfalls der jugoslawischen Föderation und zum "Schutz" der serbischen Minderheiten jenseits der serbischen Grenzen befürworteten. In Jugoslawien und Kroatien wurden die Streitkräfte in die autoritäre, nationalistische Politik Slobodan Miloševićs und Franjo Tudjmans hineingezogen. Die zivile Kontrolle des Militärs seitens der Exekutive war eines der zentralen Machtelemente Miloševićs und Tudjmans; in beiden Ländern blieb das Militär aber auch ein halbautonomer Akteur mit eigenem Einfluss. Milošević und Tudjman bedienten sich verschiedener Strategien, um sich die Loyalität des Militärs zu erhalten, aber auch, um dessen Unabhängigkeit und Macht zu begrenzen (dazu gehörten beispielsweise die Beförderung loyaler und die Entfernung kritischer Militärs aus den höheren Diensträngen, aber auch die Vergabe relativ umfangreicher staatlicher Mittel an das Militär sowie die Unterstützung von oder das Hinwegsehen über Verwicklungen des Militärs in die politische und wirtschaftliche Korruption). In Bosnien spiegelte die Entstehung dreier voneinander getrennter Streitkräfte die ethnische Teilung des Landes zwischen Serben, Kroaten und muslimischen "Bosniaken" bei gleichzeitiger Entwicklung einer erheblichen Autonomie des Militärs wider (ebenso entstanden Verbindungen zwischen bosnisch-serbischen und bosnisch-kroatischen Militärs und ihren jeweiligen jugoslawischen und kroatischen Pendants). Mit dem Sturz der Regime Tudjman und Milošević in den Jahren 1999 und 2000 wurde die Errichtung der demokratischen zivilen Kontrolle des Militärs zu einer der vielen Herausforderungen, vor denen die Staaten des ehemaligen Jugoslawien stehen - und zudem zu einer Aufgabe, die durch die Autonomie des Militärs und die weit verbreitete Korruption in den Streitkräften, die sich in den neunziger Jahren herausgebildet hat, erheblich erschwert wird.

Zusätzlich zu der Herausforderung, das Militär zu entpolitisieren, stehen die postkommunistischen Staaten vor dem Problem, die demokratische zivile Kontrolle der Verteidigungspolitik und der militärischen Aspekte der Außenpolitik sicherzustellen. Das kommunistische Erbe relativer Autonomie des Militärs bei der Entwicklung der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik macht diese Aufgabe besonders schwierig. Zu Beginn der neunziger Jahre war der einzige wirksame Hebel, den die Regierungen in der Hand hielten, der Gesamtumfang der Verteidigungsausgaben. Diese wurden im Allgemeinen drastisch reduziert, zum einen, um den neuen politischen Gegebenheiten in der Region Rechnung zu tragen, und zum anderen, um ein gewisses Maß an Kontrolle über das Militär auszuüben. Seit Beginn der neunziger Jahre haben die postkommunistischen Staaten eine Reihe weiterer Schritte unternommen, die dazu dienen sollen, eine demokratische zivile Kontrolle über

die Verteidigungspolitik zu errichten. Im Allgemeinen gehören dazu: die Einrichtung staatlicher Gremien - nationale Sicherheitsräte u.ä. - zur Aufsicht über die Verteidigungspolitik, die Ernennung ziviler Verteidigungsminister, die Entmilitarisierung der Verteidigungsministerien und die Unterstellung der Generalstäbe unter die Verteidigungsminister, die Einrichtung von Mechanismen zur finanziellen Kontrolle der Verteidigungsausgaben, die Stärkung parlamentarischer Verteidigungsausschüsse, Unterstützung bei der Entstehung unabhängiger Forschungsinstitute für Verteidigungs- und Sicherheitsfragen sowie strategische Analysen zur Festlegung der Richtung der Verteidigungspolitik. Die oben erwähnte Kerngruppe der mittel- und osteuropäischen Staaten hat bei der erfolgreichen Implementierung dieser Reformen die größten Fortschritte gemacht. Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass selbst in diesen Ländern eine schwache politische Führung, Widerstände von Seiten des Militärs, schwache und schlecht unterrichtete parlamentarische Ausschüsse, die unzureichende Planung und Kontrolle der Verteidigungshaushalte sowie ein Mangel an ziviler Expertise in Verteidigungsfragen nach wie vor die politische Kontrolle über die Verteidigungspolitik unterminieren und die Modernisierung der Streitkräfte behindern.

Auch hier sind wiederum in den ehemaligen sowjetischen und früheren jugoslawischen Republiken generell wesentlich weniger Fortschritte bei der Errichtung einer politischen Kontrolle über die Verteidigungspolitik zu verzeichnen. In Russland, der Ukraine und den übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken steht die Verteidigungspolitik noch immer ganz erheblich unter dem Einfluss - wenn nicht gar unter der wirksamen Kontrolle - des Militärs - mit uniformierten Verteidigungsministern, militärisch dominierten Verteidigungsministerien, autonomen Generalstäben, ineffizienter parlamentarischer Aufsicht und nur begrenzter politischer Kontrolle der Verteidigungshaushalte und Streitkräftestrukturen. In Jugoslawien und Kroatien haben die Streitkräfte infolge der Rolle, die sie in den Konflikten der neunziger Jahre gespielt haben, erheblich an Autonomie in Bezug auf die Verteidigungspolitik gewonnen. Derartige Probleme haben sich auch auf die Entscheidung zum Einsatz der Streitkräfte ausgeweitet. Insbesondere das russische Militär scheint maßgeblichen Einfluss auf die Beschlüsse zur Einleitung und Durchführung von Operationen in der ehemaligen Sowjetunion (z.B. Moldau, Georgien und Tschetschenien) zu haben und verfügt dabei möglicherweise über ein erhebliches Maß an Autonomie.[7]

Welche Rolle kann die OSZE spielen?

Angesichts der Rolle, die die OSZE sowohl bei der Förderung von Demokratie als auch bei der Behandlung von Problemen militärischer Sicherheit

7 Vgl. hierzu: John W.R. Lepingwell, The Russian Military and Security Policy in the "Near Abroad", in: Survival 3/1994, S. 70-92.

spielt, überrascht es vielleicht, dass sie keine herausragendere Rolle bei der Beschäftigung mit zivil-militärischen Beziehungen und demokratischer Kontrolle von Streitkräften übernommen hat. Weder die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 noch die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 enthalten signifikante Hinweise auf zivil-militärische Beziehungen oder das Prinzip der demokratischen Kontrolle von Streitkräften. Zwar verpflichtet das Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension der OSZE aus dem Jahre 1990 die Teilnehmerstaaten dazu, zu gewährleisten, dass Streitkräfte und Polizei "den zivilen Behörden unterstellt und diesen gegenüber rechenschaftspflichtig"[8] sind. Es verzichtet aber darauf, normative Standards für die demokratische Kontrolle von Streitkräften zu formulieren. Die Erkenntnis, dass die demokratische Kontrolle von Streitkräften sowohl ein wichtiger Teil des umfassenderen Demokratisierungsprozesses im postkommunistischen Europa als auch eine wesentliche Dimension von Sicherheit ist, hat gleichwohl zur Annahme des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit im Jahre 1994 beigetragen. Der Verhaltenskodex bezeichnet die demokratische politische Kontrolle von Streitkräften (und von paramilitärischen Kräften, Kräften der inneren Sicherheit sowie von Nachrichtendiensten und der Polizei) als "unerlässlichen Bestandteil der Stabilität und der Sicherheit" und verpflichtet jeden Teilnehmerstaat, eine solche Kontrolle sicherzustellen, seine Verteidigungsausgaben von seiner Legislative genehmigen zu lassen und die politische Neutralität seiner Streitkräfte zu gewährleisten.[9] Seit seiner Verabschiedung wird die Implementierung des Verhaltenskodex jährlich überprüft (seit 1996 im Rahmen der Jahrestreffen zur Überprüfung der Durchführung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) und seit 1999 in Form eines separaten Informationsaustauschs über die Implementierung des Kodex unter der Schirmherrschaft des FSK). Die OSZE hat darüber hinaus in den Jahren 1997 und 1999 zwei Folgekonferenzen zum Verhaltenskodex sowie verschiedene *Ad-hoc*-Seminare zur Implementierung des Kodex (beide sowohl zu allgemeinen Aspekten als auch auf einzelne Staaten bezogen) veranstaltet. Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im Sekretariat der OSZE hat einen Fragebogen zur Implementierung des Verhaltenskodex als Grundlage für jährliche Berichte entwickelt.

Trotz dieser Entwicklungen ist die Funktion der OSZE in Bezug auf zivil-militärische Beziehungen und demokratische Kontrolle von Streitkräften eher unauffällig und begrenzt. Die Hauptrolle haben auf diesem Gebiet stattdessen die NATO und Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden übernommen. Darin spiegeln sich auch die führende Rolle der NATO als po-

8 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. 4.

9 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, Kapitel IV: Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 454-461, hier: S. 458-459.

litisch-militärische Sicherheitsorganisation sowie der Wunsch vieler mittel- und osteuropäischer Staaten nach Mitgliedschaft in der Allianz wider (für die die demokratische zivile Kontrolle von Streitkräften heutzutage eine Vorbedingung ist). Sowohl die NATO als Ganzes als auch die einzelnen NATO-Mitgliedstaaten und die Parlamentarische Versammlung der NATO haben daher umfangreiche Mittel in die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten bei ihren Bemühungen um die Errichtung demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte und die Verteidigungspolitik investiert. Zwar wird die NATO aller Wahrscheinlichkeit nach auch weiterhin eine führende Rolle auf diesem Gebiet spielen, doch sollte der Beitrag der OSZE nicht außer Acht gelassen werden. Der Verhaltenskodex bietet den einzigen weithin akzeptierten gesamteuropäischen Normensatz auf diesem Gebiet. Die jährliche Überprüfung seiner Implementierung und *Ad-hoc*-Seminare zum Verhaltenskodex sind darüber hinaus sinnvolle Instrumente zur Unterstützung der fortgesetzten Bemühungen um die Errichtung und Festigung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften im postkommunistischen Europa. Die OSZE könnte außerdem weitere mögliche Aktivitäten auf diesem Gebiet prüfen (z.B. den Ausbau des KVZ - oder alternativ des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) - zur zentralen Sammelstelle für Informationen und Expertise über die demokratische Kontrolle von Streitkräften, die Ausweitung der von der OSZE geförderten Aktivitäten zur Unterstützung der Implementierung des Verhaltenskodex oder die Nutzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE als Forum zur Diskussion über die parlamentarische Aufsicht über die Verteidigung bzw. zur Beratung bei ihrer Ausübung). In Ländern wie Russland, einigen der übrigen ehemaligen Sowjetrepubliken und Jugoslawien, in denen die NATO auf Ablehnung stößt, könnte die OSZE besonders hilfreich bei der Förderung der demokratischen Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungspolitik sein.

Pál Dunay

Der KSE-Prozess nach der Zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags

Seit seinem Beginn hält der KSE-Prozess die Rüstungskontrollexperten seiner Vertragsstaaten auf Trab. KSE-bezogene Aktivitäten finden auf zwei parallelen Ebenen statt. Erstens wurde seit der Unterzeichnung des Vertrags im November 1990 fast durchgängig über die Erweiterung des Umfangs der vertraglichen Verpflichtungen und die Anpassung des Vertrags an veränderte Bedingungen verhandelt. Zweitens waren vier Stränge von Implementierungsaktivitäten zu verfolgen: die Verankerung des Vertrags und seiner Implementierungsregeln in der nationalen Gesetzgebung der Unterzeichnerstaaten, der vertraglich vorgeschriebene Informationsaustausch, die Verifikation, in erster Linie durch Vor-Ort-Inspektionen, und die Durchführung der durch den Vertrag bzw. andere rechtlich oder politisch verbindliche Dokumente festgelegten Reduzierungen von vertraglich begrenztem Gerät (*Treaty Limited Equipment*, TLE). All diese Aufgabenfelder hängen zusammen.

Wichtige Eckpunkte des KSE-Prozesses waren die Unterzeichnung des Vertrags im November 1990 und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken im Juli 1992, das In-Kraft-Treten des Vertrags im November 1992, die Beendigung der Reduzierungsphase im November 1995, die Erste Überprüfungskonferenz im Mai 1996 und ihr wichtigstes Ergebnis, die Modifizierung der Flankenregel, sowie die Anpassungsverhandlungen ab Februar 1997, die zur Unterzeichnung des angepassten Vertrags im November 1999 auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen führten.

Man könnte jedoch auch eine andere Ereignisreihe nennen, die sich nicht direkt auf den Vertrag bezieht, ihn aber maßgeblich prägte. Das Ende der Ost-West-Konfrontation hatte grundlegenden Einfluss auf die strategische Relevanz des Vertrags, die Auflösung der Sowjetunion komplizierte sein In-Kraft-Treten erheblich, und die erste Welle der NATO-Osterweiterung machte das ursprüngliche Konstruktionsprinzip des Vertrags, die Block-zu-Block-Struktur, obsolet. Dies führte dazu, dass die in der Präambel des Vertrags genannten Ziele, nämlich die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und großangelegten Offensivhandlungen zu beseitigen, heute kaum noch von Bedeutung sind. *De facto* stehen heute neue Ziele im Vordergrund: die Regulierung bilateraler und subregionaler militärischer Kräfteverhältnisse, die Aufrechterhaltung eines historisch einmaligen Maßes an Transparenz und die Schaffung eines einheitlichen konventionellen Rüstungskontrollregimes in ganz Europa durch die Öffnung des Vertrags für alle Teilnehmerstaaten der OSZE, deren Territorium im Anwendungsgebiet des Vertrags liegt.

Zwei bedeutende strukturelle Veränderungen, die den KSE-Prozess beeinflusst haben, werden weniger häufig erwähnt. Erstens war die gemeinsame

Bedrohungsperzeption aller Staaten, die den KSE-Vertrag aushandelten, bereits bei seiner Unterzeichnung unwiderruflich überholt. Da es keine gemeinsame Bedrohung mehr gibt, vor welcher der Vertrag schützen könnte, richtet er sich nun auf Sicherheitsprobleme, die zwar für sich genommen bedeutend sind, jedoch die Interessen der Vertragsstaaten in ganz unterschiedlicher Weise berühren. Dies ist das Ergebnis der grundlegenden Veränderung der europäischen Sicherheitslandschaft weg von einer gemeinsamen und hin zu spezifischen Bedrohungen, die mit ungelösten Konflikten in Osteuropa und im Kaukasus zusammenhängen. Das bedeutet zweitens, dass der aus dem Jahr 1990 stammende KSE-Vertrag, der von der Existenz zweier gegnerischer Gruppen ausgeht, zunehmend auf einer Fiktion basiert. Solange die Vertragsanpassung von 1999 nicht in Kraft getreten ist, bleibt diese Fiktion die Grundlage des Vertrags. In der Realität gehört die Mehrzahl der 30 KSE-Vertragsstaaten der NATO an oder strebt nach Mitgliedschaft in dieser Organisation. Einige der Nicht-NATO-Mitglieder stimmen ihre Politik regelmäßig mit der NATO ab, häufig in der Hoffnung, dass die NATO sie in ihren asymmetrischen Sicherheitsbeziehungen zu Russland unterstützt. Dies ist bei Aserbaidschan, Georgien und in gewissem Maße auch bei der Republik Moldau der Fall. Infolgedessen trifft eine große Gruppe von Vertragsstaaten mit vergleichbaren Interessen auf einige wenige mit abweichender Interessenlage.
Dieser Artikel befasst sich mit der aktuellen Situation und den Aussichten des KSE-Prozesses und behandelt dabei drei Themenfelder: *erstens* die allgemeine Bewertung des Vertrags durch die Zweite Überprüfungskonferenz, *zweitens* den Implementierungsstand des Vertrags und *drittens* die Aussichten auf ein In-Kraft-Treten des angepassten Vertrags.

Die Bewertung des KSE-Vertrags durch die Zweite Überprüfungskonferenz

Der KSE-Vertrag sieht vor, dass der Depositarstaat "in Abständen von jeweils fünf Jahren (...) eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags" einberuft (Artikel XXI, Absatz 1). Die Erste Überprüfungskonferenz vom Mai 1996 befasste sich in erster Linie mit der Anpassung der Flankenregel an die veränderten strategischen Bedingungen. Auf der Zweiten Überprüfungskonferenz gab es kein Thema von derart überragender Bedeutung. Die Vertragsstaaten bewerteten den Vertrag positiv und kamen zu dem Ergebnis, "dass der KSE-Vertrag im Allgemeinen befriedigend funktioniert und umgesetzt wird".[1] Über bestimmte Nichteinhaltungsfragen hinaus beinhaltet das Abschlussdokument nur wenige Bemerkungen

1 Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags, Wien 2001, Offizielle Schlussfolgerungen der Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken, CFE-TRCS.JOUR, 28. Mai-1. Juni 2001, Anhang 2, Punkte 2 und 4, in: http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abruestung/kse_wien_2001.pdf.

zum allgemeinen Funktionieren des Vertrags. Es gab Übereinstimmung darüber, dass der Vertrag weiterhin zur europäischen Sicherheit im Allgemeinen beiträgt, die Vertragsstaaten bezeichneten ihn als einen "Eckpfeiler der Sicherheit in Europa".[2] Man könnte ihn jedoch auch als einen "schlafenden" Eckpfeiler europäischer Sicherheit bezeichnen. Denn einerseits hat der Bedeutungsverlust der militärischen Dimension von Sicherheit in Europa auch zu einem Bedeutungsverlust des KSE-Vertrags geführt, der diese Sicherheitsdimension durch Begrenzungen und Transparenzmaßnahmen gestaltet. Andererseits stellt der Vertrag eine Rückversicherung gegen eine Remilitarisierung europäischer Außenpolitik dar. Denn während man darüber streiten kann, in welchem Maße die heutigen Sicherheitsstrukturen in Europa durch den KSE-Vertrag (mit) herbeigeführt wurden, stellt der Vertrag, wie weiter unten gezeigt werden wird, einen bedeutenden Ansatzpunkt dar, falls sich Vertragsstaaten in der Zukunft wieder einer stärker militärisch instrumentierten Außenpolitik zuwenden sollten.

Lediglich in drei Punkten wurde Kritik an der Nichtumsetzung von Vertragsbestimmungen formuliert. Zum einen stellten die Vertragsstaaten fest, "dass bestimmte im Vertrag festgelegte zahlenmäßige Beschränkungen überschritten wurden", und äußerten die Erwartung, "dass die verbliebene Überschreitung so rasch wie möglich beseitigt wird".[3] Obwohl sich diese Passage deutlich an die Russische Föderation richtet, wird diese nicht namentlich erwähnt. Zum anderen thematisierten die Vertragsstaaten das Problem vertraglich begrenzter Waffen und Ausrüstungen, "die nicht der Rechenschaftspflicht und Kontrolle unterworfen werden" und stellten fest, "dass diese Situation die Wirkungsweise des Vertrags nachteilig beeinflusst".[4] Auch hier wird niemand namentlich genannt. Relativ ausführlich erwähnen die "Offiziellen Schlussfolgerungen", dass die Gemeinsame Beratungsgruppe (GBG) das ihr 1996 von der Ersten Überprüfungskonferenz übertragene Mandat bezüglich der Fortschreibung des Protokolls über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen (*Protocol on Existing Types of Conventional Armaments and Equipment*, POET) nicht vollständig erfüllt hat. Die Vertragsstaaten haben natürlich während des vergangenen Jahrzehnts ihre Arsenale modernisiert, bestimmte Typen außer Dienst gestellt und andere neu beschafft. Dies erfordert eine regelmäßige Fortschreibung der Liste, was von der GBG offenbar nicht hinreichend geleistet wurde. Deswegen sind die Listen ungenau geworden, ausgemusterte Typen, Modelle und Versionen konventioneller Waffen und Ausrüstungen wurden nicht gestrichen. Das Dokument empfiehlt der GBG, die Listen jährlich fortzuschreiben und eine elektronische Version in allen offiziellen Sprachen anzufertigen.[5] Die Tatsache, dass eine solche technische Frage von nachgeordneter Bedeutung im

2 Ebenda, Punkt 2.
3 Ebenda, Punkt 4.
4 Ebenda.
5 Vgl. ebenda.

Schlussdokument der Überprüfungskonferenz überhaupt erwähnt wird, macht deutlich, dass die Vertragsstaaten nichtkontroverse Themen in den Vordergrund stellen wollten, bei denen eine Einigung leicht fiel. Von den elf Redebeiträgen zum Thema POET erwähnten zehn dessen Unzulänglichkeiten ohne jede Schärfe in der Argumentation. Lediglich Norwegen legte etwas deutlicher dar, dass die "fehlende Klarheit darüber, welche Waffensysteme von dem Vertrag eigentlich abgedeckt werden, die Arbeit unserer Inspekteure auf Jahre hinaus behindern und unnötige Friktionen und Doppeldeutigkeiten verursachen wird".[6] Ferner brachten die Vertragsstaaten lediglich in allgemeiner Form und ohne die damit verbundenen Probleme direkt anzusprechen einige Implementierungsfragen zur Sprache, die von der GBG weiter bearbeitet werden sollen, darunter Begrenzungen und damit einhergehende vertragliche Verpflichtungen, Auslegung der Zählregeln, Notifikationen und Informationsaustausch sowie Verifikationsfragen.[7] Zusammengenommen kann man sagen, dass die Zweite KSE-Überprüfungskonferenz sehr viel mehr als die erste eine klassische diplomatische Übung war. Kritik an Unzulänglichkeiten der Vertragsumsetzung wurde im Rahmen einer abgewogenen Gesamtbeurteilung lediglich problemorientiert vorgetragen, ohne einzelne Staaten beim Namen zu nennen.

Die Vertragseinhaltung im Lichte aktueller Entwicklungen

Obwohl Überprüfungskonferenzen eine ausgezeichnete Gelegenheit bieten, die Wirkungsweise von Verträgen zu untersuchen, machte die Zweite KSE-Überprüfungskonferenz davon nur wenig Gebrauch. Das mag mit dem hohen Maß an Vertragstreue in den bald zehn Jahren seit dem In-Kraft-Treten des Vertrags zusammenhängen. Nahezu 94 Prozent der Inspektionen erbrachten keine Hinweise auf Vertragsverletzungen. Wo Vertragsbestimmungen verletzt wurden, waren diese Verstöße von geringer Bedeutung und hatten nicht das Ziel, das strategische Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten zu verändern. Sie hatten jedoch sehr viel mit innerstaatlichen und begrenzten internationalen Konflikten zu tun. Diese subregionalen Konflikte betreffen jedoch nur eine kleine Anzahl von Vertragsstaaten.
In einem früheren Aufsatz habe ich folgende Analysekategorien eingeführt: Vertragsverletzungen rühren erstens von Veränderungen der strategischen Relevanz von Teilen des Anwendungsgebietes her, zweitens von militärischen Erfordernissen in aktuellen Konfliktlagen und drittens von der Unfä-

6 Statement by Norway at the Opening of the Second CFE Review Conference, Vienna 28 May 2001. Delivered by Mr. Jan Arve Knutsen, Deputy Director General of the Ministry of Foreign Affairs, S. 2 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Die anderen Delegationen, die zu dem Problem sprachen, waren Deutschland, Griechenland, Kanada, Polen, Portugal, die Slowakei, Spanien, die Tschechische Republik, die Türkei und Ungarn.

7 Vgl. Offizielle Schlussfolgerungen der Zweiten Überprüfungskonferenz, a.a.O. (Anm. 1), Punkt 4.

higkeit, im Vertrag vorgesehene Reduzierungen durchzuführen. Bezüglich des Zeitrahmens, in dem Fälle von Nichteinhaltung aufgetreten sind, müssen folgende Phasen unterschieden werden: erstens die Phase vor Unterzeichnung des Vertrags, zweitens diejenige zwischen Unterzeichnung und In-Kraft-Treten und drittens die Periode nach In-Kraft-Treten des Vertrags. Bezüglich des Vertragsstaates, der den Vertrag verletzt, ist zu unterscheiden, ob dieser Staat die Nichteinhaltung anerkennt oder ob er sie leugnet.[8] Alle drei Kategorien stellen nützliche Instrumente dar, um zu Schlussfolgerungen bezüglich der Vertragseinhaltung zu kommen. Der folgende Abschnitt konzentriert sich jedoch auf die Ursachen von Vertragsverletzungen.

Die Fragestellung des oben erwähnten Aufsatzes soll hier aus zwei Gründen modifiziert werden: Zum einen sollen hier ausschließlich aktuelle Einhaltungsprobleme behandelt werden. Zum anderen sollte man nicht vergessen, dass sich einige Probleme auf die Einhaltung des im November 1990 unterzeichneten Vertrags beziehen, andere hingegen auf die politischen Verpflichtungen, die mit der Unterzeichnung des angepassten Vertrags neun Jahre später auf dem Istanbuler Gipfeltreffen der OSZE übernommen wurden. Obwohl diese Unterscheidung wesentlich ist, wird sie in den offiziellen Stellungnahmen nicht erwähnt. Der erste Fall stellt eine politische Verletzung verbunden mit einem Bruch des internationalen Rechts dar, während es im zweiten Fall nicht möglich ist, von einem Verstoß gegen internationales Recht zu sprechen. Da diese Unterscheidung jedoch die strategische Relevanz einer spezifischen Vertragsverletzung nicht unbedingt berührt, kann auch schon die Verletzung einer politischen Verpflichtung Grund für ernste Besorgnis sein.

Der Krieg in Tschetschenien berührte den KSE-Vertrag in direkter und sowohl 1995/1996 als auch seit 1999 gleicher Weise: Erstens überschritt Russland in beiden Fällen die Flankenobergrenzen in den drei landgestützten Kategorien vertraglich begrenzter Waffen. Zweitens war während der Kampfhandlungen kein zuverlässiger Informationsaustausch möglich, teils wegen der sich ständig verändernden Lage, teils weil Russland die notwendigen Informationen nicht zur Verfügung stellen wollte. Drittens war es aus Sicherheitsgründen nicht möglich, im Kampfgebiet Inspektionen vorzunehmen, so dass einseitig gewährte Informationen nicht durch Vor-Ort-Inspektionen verifiziert werden konnten. Von daher bleibt es schwierig, verlässliche Informationen über die Vertragseinhaltung zu erhalten.

Während des zweiten Tschetschenienkriegs informierte die Russische Föderation am 19. Oktober 1999 die Gemeinsame Beratungsgruppe. Demnach hatte Russland am 10. Oktober 1.493 Kampfpanzer, 3.534 gepanzerte Kampffahrzeuge (*Armoured Combat Vehicles*, ACV) und 1.985 Artilleriesysteme in seiner Flankenregion stationiert. Damit wurde die am 30. März 1999 in den KSE-Anpassungsverhandlungen vereinbarte neue Flankenober-

8 Vgl. Pál Dunay, The CFE Compliance Record a Decade After Treaty Signature, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 327-333, hier: S. 328.

grenze um 193 Kampfpanzer, 1.394 ACVs und 305 Artilleriesysteme überschritten.[9] Nachdem sie mit der Besetzung von Grosny ihr wichtigstes militärisches Ziel erreicht hatte, deutete die Russische Föderation ihre Bereitschaft an, Einheiten in Divisionsstärke nördlich und solche in Regimentsstärke südlich des Flusses Terek in Tschetschenien zu stationieren. Zum 1. Juli 2000 wurde das die Flankenobergrenzen übersteigende Gerät in Tschetschenien auf 150 Kampfpanzer, 885 ACVs und 317 Artilleriesysteme reduziert. Trotz der Abnahme in zwei Kategorien war dies immer noch eine deutliche Verletzung der Flankenregel.

Die Russische Föderation aktualisierte diese Information regelmäßig. Aus taktischen und strategischen Gründen bot die Zweite Überprüfungskonferenz erneut dazu Gelegenheit: in strategischer Hinsicht, um klar zu machen, dass sich die Absichten Russlands mit denen der anderen Vertragsstaaten decken, in taktischer Hinsicht, um Argwohn zuvorzukommen und um zu verhindern, dass Russland aufgrund des Drucks seiner Partner gezwungen wäre, Informationen zu liefern. Es war klar, dass sich die Diskussion auf der Überprüfungskonferenz auf die Konflikte konzentrieren würde, in die Russland verwickelt ist, sowie auf deren Auswirkungen auf den Vertrag. Die russische Regierung hat eine derartige Entwicklung in sehr geschickter Weise verhindert bzw. in nichtkonfrontative Bahnen gelenkt. In einer Notifizierung, die am ersten Tag der Überprüfungskonferenz abgegeben wurde, erklärte sie, dass "Russland mit Stand vom 25. Mai (drei Tage vor Beginn der Konferenz, P.D.) in der Flankenregion 1.304 Panzer, 2.246 ACVs und 1.609 Artilleriesysteme stationiert hat".[10] Nachfolgende Erläuterungen lieferten weitere Einzelheiten. Demnach sank die Zahl der ACVs in der Flankenregion zwischen 1. Januar und 25. Mai 2001 um 544 Stück. Weiter wurde erwähnt, dass von den TLE in der Flankenregion 18 Kampfpanzer, 352 ACVs und 93 Artilleriesysteme zeitweilig stationiert seien.[11] Der Leiter der russischen Delegation erklärte, dass "die Tendenz zur vollständigen Vertragseinhaltung unübersehbar ist".[12] Russland begründete seine Position mit einer dynamischen Analyse, die auf einen graduellen Übergang zur Vertragseinhaltung abhob. Andere Länder bezogen sich auf der Überprüfungskonferenz wie zu anderer Gelegenheit stärker auf die aktuelle Situation: "Derzeit hält Russland bestimmte Aspekte des Vertrags nicht ein, insbesondere geltende oder angepasste Vertragsobergrenzen in der so genannten 'Flankenregion', zu der

9 Bemerkenswerterweise waren die Vertragsstaaten bereit, Russlands Vertragseinhaltung anhand eines Dokuments zu messen, auf das man sich in den Anpassungsverhandlungen geeinigt hatte, das jedoch noch keinerlei rechtlichen Status besaß. Dieser Vorgang ereignete sich einen Monat vor der Unterzeichnung des angepassten Vertrags, in den die erwähnte Einigung einging; vgl. Decision of the Joint Consultative Group on CFE Treaty Adaptation, JCG.DD/4/99/Rev.4, 30. März 1999.

10 Statement of Yury S. Kapralov, Director of the Department for Security Affairs and Disarmament of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation at the Opening Ceremony of the Second CFE Review Conference, Wien, 28. Mai 2001, S. 3.

11 Vgl. Clarifications to notification CFE/RU/01/174/F00.RC/DEL/29/01, S. 1, und Uvedomlenie F00 CFE/RU/01/174/F00/0.

12 Statement of Yury Y. Kapralov, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Tschetschenien gehört."[13] Trotz der oben genannten Reduzierungen überschritt die Anzahl der russischen TLE in der Flankenregion einen Monat nach der Überprüfungskonferenz die Obergrenzen immer noch um 143 Stück und stieg seitdem wieder um 31 ACV und zwei Kampfpanzer an.[14] Russland wollte mit seinem Vorgehen einerseits demonstrieren, dass es beabsichtigt, den Vertrag einzuhalten. Andererseits will es seine Sicherheitsinteressen nicht aufs Spiel setzen, so wie kein Land die Einhaltung von Rüstungskontrollabkommen über vitale Sicherheitsinteressen stellen wird. Oder in der Formulierung westlicher Analytiker: "(...) sie werden die Vertragsobergrenzen so lange nicht einhalten, bis Moskau seine - wie es sie selber nennt - antiterroristischen Operationen in Tschetschenien abgeschlossen hat."[15] Wie es scheint, können diese beiden Tendenzen in Tschetschenien zumindest vorübergehend zur Deckung gebracht werden, wobei Rückschläge jederzeit möglich sind. Russland kann sich Schritt für Schritt der vollen Einhaltung der Flankenregel annähern. Gleichzeitig will die russische Regierung zeigen, wie schwierig es ist, den Vertrag einzuhalten, wenn die Sicherheitssituation brüchig ist, und, wie man in Moskau formuliert, im Süden Russlands separatistische Tendenzen auftreten. Der Konflikt in Tschetschenien mag zeitweise abflauen, kann aber unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht gelöst werden. Diese Feststellung gibt nicht nur die Realität wieder, sondern zeigt gleichzeitig, dass sich die russische Regierung der Tatsache bewusst ist, dass das Erreichen der vollen Vertragseinhaltung auf schwankendem Boden steht und deshalb möglicherweise nicht dauerhaft ist.

Die russische Position wurde von den anderen Vertragsstaaten relativ günstig aufgenommen, so wie dies bereits seit dem Wiederausbruch der Kampfhandlungen in Tschetschenien 1999 der Fall gewesen war. Zwar brachten die Länder, welche die erste und zweite Tschetschenien-Operation der russischen Streitkräfte entschieden abgelehnt hatten, ihre Besorgnis über deren Auswirkungen auf den KSE-Vertrag deutlich zum Ausdruck, doch gingen sie dabei ganz ähnlich wie Russland vor und formulierten ihre Kritik in professionell-diplomatischem Stil bezogen auf die rüstungskontrollpolitische Ebene. Diejenigen Delegationen, die sich auf die russische Notifikation zu Beginn der Überprüfungskonferenz hin zu Wort meldeten, betonten dieselben Punkte: Man begrüße die Übergabe von Informationen und mehr noch deren Inhalt und denke über den weiteren Prozess in Richtung auf die Einhaltung der Flankenobergrenzen und damit über die schrittweise Beendigung der Vertragsverletzung nach. Die US-Delegation betonte: Ohne "erheblich mehr Informationen und ohne erhöhte Transparenz und Zugang werden wir natürlich

13 Press Statement of Richard Boucher, State Department Spokesman on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Review Conference, Washington, D.C., 5. Juni 2001, in: http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060603.htm.

14 Für diese Information danke ich Hans-Joachim Schmidt von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

15 Wade Boese/Christopher Fischer, Pragmatism in practice: CFE seeks to secure Europe's future, in: Jane's Intelligence Review 2/2000, S. 18.

hinsichtlich des Ausmaßes der Reduzierungen und darüber, ob die russischen Streitkräfte wirklich zu den vereinbarten Obergrenzen zurückgekehrt sind, unsere Zweifel haben".[16] Russland wurde daran erinnert, dass andere Vertragsstaaten "auf die unverzichtbaren Transparenzmaßnahmen hinsichtlich dieser Reduzierungen hoffen, die bei zahlreichen früheren Gelegenheiten versprochen worden waren".[17] Die britische Delegation, die zu denen zählte, die Russland während der Überprüfungskonferenz etwas stärker unter Druck setzten, erörterte die Frage detaillierter: "Wir hoffen, von der russischen Delegation (...) weitere Einzelheiten und Erläuterungen zu den Daten zu erhalten, die uns in die Lage versetzen, deren Bedeutung und die Art, wie sie mit den eingegangenen Verpflichtungen, ihre Anteilshöchstgrenzen auf das vereinbarte Niveau zu senken, zusammenhängen, besser zu verstehen. Wir erwarten die schnellstmögliche *verifizierbare Einhaltung* dieser vereinbarten Obergrenzen."[18] Insgesamt scheint es, als ob eine Einhaltung der Flankenobergrenze durch Russland in naher Zukunft erreicht werden könnte. Dabei konnten externe Akteure mit dem Instrument der Rüstungskontrolle die innenpolitische Entwicklung zumindest etwas beeinflussen.

Im Unterschied zu dem primär innenpolitischen Tschetschenienkonflikt gibt es eine Reihe zwischenstaatlicher Konflikte, welche die Einhaltung des KSE-Vertrags berühren. Einer von ihnen bezieht sich auf den KSE-Vertrag von 1990, zwei andere auf die Vereinbarungen über die Anpassung des KSE-Vertrags, die auf dem Istanbuler Gipfeltreffen 1999 erzielt wurden. Der erste Fall betrifft die russische Präsenz in Armenien und das Verhalten Russlands im Berg-Karabach-Konflikt.

Russland hat während der gesamten Dauer des Konflikts um Berg-Karabach die Position Armeniens unterstützt. Russland arbeitete eng mit Armenien zusammen, das dort Truppen mit Kampfpanzern, ACVs und schwerer Artillerie stationierte. Um mit den armenischen Streitkräften Schritt zu halten, hat Aserbaidschan seinerseits vertragliche Begrenzungen verletzt. Zwischen 1994 und 1996 gingen, wie der frühere russische Verteidigungsminister Rodionow später zugab, geheime russische Waffenlieferungen an die armenischen Truppen auf dem besetzten Territorium Aserbaidschans, die 84 Kampfpanzer T-72, 50 Schützenpanzer des Typs BMP-2 und 72 Artilleriesysteme der Typen D-1, D-20 und D-30 umfassten.[19] Seitdem hat Aserbaidschan wiederholt die Meinung vertreten, dass die militärische Zusammenarbeit zwischen Russland und Armenien die subregionale Stabilität bedrohe und dass Armenien den KSE-Vertrag fortgesetzt verletze. Im Zusammenhang mit dem Abzug russischer Streitkräfte aus Georgien erhob Aserbaidschan die

16 United States of America Deleg ation to the Second CFE Treaty Review Conference, Opening Remarks Assistant Secretary of State Avis T. Bohlen, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

17 Second CFE Review Conference, Statement by Ambassador Johannes C. Landman, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

18 CFE Review Conference: Text of General Statement by Mr. John de Fonblanque, Head of United Kingdom Delegation to the OSCE, RC.DEL/8/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2 (Hervorhebung im Original).

19 Vgl. The Arms Control Reporter, S. 407.B.558, 2. April 1997.

Forderung, dass Russland seine Streitkräfte nicht nur aus Georgien, sondern aus dem gesamten Transkaukasus abziehen solle. Eine aserische Quelle behauptete, dass die aus Georgien abgezogenen russischen Waffen nach Armenien verbracht und dort stationiert worden seien und damit eine direkte Bedrohung Aserbaidschans darstellten.[20]

Die Überprüfungskonferenz konzentrierte sich auf einen spezifischen Aspekt des Konflikts, das so genannte UTLE-Problem (*unaccounted and uncontrolled* TLE). Dabei kann man drei Gruppen von Vertragsstaaten unterscheiden. Die erste besteht aus Staaten, die direkt in den Berg-Karabach-Konflikt verwickelt und von daher zentral vom UTLE-Problem betroffen sind, also Armenien und Aserbaidschan. Die zweite Gruppe besteht aus den Streitparteien in anderen Konflikten, wo diese Problematik ebenfalls auftritt (Moldau und Georgien), und aus Staaten wie der Russischen Föderation, die in der einen oder anderen Weise in diese Konflikte verwickelt sind. Die dritte und größte Gruppe besteht aus Vertragsstaaten, die von dem UTLE-Problem nicht betroffen sind und sich dazu entweder gar nicht äußern oder aus verschiedenen Gründen ihre Solidarität mit der einen oder anderen Seite bekunden. Die extrem unterschiedliche Betroffenheit und die entsprechend unterschiedliche Perzeption des UTLE-Problems ist nur *ein* Beispiel dafür, wie schwierig es ist, von unteilbarer Sicherheit in Europa auf der Grundlage des KSE-Vertrags zu sprechen. Dies schlug sich in einer gemeinsamen Stellungnahme der Delegationen Aserbaidschans, Georgiens, Moldaus und der Ukraine nieder, die betonte, dass "Aserbaidschan zwar den Standpunkt seiner KSE-Partnerstaaten völlig teilt, dass der Vertrag eine zentrale Rolle bei der Förderung von Stabilität und Sicherheit in Europa spielen sollte, wir aber doch anmerken müssen, dass ein in eklatanter Weise nicht eingehaltener Vertrag kaum ein Stützpfeiler der Sicherheit meines Landes und der des Südkaukasus insgesamt werden kann".[21]

Aserbaidschan nahm die Position ein, dass "die KSE-Gemeinschaft gezwungen worden ist, die Situation hinzunehmen, dass Hunderte von TLE eines Vertragsstaates auf dem Territorium Aserbaidschans in krasser Verletzung der Vertragsbestimmungen illegal stationiert sind. Es liegt auf der Hand, dass diese Waffen und militärischen Ausrüstungen auf die Obergrenzen dieses Vertragsstaates angerechnet werden müssen, der diese TLE jahrelang vor der KSE-Gemeinschaft in den besetzten Gebieten Aserbaidschans verborgen hat (...) Die Frage der UTLE wurde als ernsthaftes Problem identifiziert und auf die Agenda des Implementierungsprozesses des KSE-Vertrags gesetzt. Die GBG wurde entsprechend damit beauftragt, sich mit dieser Herausforderung zu befassen. Bisher sind jedoch keine wirklichen Fortschritte erzielt worden

20 Vgl. L.E. Mamedolg, Azerbaijan dolžen vistupit' protiv militarizatsii Armenii, in: Zerkalo, 26. Oktober 2000, in: http://www.zerkalo.az.

21 Delegations of Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, Statement at the CFE Treaty Review Conference opening plenary meeting, RC.DEL/6/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 3. Offensichtlich wurde dieser Teil des Textes von der aserischen Delegation in nationaler Eigenschaft vorgetragen.

(...) Bedauerlicherweise ist es auch beim Anpassungsprozess unterlassen worden, der Besonderheit und Komplexität der Südkaukasusregion hinsichtlich ihrer Rolle im Rahmen der sich herausbildenden europäischen Sicherheitsarchitektur die entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken."[22] Die sorgfältig gewählte Bezeichnung von Berg-Karabach als besetztes Gebiet ist ein deutlicher Hinweis auf das Gewicht und den Charakter des Problems. Armenien nahm eine ähnlich entschlossene Haltung an: "Wir müssen uns mit den Äußerungen einer bestimmten Vertragspartei befassen, die nach ihrer Art und Sprache im Gegensatz zum Geist der gegenwärtigen Vertragsdokumente stehen und sich auf die Frage der UTLE beziehen (...) Sie führen auch so genannte Fakten an, die unbegründet und nicht belegt sind; sie weigern sich einzusehen, dass bestimmte Fragen von der Lösung unentschiedener politischer Konflikte abhängen. UTLEs können nicht dazu benutzt werden, politische Lösungen vorwegzunehmen oder im Voraus festzulegen, noch deren Ergebnis durch die Hintertür zu prägen. Unsere Regierung wird sich jedem Versuch widersetzen, die Frage des Status von Territorien, Entitäten und zwischenstaatlichen Beziehungen durch technische oder definitorische Tricks zu erzwingen (...) Einige dieser ungelösten Fragen betreffen neben der Republik Armenien und unserem unmittelbaren Nachbarn die andere nichtstaatliche Konfliktpartei. Unsere Delegation ist der unverbrüchlichen Meinung, dass Fragen im Zusammenhang mit UTLE nicht in allen von Konflikten betroffenen Regionen gleich sind. Daher glauben wir auch nicht, dass man ein einziges Format und eine einziges Paradigma auf alle Fälle anwenden kann. Unsere Position bezieht sich auf die Besonderheiten einer für uns relevanten Situation, die nicht in ein Modell einbezogen werden darf, von dem wir glauben, dass es sich auf unsere Situation nicht anwenden lässt. "U" bedeutet *unaccounted for* und "U" bedeutet *uncontrolled*. Wir wissen in diesem Fall, in den uns andere verwickeln wollen, dass sie nicht unkontrolliert sind. Daher stellen sie lediglich ein Zählproblem dar, das gelöst werden kann, wenn geklärt ist, auf wessen Rechnung sie gehen."[23] Armenien wollte aus verständlichen taktischen Gründen sein Problem singularisieren und so von den anderen Konflikten trennen, in denen die UTLE-Problematik ebenfalls eine Rolle spielt. Es konnte so die Bildung einer "Anti-UTLE-Koalition" aus Staaten verhindern, die vor denselben Problemen stehen. Interessanterweise hielt es die Russische Föderation, die TLE in der Region stationiert hat, nicht für notwendig, auf das UTLE-Problem im Kontext des Berg-Karabach-Konflikts zu reagieren. Möglicherweise ist dies Teil einer Anpassung der russischen Transkaukasus-Politik in Richtung einer ausgewogeneren Position zwischen den beiden Parteien. Eine andere Erklärung scheint jedoch zwingender zu sein: Russland möchte sich nicht an einer multilateralen Debatte über dieses Thema beteiligen, da es die sensible UTLE-Materie bilateral verhandeln will.

22 Ebenda, S. 2.
23 Opening Statement by the Armenian Delegation, RC.DEL/25/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

Dies entspricht der russischen Position während der KSE-Anpassungsverhandlungen, in denen die russische Regierung empfindliche Fragen wie die Stationierung russischer Truppen auf dem Territorium anderer Staaten nicht diskutieren wollte und stattdessen stets auf bilaterale Foren verwies.
Die Zweite Überprüfungskonferenz war eine gute Gelegenheit, Fragen der Vertragseinhaltung zu behandeln. Dabei ist klar, dass die Verletzungen des Vertrags sowohl in den Fällen Tschetschenien und Berg-Karabach als auch in den Fällen Georgien und Moldau, die im folgenden behandelt werden, ein Symptom und nicht die Ursache des Problems sind. Ohne dauerhafte politische Lösungen wird auch eine dauerhafte Einhaltung der Bestimmungen des KSE-Vertrags nicht zu erreichen sein.
Der Fall der russischen Präsenz in Armenien unterscheidet sich von den Fällen Georgien und Moldau in folgenden Aspekten. Erstens: Während die beiden letzteren Staaten ihre Probleme mit Russland mit Erfolg in den KSE-Anpassungsverhandlungen multilateralisiert haben, was seinen Niederschlag in der "Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa" vom 19. November 1999 fand, war Armenien dazu entweder nicht fähig oder nicht willens. Sowohl die Bildung der GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau), die jene Länder umfasst, die vergleichbare Probleme mit Russland haben, als auch die Diskussion im KSE-Rahmen waren Elemente, den Prozess zu multilateralisieren. Armenien hingegen hat die Frage russischer TLE auf der bilateralen Ebene gehalten. Zweitens ist Russland in den Fällen Georgien und Moldau in einen innenpolitischen Konflikt verwickelt, während es sich bei Armenien um einen zwischenstaatlichen mit Aserbaidschan handelt. Drittens spielte in den Fällen Georgien und Moldau das so genannte UTLE-Problem eine geringere Rolle als im Falle Armeniens. Viertens gibt es in den Fällen Georgien und Moldau bereits politische Verpflichtungen, die zu einer Konfliktlösung führen sollen, während dies bei Berg-Karabach nicht der Fall ist.

Georgien

Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen im November 1999 wurde eine formelle, allerdings nur partielle Lösung gefunden. Russland verpflichtete sich, bis zum 31. Dezember 2000 die Anzahl seiner in Georgien stationierten TLE derart zu verringern, "dass sie 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme nicht überschreitet",[24] d.h. das Niveau einer einfachen vorübergehenden Dislozierung nach dem angepassten KSE-Vertrag.[25]

24 Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, Istanbul, 17. November 1999, Punkt 1, Anhang 14 zur Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokument von Istanbul 1999, S. 268.

25 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Artikel VII, Absatz 1, B (1), in: Dokument von Istanbul 1999, a.a.O. (Anm. 24), S. 135.

Russland verpflichtete sich weiter, bis zum 31. Dezember 2000 seine TLE aus den Militärstützpunkten in Gudauta und Wasiani sowie aus Reparaturwerkstätten in Tiflis abzuziehen und die beiden Stützpunkte bis zum 1. Juli 2001 aufzulösen.[26] Russland musste feststellen, dass die internationale Gemeinschaft der Umsetzung dieser Verpflichtungen kontinuierlich Beachtung schenkte. Dies zeigte sich beim Wiener OSZE-Ministerratstreffen im November 2000, auf dem die scheidende US-Außenministerin Madeleine Albright betonte, dass ihr Land "ständige Fortschritte hinsichtlich des russischen Abzugs aus Georgien erwartet, einschließlich des Abschlusses der ersten Phase des Abzugs von Gerät bis zum Ende des Jahres (2000, P.D.) und der Schließung bestimmter Militärstützpunkte bis Mitte nächsten Jahres".[27]
Russland erfüllte die Verpflichtung, sein in Georgien stationiertes TLE zu reduzieren, und zog fristgerecht 35 Kampfpanzer, 313 ACVs sowie 27 Artilleriesysteme ab und zerstörte weitere 24 Kampfpanzer, 90 ACVs und zwei Artilleriesysteme. Der Luftwaffenstützpunkt Wasiani wurde der georgischen Seite rechtzeitig zum 1. Juli 2001 übergeben. Der Stützpunkt in Gudauta hingegen erfüllt nach Angaben der abchasischen Führung "friedenserhaltende Funktionen". Seine Schließung würde die Lösung des Konflikts erschweren. Die Situation wird weiter dadurch kompliziert, dass sich die abchasische Führung offenbar weigert, zur Versöhnung beizutragen. Sie hat im Frühjahr 2001 ihre Teilnahme am Friedensprozess ausgesetzt. Nach georgischen Angaben könnten die Aufgaben des Stützpunkts Gudauta auch auf andere Weise erfüllt werden. Diese Ansicht wird jedoch von den russischen Streitkräften nicht geteilt. Sie stationieren weiterhin Streitkräfte auf dem Stützpunkt und haben Großbritannien den Zugang zu einer Inspektion des Stützpunkts verweigert.[28] Russland beschuldigte Georgien, bezüglich der Übergabe des Stützpunkts Gudauta unrealistische Forderungen zu erheben. Das russische Verteidigungsministerium erklärte, dass "der Zeitplan für den russischen Abzug nicht genug Zeit dafür vorsah, in Russland neue Unterkünfte für die dort stationierten Truppen und das Gerät zu bauen".[29]
Georgien gewährte Russland das Recht, TLE im oben erwähnten Umfang auf zwei anderen Stützpunkten, Batumi und Achalkalaki, zu stationieren. Die beiden Seiten verpflichteten sich darauf, im Verlauf des Jahres 2000 "Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki" zu Ende zu führen.[30] Da der Stützpunkt Achalkalaki der größte Arbeitgeber in einer überwiegend von Armeniern be-

26 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens vom 17.11.1999, a.a.O. (Anm. 24), Punkt 2, S. 268.
27 Intervention by Secretary of State Madeleine K. Albright, OSCE Ministerial, Wien, 27. November 2000, S. 2, in: http://www.osce.usia.co.at/albright27nov00.html.
28 Vgl. Ambassador David T. Johnson, Statement on Georgia to the Permanent Council, Wien, 4. Juli 2001, S. 1, in: http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4georgia.htm.
29 Http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid%2014180000/1418260.stm, zit. in: News-Press-Reports@bits.de, 6. Juli 2001, S. 1.
30 Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens vom 17.11.1999, a.a.O. (Anm. 24), Punkt 5, S. 268.

wohnten Region Südgeorgiens ist, könnte seine Schließung zusätzliche Probleme verursachen.

Die Frage des russischen Truppenabzugs aus Georgien scheint mehr Aufmerksamkeit erregt zu haben als das UTLE-Problem zwischen Armenien und Aserbaidschan. Dazu könnten verschiedene Faktoren beigetragen haben, etwa die Bedeutung, die Georgien der fristgerechten Umsetzung des Abkommens mit Russland beimisst. In der gemeinsamen Erklärung der GUAM-Länder wurde der Fragenkomplex nicht erwähnt, jedoch erörterte ihn die georgische Delegation detailliert auf der Überprüfungskonferenz. Ebenso wie die aktuelle Entwicklung war ihre Erklärung von einem "Einerseits-Andererseits" geprägt. Georgien erkannte an, dass im Jahre 2000 beträchtliche Fortschritte bei der Reduzierung der russischen TLE erreicht worden seien und stellte mit Zufriedenheit den fristgerechten Abzug von TLE aus dem Stützpunkt Wasiani und dessen Schließung fest. Andererseits formulierte die georgische Delegation eine Reihe von Besorgnissen. Erstens habe die Schließung des Stützpunkts Gudauta, die am 3. Mai 2001 hätte beginnen sollen, bis zur Überprüfungskonferenz noch nicht begonnen. Zweitens seien die Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki noch nicht zu Ende geführt worden. Die georgische Seite betonte, dass diese Verhandlungen nicht ewig dauern könnten, und äußerte die Erwartung, diese Frage bis zum 1. Juli 2001 zu lösen. Drittens beklagte Georgien einen Mangel an Transparenz beim Abzug des Geräts und der Schließung der Basen. Und viertens erwähnte man das UTLE-Problem in seiner spezifischen Bedeutung für die beiden Konfliktregionen Abchasien und die Region Zchinwali in Südossetien, wo sich selbsternannte Regime vollständig auf die Existenz von UTLE in ihrem Bereich stützen würden.[31]

Der Abzug der russischen Streitkräfte und TLE wirft sowohl bezüglich der Stützpunkte als auch in einem breiteren politischen Kontext eine Reihe von Fragen auf. Nach der formellen Lösung des Problems in Istanbul wurde deutlich, dass Russland seine Streitkräfte nicht vollständig aus Georgien abziehen will. Während des zweiten Tschetschenienkrieges kritisierte die russische Regierung Georgien, es sei nicht fähig, die gemeinsame Grenze angemessen zu kontrollieren. Deswegen würden "tschetschenische Terroristen" Hilfsgüter und Verstärkung aus Georgien erhalten.[32] Die Unzufriedenheit Moskaus schlug sich auch darin nieder, dass der Abzug der russischen Streitkräfte nicht vor August 2000 begann. Spätere Abzugsaktivitäten konzentrierten sich auf die Landstreitkräfte, die Reduzierung der Luftwaffe wurde so weit wie möglich hinausgeschoben. Um Druck auf Georgien auszuüben, ergriff die russische Regierung einige Maßnahmen, die mit der engeren Thematik des Truppenabzugs nichts zu tun haben. Anfang 2001 führte Russland

31 Vgl. Statement by the Delegation of Georgia at the Second Review Conference of the CFE Treaty, RC.DEL/24/01, S. 2-3.

32 In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, dass Tschetschenien Teil der Russischen Föderation ist und die russische Regierung von daher die Grenze zwischen Georgien und Tschetschenien von ihrer Seite aus kontrollieren könnte.

die Visumpflicht für georgische Bürger ein. Da viele Georgier in Russland arbeiten und deren Einkünfte wichtig für die georgische Wirtschaft sind, bringt diese Maßnahme Georgien in erhebliche Schwierigkeiten. Etwa zur selben Zeit zeigte die Aussetzung von Energielieferungen, insbesondere Gas, dass Russland seine Position der Überlegenheit festigen wollte. Angesichts der Herausforderungen an die territoriale Integrität Georgiens ist schwer vorherzusagen, ob der Abzug russischer Streitkräfte und TLE vollendet oder ob Georgien eine begrenzte russische Präsenz legitimieren wird. Die gegenwärtige Entschlossenheit der georgischen Regierung spricht für ersteres, Änderungen sind jedoch nicht auszuschließen. Georgien nutzte die Überprüfungskonferenz, um auf das Problem hinzuweisen und die Aufmerksamkeit anderer Vertragsstaaten auf eine Frage zu lenken, die für seine Souveränität von zentraler Bedeutung ist. Da viele Vertragsstaaten ihre Unterstützung für das Anliegen Georgiens versicherten, ging dessen Kalkül auf. Man sollte dabei jedoch nicht übersehen, dass Russland auf der Überprüfungskonferenz keine einzige zusätzliche Verpflichtung bezüglich Georgiens einging. Die russische Regierung will die Problematik offensichtlich bilateral verhandeln in der Hoffnung, dabei größeren Druck auf Georgien ausüben zu können.

Moldau

Hier ging Russland im Istanbuler Gipfeldokument weniger Verpflichtungen ein als im Falle Georgiens. In der Schlussakte der Konferenz der KSE-Staaten verpflichtet sich Russland, seine TLE bis Ende 2001 aus Moldau abzuziehen, die Gipfelerklärung von Istanbul begrüßt "die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abzuziehen".[33] Russland knüpfte jedoch den Abzug seiner etwa 2.500 Mann starken Streitkräfte in Moldau an eine politische Lösung des Status Transnistriens.[34] Russland hat oft das Argument vorgetragen, dass der Abzug seiner Truppen aus Moldau die Stabilität untergraben würde. Ferner verwies es auf die logistischen Probleme des Transports einer großen Menge von Munition durch die Uk-

33 Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 24), S. 253, und Gipfelerklärung von Istanbul, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 447.

34 Dessen ungeachtet hat die Republik Moldau die russische Verpflichtung von Istanbul als unkonditioniert interpretiert (vgl. Statement of the Delegation of the Republic of Moldova to the Second CFE Review Conference, RC.DEL/7/01/Corr.1, Wien, 28. Mai 2001, S. 1. Zur Abstützung dieser Position hatte die Republik Moldau bereits auf dem Istanbuler Gipfeltreffen 1999 eine einseitige Erklärung abgegeben, in der sie unter Verweis auf "Verfassungsbestimmungen, die jede Anwesenheit ausländischer Streitkräfte im Hoheitsgebiet von Moldau regeln und verbieten", auf ihr Recht zur Aufnahme einer vorübergehenden Dislozierung verzichtet; vgl. Erklärung im Namen der Republik Moldau, Anhang 13 der Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa der KSE-Vertragsstaaten, a.a.O. (Anm. 24), S. 267.

raine.[35] Daraufhin bat Moldau die OSZE-Teilnehmerstaaten um finanzielle Unterstützung, um das Problem zu lösen. Die USA deuteten Anfang 2000 an, dass sie 30 Millionen US-Dollar für den Abzug bereitstellen würden, wenn sich die Führung in Tiraspol (Transnistrien) kooperativ verhielte. Es dauerte jedoch mehrere Monate, bis die OSZE-Teilnehmerstaaten den Stillstand überwinden konnten, der durch ihre Unfähigkeit entstanden war, die Finanzfragen zu regeln.[36] Dieser Stillstand diente Russland als Entschuldigung und bis Ende 2000 fand kein substantieller Abzug russischer TLE statt. Ungeachtet der Versprechen der Russischen Föderation, ihre TLE bis Ende 2001 und ihre Truppen bis Ende 2002 abzuziehen, gab es kaum Fortschritte.[37]
Interessanterweise gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen hochrangigen OSZE-Ereignissen, die sich mit dem Abzug befassten, und demonstrativen Akten Russlands, die Fortschritt in der Sache signalisieren sollten. Kurz vor Beginn des Istanbuler Gipfeltreffens wurden drei Zugladungen Gerät abgezogen, zum Treffen des OSZE-Ministerrats im November 2000 folgte eine weitere Zugladung militärischer Ausrüstung.[38] Der Zweiten Überprüfungskonferenz gingen keine derartigen symbolischen Schritte voraus, obwohl in den Monaten zuvor intensive diplomatische Bemühungen zu verzeichnen waren. Vor der Eröffnung der Überprüfungskonferenz unterzeichnete der Leiter der OSZE-Mission in Moldau in Moskau ein Dokument über die Nutzung des so genannten Freiwilligen Fonds. Mehrere Länder hatten sich den USA angeschlossen und der Umstand, dass der Finanzfonds die Chancen zur Lösung des Konflikts erhöhte, veranlasste viele von ihnen, ihre Beiträge auf der Zweiten KSE-Überprüfungskonferenz zu erwähnen.[39] Etwa eine Woche vor Beginn der Überprüfungskonferenz wurden hochrangige Beratungen zwischen Russland und Moldau über die konkreten Modalitäten des Abzugs russischer TLE abgehalten, um die vereinbarten Termine einzuhalten.[40] Wenige Wochen nach der Konferenz wurden zehn Panzer der russischen Streitkräfte

35 Russland nannte den Schutz zweier strategisch wichtiger Munitionsdepots formell als Grund für seine Truppenpräsenz in Transnistrien.

36 Dazu sagte der US-Botschafter im Mai 2001 vor dem Ständigen Rat der OSZE: "Die Vereinigten Staaten sind seit langem bereit, zu den Kosten im Zusammenhang mit dem russischen Militärabzug durch den Freiwilligen Fonds der OSZE beizutragen. Der Abschluss eines Schriftwechsels über die Verfahren zur Verwendung dieser Mittel ist jedoch eine unerlässliche Voraussetzung für eine Erstattung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Abzug. Uns scheint, der Abschluss dieses Briefwechsels wäre sowohl ein praktischer erster Schritt zur Vollendung des Abzugs als auch ein Vorgang, der in Russlands wohlverstandenem Eigeninteresse liegt." Ambassador David T. Johnson, Statement on Moldova to the Permanent Council, Wien, 3. Mai 2001, S. 1, in: http://www.osce.usia.co.at/mold3may01.html.

37 Vgl. zu diesem Thema: Zdzislaw Lachowski, Conventional Arms Control Agreements: Issue of Compliance, in: Ian Anthony/Adam Daniel Rotfeld (Eds.), A Future Arms Control Agenda: Proceedings of Nobel Symposium 118, 1999, Oxford 2001, S. 234.

38 Vgl. Statement on Moldova Delivered by Ambassador David T. Johnson to the Permanent Council, Wien, 7. Dezember 2000, S. 1, in: http: //www.osce.usia.co.at/moldova7dec00.html.

39 Vgl. z.B. die Statements der Tschechischen Republik und Großbritanniens.

40 Vgl. Erklärung im Namen der Republik Moldau, a.a.O. (Anm. 34), S. 2.

in Moldau zerstört.[41] Dies deutet darauf hin, dass Russland nicht als ein Land erscheinen will, das seine Verpflichtungen verletzt, und dass es versucht, deren Erfüllung mit seinen nationalen Interessen in Einklang zu bringen.
Es ist schwierig zu beurteilen, was den Wandel der russischen Haltung bewirkt hat. Sicherlich gab es bedeutende und energische Schritte zur Lösung des Konflikts. Der Wechsel von Boris Jelzin zu Wladimir Putin könnte ebenso eine Rolle gespielt haben wie der politische Kurswechsel in Chisinau nach den jüngsten Wahlen, der Moskau kooperativer gestimmt haben könnte. Es gab auch Anzeichen dafür, dass Chisinau Russland eine ständige Stationierung von Streitkräften auf dem Territorium Moldaus erlauben könnte.[42] Trotz willkommener Bewegung wäre die Schlussfolgerung voreilig, der Transnistrienkonflikt sei bereits gelöst, ohne die Möglichkeit von Rückschlägen einzubeziehen. Russland ließ die Absicht erkennen, etwa 70 TLE herauszulösen und sie im Rahmen zu vereinbarender friedenserhaltender Maßnahmen weiter zu stationieren. Angesichts der Tatsache, dass es kein Abkommen über die Beobachtung eines künftigen Friedensschlusses gibt, ist dies eine fragwürdige Forderung. Darüber hinaus wird diese Möglichkeit weder im KSE-Vertrag noch in der Schlussakte der Konferenz der KSE-Vertragsstaaten erwähnt. Von daher scheint ein solches Vorgehen unmöglich, solange es nicht explizit beschlossen wird.[43]
Die Zweite Überprüfungskonferenz fand in einer Phase statt, in der in einigen Konfliktgebieten wichtige Entwicklungen abliefen, die das Vertragsregime negativ beeinflussten. Obwohl der KSE-Vertrag den Lauf der Dinge in diesen Konfliktregionen nicht grundlegend ändern kann, trägt er dennoch zur Konfliktlösung bei, indem er bestimmte Standards setzt. Er stellt für einige Staaten ein wichtiges Instrument dar, um das Verhalten anderer Staaten auch am KSE-Vertrag zu messen.

Die Aussichten für das In-Kraft-Treten des angepassten Vertrags

Der angepasste KSE-Vertrag ermöglicht den Beitritt jedes OSZE-Teilnehmerstaates, dessen Territorium im Anwendungsgebiet des Vertrags zwischen dem Atlantik und dem Ural liegt. Er wird zehn Tage, nachdem alle Vertragsstaaten ihre Ratifizierungsurkunden hinterlegt haben, in Kraft treten.[44] Das heißt, dass alle 30 Unterzeichnerstaaten den Vertrag ratifizieren müssen. Dies wäre ein bedeutender Schritt über den KSE-Vertrag von 1990 hinaus, dessen

41 Vgl. Statement on Moldova Delivered by Ambassador David T. Johnson to the Permanent Council, Wien, 4. Juli 2001, in: http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4moldova.htm.
42 Für eine detaillierte Darstellung vgl. Claus Neukirch, Moldovan Headaches: The Republic of Moldova 120 Days after the 2001 Parliamentary Elections (CORE Working Paper 3), Hamburg 2001, insbesondere S. 24-25.
43 Vgl. Special Envoy Dunkerley, Statement on Moldova to the Permanent Council, Wien, 17. Juli 2000, S. 2, in: http://www.osce.usia.co.at/dunkmold17july00.html.
44 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 25), Artikel XVIII, Absatz 1, und. Artikel XXXI, Absatz 3.

Struktur noch vom Ost-West-Konflikt geprägt ist. Von daher liegt es im Interesse aller Vertragsstaaten, den Vertrag in Kraft zu setzen.
Angesichts der Nichteinhaltung der Flankenregel durch die Russische Föderation und der Zweifel an der Einhaltung der russischen Verpflichtungen bezüglich Georgiens und Moldaus kam die NATO im Mai 2000 zu folgender Position: "Wir sind weiterhin besorgt über die fortbestehende hohe Zahl der durch den Vertrag begrenzten russischen Ausrüstungen in Nordkaukasus in Bezug auf die ('Flanken'-)Beschränkungen gemäß Artikel V des Vertrags. Diese Zahlen müssen in Übereinstimmung mit den vereinbarten Zählregeln und -verfahren mit den Vertragsobergrenzen in Einklang gebracht werden, wenn ein Inkrafttreten möglich werden soll. Wir haben die Zusicherungen Russlands zur Kenntnis genommen, dass diese Überschreitung der KSE-Obergrenzen vorübergehender Natur sein wird, und wir erwarten, dass Russland seiner Zusage nachkommt, so bald wie möglich Reduzierungen bis auf die KSE-Obergrenzen vorzunehmen und in der Zwischenzeit für maximale Transparenz seiner Streitkräfte und Ausrüstungen in Nordkaukasus zu sorgen. Auf dieser Grundlage werden die Bündnispartner weiter auf das Inkrafttreten des angepassten Vertrags hinarbeiten. Bis zum Abschluss dieses Prozesses bleibt die weitere Implementierung des bestehenden Vertragswerks und seiner dazugehörigen Dokumente von ausschlaggebender Bedeutung."[45]
Seitdem ist dies die Grundlage der NATO-Politik zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags. Viele Staaten außerhalb der NATO teilen diese Position. Ungeachtet der Tatsache, dass Russland der Einhaltung der Flankenregel von 1990 näher gekommen ist und Schritte eingeleitet hat, um seine Verpflichtungen gegenüber Georgien und Moldau zu erfüllen, ist die gemeinsame Position der NATO unverändert geblieben.
Auf der Überprüfungskonferenz konnten die Unterzeichner folgendes feststellen: Erstens haben zwei Staaten den Vertrag ratifiziert, Belarus und die Ukraine. Belarus erklärte auf der Konferenz, dass "die internen Ratifizierungsverfahren (...) am 18. Juli 2000 abgeschlossen wurden. Die ratifizierten Dokumente wurden am 6. Oktober beim Depositar des Vertrags hinterlegt (...)"[46] Zweitens bekundete Russland "seine Absicht, dieses Dokument (den angepassten Vertrag, P.D.) in nächster Zukunft zur Ratifizierung in die Staatsduma einzubringen, und fordert alle anderen Teilnehmer des KSE-Vertrags dazu auf, keine künstlichen Hindernisse auf dem Weg zu seinem In-Kraft-Treten zu schaffen".[47] Drittens wiederholten die NATO-Staaten, einschließlich des Depositars, sowie eine Anzahl gleich gesinnter Staaten ihre Position, dass "sie das In-Kraft-Treten des angepassten Vertrags gern so früh wie möglich sehen würden. Wir rufen daher alle Vertragsstaaten dazu auf, die

45 Kommuniqué anläßlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, in: http://www.nato.int/docu/other/de/2000/p00-052de.htm.
46 Statement by the Head of the Delegation of the Republic of Belarus, Ambassador V.A. Gaisenak, at the Opening Session of the Second CFE Treaty Review Conference, RC.DEL/2/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.
47 Statement of Yury S. Kapralov, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Bedingungen rasch zu erfüllen, die die Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten ermöglichen."[48] Die USA, die auf der Überprüfungskonferenz zurückhaltend auftraten, ließen keinen Zweifel an ihrer Entschlossenheit in Sachen Ratifizierung: "Die Vereinigten Staaten und andere NATO-Mitgliedstaaten stellten fest, dass die Ratifizierung des angepassten Vertrags nur im Kontext vollständiger und verifizierbarer Einhaltung der vereinbarten Obergrenzen in Übereinstimmung mit der Schlussakte und der Gipfelerklärung von Istanbul möglich ist."[49] Viertens wiederholten jene Vertragsstaaten, deren Sicherheitsperzeption von der Nichteinhaltung des Vertrags wesentlich berührt wird, unverblümt ihre Position zum In-Kraft-Treten des Vertrags: "Ohne die vollständige Erfüllung der in Istanbul eingegangenen russischen Verpflichtungen ist es nicht schwer, sich den Ausgang des Ratifizierungsprozesses im georgischen Parlament vorzustellen - der angepasste Vertrag wird nicht ratifiziert."[50] Moldau betonte, dass "die vorbehaltlose Implementierung der Beschlüsse von Istanbul von höchster Bedeutung für die schnellstmögliche Ratifizierung und Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags ist".[51] Fünftens thematisierte Russland die weiterreichenden Implikationen der gegenwärtigen Situation und warnte vor einer Grauzone, "die, während das Übereinkommen über die Anpassung zwar generell mit der heutigen Realität übereinstimmt, formal jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, die Bestandsfähigkeit des Vertragsregimes und auf lange Sicht die Stabilität in Europa zu bedrohen beginnt".[52] Zu den Aussichten des KSE-Prozesses erklärte das russische Außenministerium, dass "der möglich Beitritt der baltischen Staaten zur NATO destruktive Auswirkungen auf Schlüsselbestimmungen des KSE-Vertrags haben würde, insbesondere in Bezug auf die Flankenobergrenzen und die Stabilitätszone in Mittel- und Osteuropa".[53]

Diese Erklärungen umreißen offenkundig ein Dilemma: Anderthalb Jahre nach der Unterzeichnung des angepassten Vertrags und angesichts einer sich verbessernden russischen Vertragseinhaltung muss man sich fragen, ob die Nichtratifizierung durch die NATO noch irgendwelchen sinnvollen Zwecken dient. Es ist klar, dass die volle Einhaltung des Vertrags am besten wäre. Es könnte jedoch sein, dass eine weitere Verzögerung des Ratifizierungsprozesses dem Ziel der Vertragseinhaltung nicht dienlich ist. Es scheint so, als ob einige größere westeuropäische Staaten dies klarer verstanden haben als die Vereinigten Staaten. Hinzu kommt, dass die NATO-Staaten offenbar gegenüber Russland eine strengere Position einnehmen als gegenüber anderen

48 Second CFE Review Conference, Statement by Ambassador Johannes C. Landman, Wien, 1. Juni 2001, S. 1.
49 Press Statement of Richard Boucher, a.a.O. (Anm. 13).
50 Statement by the Delegation of Georgia, a.a.O. (Anm. 31), S. 2.
51 Statement of the Republic of Moldova, a.a.O. (Anm. 34), S. 2.
52 Statement of Yury S. Kopralov, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.
53 Press Release of the Russian Ministry of Foreign Affairs in connection with the completion of the work of the second Conference on Review of the T reaty on Conventional Forces in Europe, 4. Juni 2001, in: http://www.ln.mid.ru/website/b.../3090b13eda127bff43256a62003c0fbc?OpenDocument.

Staaten, deren Vertragseinhaltung ebenfalls zu wünschen übrig lässt.[54] Die sehr geringe Zahl der Ratifizierungen macht die Lage für jene Staaten leicht, die wegen ihrer direkten Beteiligung an Konflikten im Anwendungsgebiet des Vertrags entschlossen sind, den angepassten Vertrag nicht zu ratifizieren. Darüber hinaus sind erst nach seinem In-Kraft-Treten Beitritte zum angepassten KSE-Vertrag möglich.[55] Für die baltischen Staaten oder Slowenien, die der NATO beitreten wollen, ist das von praktischer Bedeutung. Und schließlich wird die Lebensfähigkeit des KSE-Prozesses umso stärker in Frage gestellt, je mehr Zeit zwischen Unterzeichnung und In-Kraft-Treten verstreicht, wie die ungarische Delegation auf der Überprüfungskonferenz zutreffend feststellte: "Die Verzögerung des Ratifizierungsprozesses birgt die Gefahr, ein zurzeit effektiv funktionierendes Regime der Rüstungskontrolle und Abrüstung auszuhöhlen und seine Bedeutung schrittweise zu vermindern."[56] Die formelle Schlussfolgerung der Zweiten Überprüfungskonferenz konnte nur in der Hoffnung bestehen, "dass die dritte derartige Konferenz die Wirkungsweise und Umsetzung des angepassten KSE-Vertrags überprüfen werde".[57]

Schlussfolgerungen

Der KSE-Vertrag hat seit 1990 angemessen funktioniert, die Zweite Überprüfungskonferenz fand von daher unter guten Vorzeichen statt. Obwohl es Grund gab, unzureichende Fortschritte in einer Reihe von Fragen zu kritisieren, gab es hingegen keinerlei Grund, von einer Krise zu sprechen. Der beste Ausdruck dessen ist das diplomatisch formulierte und manchmal schon allzu glatte Abschlussdokument der Überprüfungskonferenz.
Trotz seiner Anpassung hat der KSE-Vertrag einen Teil seiner Bedeutung verloren. Der wichtigste Grund dafür ist die Tatsache, dass die europäische Sicherheit zunehmend fragmentiert ist. Bestimmte Sicherheitsfragen berühren die verschiedenen Staaten ganz unterschiedlich. Diejenigen Sicherheitsprobleme, die mit den klassischen Mitteln der Rüstungskontrolle behandelt werden können, konzentrieren sich auf das Gebiet der früheren Sowjetunion. Andere Unterzeichnerstaaten des angepassten KSE-Vertrags werden davon nur indirekt berührt.
Die Mehrheit der KSE-Vertragsstaaten gehört der NATO an oder will ihr beitreten. Dies führt zu einer Situation, in der die gemeinsame Position des Nordatlantischen Bündnisses in erster Linie mit dem wichtigsten Vertrags-

54 Für diese Überlegung danke ich Hans-Joachim Schmidt von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.
55 Ein Beitritt zum KSE-Vertrag von 1990 ist nicht möglich.
56 Statement by Dr. Ferenc Gazdag, Head of Department for Security Policy and Arms Control at the 2nd CFE Review Conference, RC.DEL/13/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.
57 Offizielle Schlussfolgerungen der Zweiten Überprüfungskonferenz, a.a.O. (Anm. 1), Punkt 7.

staat, der nicht der NATO angehört, mit Russland, abgestimmt werden muss. Dies scheint der Tatsache zu widersprechen, dass kleinere Staaten in Abwesenheit einer gemeinsamen militärischen Bedrohung bessere Möglichkeiten haben, vitale nationale Interessen zu vertreten. Da nationale Interessen in höherem Maße Eingang in den KSE-Prozess gefunden haben, ist die Aufgabe, ein Abkommen wie den angepassten KSE-Vertrag in Kraft zu setzen, anspruchsvoller geworden.

Um die Dynamik des Prozesses nicht zu verlieren, sollte man sich genau überlegen, wann der richtige Zeitpunkt zur Ratifizierung des KSE-Vertrags gekommen ist. Um die besser werdende russische Vertragseinhaltung in Rechnung zu stellen, muss man flexibel sein. Die Ratifizierung durch die NATO-Mitliedstaaten sollte den Weg dafür frei machen, dass interessierte OSZE-Teilnehmerstaaten dem angepassten Vertrag in absehbarer Zeit beitreten können.

Zdzislaw Lachowski/Adam Daniel Rotfeld

Erfolg oder Fehlschlag? Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Kalten Krieg[1]

Einführung

Die Erfahrungen, die in Europa mit vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) gemacht wurden, gelten im Allgemeinen und mit Recht als Erfolgsstory. Unter Bedingungen, die von Feindschaft und Misstrauen geprägt waren, gelang es zwei in die komplizierten Verhältnisse des Kalten Krieges verstrickten Staatengruppen, ein Regime auszuhandeln und zu vereinbaren, das dabei half, das fehlende Vertrauen in die jeweiligen Absichten der Gegenseite sowohl auf militärischer als auch auf politischer Ebene zu überwinden. Während die von 1973 bis 1987 zwischen den beiden Militärbündnissen geführten Verhandlungen über so genannte "harte" Rüstungskontrolle in Form der Gespräche über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) im Sande verliefen, überlebten die vertrauensbildenden Maßnahmen nicht nur, sondern wurden sogar noch weiterentwickelt und ebneten einem erweiterten politischen Dialog und substantiellen, militärisch bedeutenden Schritten den Weg. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden die im Rahmen der Konferenz über bzw. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/OSZE) vereinbarten VSBM mehrfach überarbeitet und es wurde versucht, einige der erzielten Vereinbarungen in unterschiedlichen Sicherheitsumfeldern anzuwenden. Mit dem Ende des Kalten Krieges geriet Rüstungskontrolle in den Schatten anderer Instrumente kooperativer Sicherheit: Krisenbewältigung, Konfliktprävention und friedenserhaltende Einsätze. Der Wandel der internationalen Sicherheitslage, die veränderten Spielregeln in den internationalen Beziehungen und die qualitativ neuen Bedrohungen und Herauforderungen berechtigen zu der Frage, ob Maßnahmen, die in einer anderen Zeit entwickelt wurden, auch unter veränderten Bedingungen noch relevant sind, ob sie nach dem Ende der Konfrontation des Kalten Krieges und angesichts der weit verbreiteten Anwendung neuer Instrumente zur Bewältigung von Unwägbarkeiten noch gebraucht werden.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Erfahrungen mit militärischer Vertrauens- und Sicherheitsbildung, ihren Stellenwert, ihre Funktion und ihre

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Papiers, das die Autoren auf einem OSZE-Seminar für die Partner im Mittelmeerraum über "Vertrauensbildende Maßnahmen und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen: die Erfahrungen und ihre Relevanz für die Mittelmeerregion", das vom 30-31. Oktober 2000 in Portorož, Slowenien, stattfand, vorgelegt hatten.

Aufgaben im Europa nach dem Kalten Krieg. Zunächst schildert ein kurzer historischer Abriss die Entstehung der VSBM, ihre Funktion und ihren Status. Danach wird auf Inhalt und Aufgaben derartiger Maßnahmen eingegangen, bevor eine Bilanz der Einhaltung der im Rahmen der VSBM eingegangenen Verpflichtungen seit 1989 gezogen wird. Abschließend soll der Versuch unternommen werden, die Relevanz der europäischen Erfahrungen für den außereuropäischen Kontext zu beurteilen.

Vom Kalten Krieg zu kooperativer Sicherheit

Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) und VSBM wurden und werden in zahlreichen Veröffentlichungen diskutiert und analysiert.[2] Vor allem in ihrer Blütezeit in den achtziger Jahren zogen sie das Interesse auf sich. Dieses Interesse an Maßnahmen zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität und anderen Instrumenten der Rüstungskontrolle schwand mit dem Ende der Blockkonfrontation in Europa und der Welt, und über ihre Anwendbarkeit auf neue in Europa auftauchende Risiken und Herausforderungen wurde fortan gestritten. Es verschwand jedoch nie ganz und die Suche nach neuen Maßnahmen und Ansätzen hielt stets an.

Für den vertrauensbildenden Dialog gab es mindestens sechs wichtige Prämissen. Die *erste* war die begrenzte Zahl der Akteure - die beiden politisch-militärischen Blöcke mit ihren antagonistischen Ideologien und politischen Systemen, die dennoch beide gleichermaßen ein Interesse daran hatten, einen ernsten militärischen Konflikt zu vermeiden. Eine wichtige, wenn auch weniger auffällige Rolle spielte ebenfalls die Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten. Die *zweite* Voraussetzung war der relativ hohe Grad an Stabilität des europäischen Sicherheitssystems, das mit den Spannungen und der Konfrontation in den Ost-West-Beziehungen einherging. Das *dritte* Element war die Tatsache, dass der Antagonismus zwischen den europäischen Akteuren noch nicht sehr lange andauerte. Da war keine tief verwurzelte historische und ideologische Feindschaft, die den Dialog zwischen den Geg-

2 Ein Katalog von über 160 verschiedenen Vorschlägen für vertrauensbildende Maßnahmen, die seinerzeit diskutiert wurden, findet sich bei: Brian J. Gillian/Alan Crawford/Kornel Buczek (Hrsg.), Compendium of Confidence-Building Proposals, 2. Auflage, Ottawa 1987. Siehe auch z.B. Wolf Graf von Baudissin (Hrsg.), From Distrust to Confidence. Concepts, Experiences and Dimensions of CBMs, Baden-Baden 1983; Karl E. Birnbaum (Hrsg.), Confidence-Building and East-West Relations, Laxenbourg Papers 3/1983; Rolf Berg/Adam Daniel Rotfeld (hrsgg. von Allen Lynch), Building Security in Europe. Confidence-Building Measures and the CSCE, New York 1986; James E. Goodby, The Stockholm Conference: A Report on the First Year, in: Department of State Bulletin vom Februar 1985; Kevin N. Lewis/Mark A. Lorell, Confidence-Building Measures and Crisis Resolution. Historical Perspectives, in: Orbis, Sommer 1984; Stephen F. Larrabee/Dieter Strobe (Hrsg.), Confidence-Building Measures in Europe, New York 1983; Sverre Lodgaard/Karl. E. Birnbaum (Hrsg.), Overcoming Threats to Europe: A New Deal for Confidence and Security, Oxford/New York 1987; James Macintosh, Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective, Ottawa 1985.

nern blockiert hätte. Die aufeinander folgenden Krisen der sechziger Jahre (Berlin, Kuba, Tschechoslowakei) führten den Regierungen in Ost und West vor Augen, dass Maßnahmen erarbeitet werden mussten, die geeignet waren, den Ausbruch eines Krieg zwischen Ost und West zu verhindern. Der Harmel-Bericht der NATO aus dem Jahre 1969, die Regelung einiger Aspekte der deutschen Frage (das Berliner Viermächteabkommen und die Verträge der BRD mit ihren Partnern und Nachbarn, der UdSSR, Polen und der DDR) und die deutsche Ostpolitik, die besondere Betonung auf den Gewaltverzicht legte - dies alles ebnete an der Schwelle der siebziger Jahre auf jeweils eigene Art und Weise den Weg für Entspannung und Dialog zwischen den Blöcken. Die *vierte* Prämisse war das Schreckgespenst einer versehentlich ausgelösten größeren militärischen Auseinandersetzung oder atomaren Vernichtung, was beide Seiten verhindern wollten. Die massive sowohl konventionelle als auch nukleare Hochrüstung, vor allem in Mitteleuropa, verlangte angesichts fehlender Abrüstung oder Rüstungskontrolle nach Maßnahmen gegenseitiger Rückversicherung. Der *fünfte* Faktor war die Schaffung eines politischen Rahmens (der KSZE) für die Ausarbeitung, Überprüfung und Implementierung. Die *sechste* Prämisse war die zivilisatorische und kulturelle Verwandtschaft der betreffenden Staaten - ihre gemeinsamen Wertvorstellungen und Ziele waren dem gegenseitigem Verständnis förderlich, wenn auch nicht immer im selben Maße und wenn sie auch manchmal aus ideologischen oder politischen Gründen unterdrückt wurden.

In der Geschichte der Gespräche und Bemühungen um Vertrauensbildung können mindestens fünf Phasen unterschieden werden.

1. *Die "vorgeschichtliche" Phase*. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg versuchten die Mächte, insbesondere angesichts der sich vertiefenden Ost-West-Blockkonfrontation, ein wenig Vertrauen in ihre Beziehungen einfließen zu lassen. Der Höhepunkt des Kalten Krieges, geprägt von extrem aggressiven Strategien und Positionen, ließ kaum Raum für militärische Maßnahmen zur Erhöhung des gegenseitigen Vertrauens. Dennoch - oder vielleicht gerade deshalb - nahm diese Idee Mitte der fünfziger Jahre mit dem "Geist von Genf", dem Gedanken an eine Entspannung zwischen den beiden Supermächten bzw. den Blöcken, Gestalt an. Präsident Dwight D. Eisenhowers Vorschlag über den Offenen Himmel (*Open Skies*) vom 21. Juli 1955[3] wurde von der Sowjetunion voreilig als der Versuch interpretiert, die Spionage gegen die UdSSR zu legitimieren. Dennoch waren diese Idee und sowjetische Vorschläge zum Austausch von Beobachtern und deren Entsendung in strategisch wichtige Gebiete auf dem Territorium der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) erste Schritte auf den Weg zur Genfer Konferenz über den Schutz vor Überraschungsangriffen im Jahr 1958 sowie

3 Erklärung Präsident Eisenhowers auf der Genfer Konferenz der Regierungschefs, Aerial Inspection and Exchange of Military Blueprints, vom 21. Juli 1955, in: The Geneva Conference of Heads of Government, July 18-23, 1955, Department of State publication 6046, 1955, S. 56-59.

zum Konzept nuklearwaffenfreier Zonen (Rapacki-Plan[4]). Zwar fielen diese potentiell wertvollen Initiativen dem tiefen Misstrauen und den unterschiedlichen Sichtweisen der Antagonisten zum Opfer - der sowjetische breite "politisch-deklaratorische" stand dabei dem westlichen "militärisch-technischen" Ansatz gegenüber -, dennoch waren sie richtungsweisend für ein multilaterales Forum für den Meinungsaustausch über vertrauensbildende Maßnahmen. Diese erste Phase der Entspannung war mit der Kuba- und der Berlin-Krise zu Beginn der sechziger Jahre endgültig beendet. Das Konzept der Verhandlungen über den Offenen Himmel verschwand bis zum Ende des Kalten Krieges, als Präsident George Bush einen neuen Vorschlag für ein solches Regime vorlegte, in der Schublade. Schließlich wurde im Jahr 1992 der Vertrag über den Offenen Himmel unterzeichnet.

2. Die nächste Phase brachte die *erste Generation vertrauensbildender Maßnahmen* (VBM) hervor. Sie standen jedoch keineswegs im Mittelpunkt der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die von 1973 bis 1975 in Helsinki stattfand. Deren vorrangiges Ziel war das Zustandekommen politischer Vereinbarungen (die Erklärung der Prinzipien, die den Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten zugrunde liegen) und humanitärer Übereinkünfte (Menschenrechte, Kontakte zwischen den Menschen und der freie Austausch von Gedanken und Informationen). VBM kamen nur in einem kurzen Anhang vor, der anfangs lediglich dazu gedacht war, den Begriff "Sicherheit" im Namen der Konferenz zu rechtfertigen, nicht aber auf einen wirklich bedeutenden Dialog abzielte. Die Gespräche über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen (MBFR) und damit verbundene Maßnahmen waren dazu gedacht, die wichtigsten sicherheitsrelevanten Fragen in den Beziehungen zwischen den beiden Blöcken, NATO und WVO, zu behandeln. Für die NATO war die Einbeziehung von VBM in das Verhandlungspaket der KSZE ein zusätzlicher Test für den guten Willen der WVO. Nur widerstrebend akzeptierte die Sowjetunion die Idee vertrauensbildender Maßnahmen, die nach ihren Vorstellungen Truppen- und Rüstungsreduzierungen folgen, nicht aber ihnen vorausgehen sollten.[5] (Ein weiterer Grund war, dass die UdSSR angesichts ihrer Überlegenheit bei den konventionellen Streitkräften in Europa nicht unbedingt an Beschränkungen interessiert war.)

Aus heutiger Sicht waren die in Helsinki vereinbarten VBM sehr bescheiden. Ihr Anwendungsgebiet deckte nicht ganz Europa ab: Für die Sowjetunion (und die Türkei) galten die Maßnahmen nur für ein 250 Kilometer breites Gebiet entlang ihren Grenzen zu Europa, was sie in eine privilegierte Lage versetzte. VBM betrafen ausschließlich Landstreitkräfte, die Ankündigung von Manövern war freiwillig und erfolgte in Übereinstimmung mit bestimmten Kriterien: Größer angelegte Manöver von Landstreitkräften mit einer Ge-

4 Originaltext abgedruckt in: Zbior Dokumentow/Recueil de documents, 11-12/1964, S. 1571.

5 Siehe hierzu ausführlicher: Adam Daniel Rotfeld, Europejski system bezpieczenstwa in statu nascendi [Das europäische Sicherheitssystem in Statu Nascendi], Warschau 1990, S. 109-174.

samtstärke von 25.000 Mann sollten 21 Tage im Voraus angekündigt werden. Die vorherige Ankündigung größerer Truppenbewegungen sowie die Einladung von Beobachtern waren ebenfalls freiwillig, die Beobachtung erfolgte auf bilateraler Basis, ohne dass bestimmte Parameter einzuhalten waren.

3. Erst auf der Stockholmer Konferenz 1984-1986 wurde eine neue Generation von VBM, die so genannten *vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen* (VSBM), erarbeitet. Angesichts der politischen Pattsituation und der gerade aufkeimenden neuen sowjetischen Doktrin der *Glasnost* einigten sich die Staaten im Stockholmer Dokument von 1986 auf Maßnahmen, auf die vier Kriterien zutrafen: Sie waren (*a*) politisch verbindlich, (*b*) militärisch bedeutsam, (*c*) nach Möglichkeit verifizierbar und erstreckten sich (*d*) auf das Gebiet vom Atlantik bis zum Ural.[6] Diese Kriterien rechtfertigten die neue Bezeichnung, die man diesen Maßnahmen gab.

Die Parameter der VSBM zur Vorankündigung und zur Beobachtung militärischer Manöver waren rigider, schlossen nun auch andere Bodenoperationen ein (amphibische Landung und Fallschirmlandung von Luftlandekräften) und enthielten Beschränkungen hinsichtlich der Größe, der Anzahl und der Ankündigungserfordernisse größerer Manöver. Darüber hinaus wurde der Austausch von Jahresübersichten über militärische Aktivitäten vereinbart. Die WVO bzw. die Sowjetunion akzeptierte erstmals Inspektionen vor Ort ohne Verweigerungsrecht.

Das VSBM-Paket wurde mit dem Wiener Dokument 1990 noch erweitert.[7] Zusätzlich zu einigen Verbesserungen am Stockholmer Dokument sah dieses den Austausch von Informationen über die Militärhaushalte des laufenden und des bevorstehenden Haushaltsjahres vor, schuf ein Konfliktverhütungszentrum als Teil eines Mechanismus zur Verminderung der Risiken und als Forum für die Jahrestreffen zur Beurteilung der Durchführung der Bestimmungen des Wiener Dokuments (*Annual Implementation Assessment Meeting*, AIAM) und richtete ein Kommunikationsnetz zur Übermittlung der VSBM-Informationen ein. Es erhöhte den Umfang militärischer Kontakte und gestattete jedem Staat, auf dem Territorium jedes anderen Teilnehmerstaates Inspektionen durchzuführen (so wie es die nichtsowjetischen WVO-Mitglieder verlangt hatten). Es enthielt darüber hinaus ein innovatives Verfahren zum Ersuchen um Klärung einer militärischen Aktivität, die nicht unter normale Aktivitäten fällt, durch einen Teilnehmerstaat ("ungewöhnliche militärische Aktivitäten" und "gefährliche Zwischenfälle").

4. Der Zusammenbruch des Ost-West-Blocksystems und der Zerfall der Sowjetunion verhießen ebenfalls Veränderungen in der Herangehensweise an

---

6 Die Idee, den vertrauensbildenden Maßnahmen mehr Substanz zu verleihen, stammte ursprünglich vom französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing, der sie erstmals im Mai 1978 äußerte. Bereits im Februar 1981 stimmte KPdSU-Generalsekretär Leonid Breschnew einer Ausweitung des Anwendungsgebiets in die Sowjetunion bis zum Ural zu.

7 Zur Dokumentation und detaillierten Diskussion der aufeinander folgenden Wiener Dokumente siehe die einschlägigen Abschnitte im jeweiligen SIPRI Yearbook, Oxford u.a. 1991-2000.

militärische Sicherheit in Europa. Die frühen neunziger Jahre zeigten, dass Maßnahmen, die auf eine vergangene politische und militärische Konstellation - die alte Aufteilung in Blöcke - zugeschnitten waren, angesichts neuer Herausforderungen und Erfordernisse unzureichend waren. Die Teilnehmer des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki im Jahre 1992 riefen daher das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation ins Leben, ein einziges multilaterales Rüstungskontrollorgan für alle europäischen Staaten, mit dem Ziel, "(neue) Sicherheitsbeziehungen untereinander auf der Grundlage *kooperativer und gemeinsamer Ansätze zur Sicherheit*"[8], einschließlich neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, zu schaffen. Für letztere waren auch Maßnahmen regionaler Art vorgesehen. Die Teilnehmerstaaten strebten sowohl die weitere Verfeinerung und Ergänzung der bestehenden als auch die Ausarbeitung neuer VSBM an. Die Neufassung des Wiener Dokuments von 1992 versuchte wenigstens einigen der neuen Bedürfnisse und Herausforderungen Rechnung zu tragen. Zu den wichtigsten Änderungen und Zusätzen gehörten die Ausweitung des Anwendungsgebiets und die Erhöhung der Teilnehmerzahl (durch die Aufnahme der neuen postsowjetischen zentralasiatischen Republiken), Bestimmungen über die Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät, die weitere Absenkung der Schwellen für die Ankündigung und die Beobachtung, strengere Beschränkungen für größere Militärmanöver sowie striktere Verifikationsmaßnahmen.

Das Wiener Dokument von 1994 und die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) brachten weitere Veränderungen mit sich, deren wichtigste ein detaillierter Abschnitt über Verteidigungsplanung und ein Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit waren. Darüber hinaus wurden die vereinbarten Schwellen für die Ankündigung militärischer Aktivitäten dahingehend ausgedehnt, dass sie nun auch Parameter für andere Kategorien schwerer Waffen (gepanzerte Kampffahrzeuge und schwere Artillerie) vorsahen. All diese Veränderungen rechtfertigten es, von einer "*dritten Generation*" von VSBM in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu sprechen.

5. Mit den jüngsten Übereinkünften, dem Wiener Dokument von 1999, ist nun eine neues Kapitel in der Geschichte der VSBM aufgeschlagen worden. Die zwei Jahre dauernden Verhandlungen (1997-1999) haben eine Unmenge an Vorschlägen hervorgebracht, darunter schon ältere (z.B. die Seestreitkräfte betreffende Maßnahmen, wie sie von Russland vorgeschlagen wurden), aber auch einige neue. Dass dieses überarbeitete Dokument jedoch als ein großer Erfolg bezeichnet werden kann, liegt in der Aufnahme eines neuen Kapitels begründet, das die freiwillige Ergänzung OSZE-weiter VSBM um politisch oder rechtlich bindende Maßnahmen vorsieht, die *auf regionale Bedürfnisse zugeschnitten* sind. Dieser Erfolg ist jedoch relativ: Es ist eher der Beginn

8 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 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. A.6, S. 29 (Hervorheb. durch d. Verf.).

eines langen Weges als der Höhepunkt der Bemühungen der Teilnehmerstaaten. Es wurde vorgeschlagen, dass das FSK als Verwahrer regionaler VSBM-Vereinbarungen fungieren und darüber hinaus bei der Entwicklung, Verhandlung und Durchführung regionaler Maßnahmen Hilfestellung leisten könnte. Das Kapitel über regionale VSBM enthält auch eine Reihe möglicher Maßnahmen für Regionen und Grenzgebiete. Eine Liste von Vorschlägen und eine vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) ausgearbeitete und dem Wiener Dokument beigefügte Zusammenstellung bilateraler und regionaler Maßnahmen sollen den Teilnehmerstaaten "Denkanstöße geben und als Bezugsrahmen dienen".

Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Kalten Krieg

Die Funktion und der Stellenwert von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen haben sich seit 1989 verändert: Sie sind weniger auffällig und scheinen angesichts neuer Herausforderungen und Bedrohungen auch weniger Nutzen zu bringen. Der Prozess der Vertrauens- und Sicherheitsbildung im qualitativ veränderten Sicherheitsumfeld vollzog sich auf drei Ebenen: im gesamteuropäischen Kontext (Wiener Dokument), unterhalb der europäischen Ebene (regional, subregional, bilateral) und durch Vereinbarungen mit vertrauensbildender Wirkung.
Was die Wiener VSBM anbelangt, so hat die Zeit nach dem Kalten Krieg eher quantitative als qualitative Veränderungen hervorgebracht. Die aufeinander folgenden Versionen des Wiener Dokuments (1990, 1992, 1994 und 1999) beruhten auf dem, was in der vorangegangenen Epoche erreicht worden war, und bauten auf früheren Vereinbarungen auf. Bei all ihren Verpflichtungen und bei allen Appellen, dass man sich dringend den neuen Risiken und Herausforderungen stellen und sich mit ihnen befassen müsse, insbesondere mit denjenigen, die mit innerstaatlichen Krisen und Konflikten zusammenhingen, hielt die OSZE-Gemeinschaft an den altbewährten Mustern und Orientierungen fest, was zu einer Unmenge stetig zunehmender Verpflichtungen, Verfahren und Mechanismen sowie zu erheblichen Kosten für ihre Implementierung und ihren Unterhalt führte. Die Staaten müssen die kostspieligen und zeitraubenden Belastungen infolge der Verpflichtung, detaillierte militärische Information abzuliefern, bewältigen, zahllose Inspektionen sowie Evaluierungsaufgaben und -verpflichtungen wahrnehmen, sich mit Kommunikationsproblemen herumschlagen usw. - alles Dinge, die die Teilnehmerstaaten in früheren Zeiten zufrieden gestellt und die ihnen ein Gefühl von Sicherheit gegeben hätten, die aber nur wenig dazu geeignet sind, beispielsweise eine Krise vom Schlage des Tschetschenienkonflikts zu verhindern.
Die Erarbeitung "neuer alter" Maßnahmen war in gewisser Weise eine Art Flucht nach vorn. Sie machte die Unfähigkeit der Staaten deutlich, die Ver-

änderungen rasch konzeptionell umzusetzen und sie in geeignetere Ansätze zur und Instrumente der Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu überführen. Während der jüngsten Runde zur Modernisierung der VSBM (1997-1999) wurden über 100 Vorschläge für neue Maßnahmen diskutiert, das Resultat war indes bescheiden - ein Signal dafür, dass der Prozess in seiner traditionellen Form im Großen und Ganzen in eine Sackgasse geraten ist.

Das Gravitationszentrum der VSBM in Europa verschiebt sich derzeit auf diejenigen Regionen, aus denen die größten Herausforderungen für Frieden und Stabilität kommen. Die Balkankrisen, die Anfang der neunziger Jahre aufkamen, zeigten sowohl die Unzulänglichkeit traditioneller VSBM als auch die Notwendigkeit neuer Lösungen. Nach der bosnischen Tragödie führte das Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dayton-Abkommen) von 1995 (sub-)regionale VSBM für die Entitäten Bosnien und Herzegowinas ein. Das Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina (das unter Annex 1-B, Artikel II, des Dayton-Abkommens verhandelt worden war) aus dem Jahre 1996 war nach dem Vorbild des Wiener Dokuments verfasst, ging aber auch auf Teile des KSE-Vertrags von 1990 zurück.[9] Das regionale VSBM-Experiment im explosiven Umfeld Bosnien und Herzegowinas ist unter dem Dach internationaler Institutionen und unter internationalem militärischem Schutz bzw. parallel dazu verhältnismäßig gut vorangekommen. Es bleibt zu hoffen, dass abgesehen von politischen und zivilen Übereinkünften das Netz verschiedener regionaler Rüstungskontrollvereinbarungen und diejenigen Teile des Stabilitätspakts für Südosteuropa, die sich auf Rüstungskontrolle und VSBM beziehen, dem Balkan genügend Stabilität und Sicherheit bringen, um den Friedensprozess in der Region unumkehrbar zu machen.

Vereinbarungen in anderen europäischen Regionen, die ohne Anstoß von außen erzielt wurden, sind ebenfalls vielversprechend. Die "Regionalisierung" von VSBM ist keinesfalls neu: Da sind z.B. die regionalen Übereinkünfte in der Ostseeregion (VSBM), in der Schwarzmeerregion (Marineeinsätze) und in Südosteuropa (Treffen der Verteidigungsminister). In den vergangenen zehn Jahren hat es über 20 Initiativen von OSZE-Staaten gegeben, ihre Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument um bi- und unilaterale Verpflichtungen zu ergänzen. Diese Bemühungen reichen von *Open-Skies*-Vereinbarungen (siehe die ungarisch-rumänischen Übereinkünfte von 1991) über zahlreiche vertrauensbildende Abkommen zwischen Staaten auf dem Balkan, insbesondere mit Blick auf Grenzgebiete (obwohl es bemerkenswerterweise keine substantiellen griechisch-türkischen Übereinkünfte gibt), bis zu den bilateralen VSBM-Vereinbarungen und unilateralen Verpflichtungen der Ost-

9 Siehe dazu ausführlicher: Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle: Instrument zur Stabilisierung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien?, HSFK-Report 10/1996, sowie Zdzislaw Lachowski, Confidence- and security-building measures in Europe, einschlägige Abschnitte über (sub-)regionale VSBM in den SIPRI Yearbooks 1997-2000.

seeanrainerstaaten (letztere von Seiten Finnlands und Schwedens haben dabei Passivquoten für Evaluierungsbesuche eingeführt).
Diese und andere Arrangements können nun auf die neuen Rahmenvereinbarungen, Kriterien und Richtlinien der Wiener Übereinkünfte zurückgreifen. Das Wiener Dokument 1999 hat Prinzipien aufgestellt, nach denen regionale VSBM gestaltet werden sollten: Die Maßnahmen sollten (*a*) mit den grundlegenden OSZE-Prinzipien in Einklang stehen, (*b*) zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität des OSZE-Gebiets beitragen, (*c*) die bestehende Transparenz und das vorhandene Vertrauen erhöhen, (*d*) bestehende VSBM ergänzen, (*e*) im Einklang mit internationalen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen stehen, (*f*) mit dem Wiener Dokument übereinstimmen und (*g*) die Sicherheit Dritter in der Region nicht gefährden.
Der dritte Strang vertrauensbildender Lösungsansätze sind die so genannten norm- und standardsetzenden Maßnahmen, wie sie im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, dem weltweiten Austausch militärischer Informationen, den Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, den Prinzipien zur Regelung der Nichtweiterverbreitung und in den Stabilisierungsmaßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen enthalten sind. Die Dokumente, in denen diese Maßnahmen vereinbart wurden, wurden Mitte der neunziger Jahre verabschiedet und dienen als zusätzliche Instrumente zur Stärkung der Rolle der OSZE im Hinblick auf zwischen- und innerstaatliche Angelegenheiten. Der Verhaltenskodex ist dabei von besonderem Interesse. Er enthält eine Art Solidaritätsklausel gegenüber einem Staat, der Opfer der Androhung oder Anwendung von Gewalt geworden ist. Unter heutigen Bedingungen betreffen seine wichtigsten Bestimmungen allerdings den Einsatz von Streitkräften für die innere Sicherheit. Sie wurden sowohl im Falle der Tschetschenien- als auch der Kosovokrise angeführt. Der Kodex hat noch unerschlossene Potentiale. Die Weiterentwicklung seiner Bestimmungen wäre mit Sicherheit höchst wünschenswert, um Unklarheiten im Zusammenhang mit seinen einschlägigen Verpflichtungen zu beseitigen und die Durchsetzung seiner Einhaltung zu stärken.

Die Bilanz der Einhaltung

Die Implementierung internationaler Abkommen ist ein Gradmesser für ihre Relevanz und ihre Tragfähigkeit. Die Geschichte der Befolgung von VSBM-Dokumenten ist reich an Fällen, in denen Staaten sich nicht an die Bestimmungen des Wiener Dokuments halten. Minder schwere Fälle von Nichteinhaltung sind normalerweise nicht politischer Natur, sondern haben verschiedene technische oder finanzielle Gründe oder sind auf einen Mangel an Erfahrung zurückzuführen. Daher sehen die übrigen Beteiligten in der Regel über sie hinweg oder lassen sie durchgehen.

Die europäischen VSBM-Vereinbarungen sind keine rechtlich bindenden Dokumente; dennoch sind sie politisch verbindliche, internationale Verpflichtungen von militärischer Bedeutung. In der Zeit des Kalten Krieges sollten sie dazu beitragen, einen Überraschungsangriff zu verhindern, und ein bestimmtes Maß an Vertrauen zwischen zwei gegnerischen politisch-militärischen Blöcken herstellen. Die Implementierung der VSBM war daher ein Lackmustest des guten Willens und der Zusammenarbeit der Beteiligten im Bereich militärischer Sicherheit. Seit 1989 wirken die Maßnahmen, die inzwischen sowohl quantitativ als auch qualitativ erheblich erweitert wurden, unter den veränderten Bedingungen von Partnerschaft, gegenseitiger Rückversicherung und kooperativer Sicherheit. Ihre Schwäche bestand lange Zeit darin, dass sie sich auf die Beziehungen zwischen Staaten richteten, während sicherheitsgefährdende Vorfälle zunehmend innerstaatlicher Natur waren. Dieser Missstand wurde erst 1999 teilweise beseitigt, als die Beteiligten sich auf eine Reihe von Prinzipien für Maßnahmen einigten, die auf regionale Bedürfnisse zugeschnitten sind.

In der ersten Implementierungsphase der VBM, in der diese freiwillig durchgeführt wurden, war ihre Wirkung auf Vorgänge wie beispielsweise das Verhalten des sowjetischen Militärs in unmittelbarer Nähe der Grenze zu Polen im Jahre 1981 (massive Truppenbewegungen und groß angelegte Militärübungen), die zur Einschüchterung der Solidarność-Bewegung gedacht waren, gleich null. Erst die Kriterien des Stockholmer Dokuments erlaubten es, die Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen zu verlangen. Zum Glück konnten bis zum Ende des Kalten Krieges keine gröberen Verstöße im Zuge der Implementierung der VSBM festgestellt werden. Der erste politisch-militärische Testfall war die Jugoslawienkrise im Sommer des Jahres 1991, als Österreich und Ungarn vergeblich versuchten, den Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten in Gang zu setzen. Als jugoslawische Kampfflugzeuge später eine ungarische Stadt bombardierten, legte Ungarn Protest unter Berufung auf die Bestimmungen des Wiener Dokuments zur Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art ein. Diese Schritte führten jedoch zu nichts, da die übrigen KSZE-Staaten keinerlei Folgemaßnahmen ergriffen.[10]

Die Tatsache, dass einige Teilnehmerstaaten die Implementierung des Wiener Dokuments in der Zeit nach dem Kalten Krieg behinderten, drohte das Regime der Vertrauens- und Sicherheitsbildung auszuhöhlen. Dies betrifft vor allem einige der ehemaligen Sowjetrepubliken (und bis vor kurzem auch noch Bosnien und Herzegowina), die nur über wenig Erfahrung im Umgang mit den komplizierten VSBM-Verfahren und zu spärliche Ressourcen verfügen, um allen Anforderungen an die Einhaltung gerecht werden zu können. Bislang haben sie die Verifikationsmaßnahmen im Großen und Ganzen ein-

10 Vgl. Zdzislaw Lachowski, Implementation of the Vienna Document 1990 in 1991, in: SIPRI Yearbook 1992, Oxford u.a. 1992, S. 486-487.

gehalten; die Bestimmungen über unterschiedliche Formen der Information (z.B. über militärische Aktivitäten, Verteidigungsplanung und -haushalte) sind jedoch nach wie vor ihre Achillesferse. Ein anderer Aspekt ist der, dass die VSBM-Operation unter "Schönwetterbedingungen" stattgefunden hat, sprich: in Friedenszeiten (Jugoslawien war 1992 nach seinem aggressiven Vorgehen auf dem Balkan auf unbestimmte Zeit von der KSZE suspendiert worden). Die übrigen Teilnehmer, die die Bestimmungen einhielten, hielten sich aus diesem Grunde mit ihrer Kritik an den weniger erfahrenen Partnern eher zurück und boten ihnen ihre Hilfe an.
Die grundsätzliche Schwäche der im Rahmen der Wiener VSBM vereinbarten Normen, Verfahren, und Mechanismen besteht darin, dass sie darauf ausgerichtet waren und sind, bewaffnete Konflikte *zwischen*, nicht aber *im Innern* von Staaten zu verhindern. Die größten Gefahren für die internationale Sicherheit sind seit dem Ende des Kalten Krieges jedoch stets im Innern von Staaten entstanden: Sie rühren aus Konflikten her, die auf ethnische, religiöse, historische und kulturelle Differenzen zurückgehen. Die Gefahr, die durch VSBM gebannt werden sollte - Vorbereitungen für einen plötzlichen, unerwarteten Angriff von Seiten eines Staates (oder auch eines Militärblocks) gegen einen anderen -, existiert nicht mehr.

Bedeutende Fälle von Nichteinhaltung

Der erste Tschetschenienkrieg 1994-1995

Nach dem Ausschluss Jugoslawiens aus dem VSBM-Regime trat Ende 1994 mit dem ersten Krieg in Tschetschenien ein weiterer Testfall für die Einhaltung der VSBM ein. Als Russland im Dezember seine Militäraktion in der Region startete, kündigte es den anderen Teilnehmern die Verlegung von Streitkräften an Orte mit hoher Truppenkonzentration nicht an. Es machte geltend, dass die VSBM-Bestimmungen zur Ankündigung und Beobachtung von Truppenbewegungen während der Dauer der innerstaatlichen Krise nicht anwendbar seien, und behauptete, die Transparenz in dem Konflikt sei durch die Medienberichterstattung sichergestellt. Das Ziel der militärischen Aktion in Tschetschenien sei - so Russland - die Verteidigung der territorialen Integrität. Sie stelle keine Gefahr für die Sicherheit irgend eines anderen Staates dar. Diese Argumentation wurde von anderen OSZE-Delegationen jedoch bezweifelt und zurückgewiesen. Sie betonten die Anwendbarkeit von VSBM auch auf innere Krisensituationen und sahen in der Medienberichterstattung keineswegs einen Ersatz für Auskünfte gemäß dem Wiener Dokument. Die Behauptung, es gäbe keine externe Bedrohung der Sicherheit, wurde als Widerspruch zu dem Prinzip der Unteilbarkeit von Sicherheit im Anwendungsgebiet bezeichnet. Gleichwohl verliefen die Diskussionen auf dem Jahrestreffen zur Beurteilung der Durchführung Anfang 1995 in einer offenen und ko-

operativen Atmosphäre und Russland akzeptierte die Relevanz von VSBM auch in Bezug auf den Fall Tschetschenien.[11] Unheilvoller war in diesem Zusammenhang jedoch die Nichtachtung der Bestimmungen des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, die den Verzicht auf den Einsatz von Streitkräften in innerstaatlichen Sicherheitsmaßnahmen und die Verhältnismäßigkeitsregel bei solchen Einsätzen betreffen.
Die Frage, ob VSBM auch unter "Schlechtwetterbedingungen" relevant sind, erhob sich 1999 noch einmal in aller Schärfe: Die Kosovokrise und der Krieg in Tschetschenien waren Lackmustests für die Tragfähigkeit von VSBM unter Kriegsbedingungen.

VSBM und die Krise im Kosovo[12]

Im Zuge des Kosovokonflikts legte die russische Delegation am 19. Mai 1999 im FSK Protest gegen die Inspektion in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ein, die zu Beginn des Monats durchgeführt worden war. Sie beschwerte sich darüber, dass dem russischen Inspektionsteam entgegen den Bestimmungen des Wiener Dokuments der Zugang zu allen Orten und Einrichtungen verwehrt worden sei, in denen NATO-Einheiten stationiert gewesen seien. Russland berichtete später von ähnlichen Vorfällen bei seiner Inspektionsreise nach Albanien Mitte Mai und beanstandete im Einzelnen, dass (*a*) der Flug der russischen Inspektoren über das bezeichnete Gebiet über Gebühr hinausgezögert und zu einem anderen als dem zuvor festgelegten Einreisepunkt (*point of entry*) dirigiert wurde, (*b*) ihren Inspektionsteams die Inspektion aus der Luft verwehrt wurde, (*c*) ihren Inspektionsteams der Zugang zu Gebieten, in denen US-amerikanische Streitkräfte und Ausrüstung konzentriert waren, nicht gestattet wurde und (*d*) ihren Inspektionsteams die Teilnahme an Briefings von US-amerikanischen Befehlshabern von in Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stationierten Verbänden verweigert wurde. Russland stellte darüber hinaus fest, dass sich über 13.000 NATO-Soldaten in Mazedonien aufhielten, die folglich auch der Beobachtung unterlägen. Die USA hatten es angeblich versäumt, die Konzentration von Truppen zuvor anzukündigen, und es seien erst Beobachter eingeladen worden, nachdem das russische Inspektionsteam die Teilnehmerstaaten über seine Arbeit in dem Gebiet informiert hatte.
Die NATO, Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien reagierten darauf mit dem Argument, das "feindliche Umfeld" rechtfertige die Zugangsverweigerung, und beriefen sich auf die im Wiener Dokument aus Gründen der Sicherheit und des Streitkräfteschutzes als Ausnahmen ausgewiesenen "Gebiete oder sensitive(n) Punkte, die in der Regel nicht oder

11 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 3/1995, S. 342.
12 Ausführlicher zur Einhaltung von VSBM während der Kosovo- und Tschetschenienkonflikte: Zdzislaw Lachowski, Confidence- and security-building measures in Europe, in: SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a. 2000, S. 615-616.

nur beschränkt zugänglich sind". Das atlantische Bündnis machte geltend, seine Hauptfunktion in Mazedonien bestehe darin, humanitäre Hilfe zu leisten. Die NATO hatte gehofft, das russische Team werde die Arbeit in Flüchtlingszentren inspizieren; da es jedoch an Gebieten mit "schwierigen und potentiell gefährlichen" Bedingungen interessiert war, führte man ihnen eine Übung unter Beteiligung von NATO-Einheiten vor. Sowohl Albanien als auch Mazedonien gaben technische Gründe dafür an, dass sie keinen Hubschrauber für Inspektionszwecke zur Verfügung stellen konnten (die vorhandenen entsprachen angeblich nicht den erforderlichen Sicherheitsstandards). Die Punkte für die Einreise der Inspektoren habe man geändert, um laufende humanitäre Lufteinsätze nicht zu behindern. Was die Nichteinhaltung der für die Beobachtung vereinbarten Schwellen betraf, sagte Mazedonien zu, zu einem späteren Zeitpunkt Einladungen auszusprechen. Der russische Beobachtungsbesuch fand schließlich lange nach dem Ende der NATO-Operation in der Bundesrepublik Jugoslawien im Juli 1999 statt.
Der Vorfall in Mazedonien ist Berichten zufolge darauf zurückzuführen, dass das US-amerikanische Oberkommando die Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen während der Kosovokrise von 1999 als Bedrohung für die "operative Sicherheit" der NATO angesehen habe. Die Vereinigten Staaten behaupteten, man habe das Inspektionsersuchen verschieben müssen, da Russland sensible Informationen über in der Nähe der Bundesrepublik Jugoslawien stationierte militärische Ausrüstung der NATO (offensichtlich an Belgrad) hätte weitergeben können. Andere NATO-Staaten, wie z.B. Deutschland und Großbritannien, hatten es ihren Befehlshabern in Mazedonien gestattet, den russischen Inspektoren Informationen zugänglich zu machen. Insbesondere Deutschland hielt die von den USA vorgebrachten Argumente der sensiblen Ausrüstung in Mazedonien für wenig stichhaltig, da der dortige Einsatz eindeutig humanitären Zwecken diente. Die in Albanien stationierten hochentwickelten Apache-Helikopter waren natürlich etwa anderes.

VSBM und der zweite Tschetschenienkrieg

Eine weitere Herausforderung für die Einhaltung des Wiener Dokuments von 1994 trat im Herbst 1999 ein. Am 8. Oktober bestätigte Russland, dass die Truppenkonzentration im Nordkaukasus einige der vereinbarten Schwellen überschritten habe; zusätzliche Informationen dazu lieferte es Ende Oktober 1999 und im Februar 2000. Anders als im Fall der Truppenkonzentrationen der NATO in Albanien und Mazedonien gehörten zu den in Tschetschenien konzentrierten Streitkräften im Krieg befindliche Truppen. Russland nahm für sich in Anspruch, außergewöhnlich guten Willen und Transparenz demonstriert zu haben, indem es aktualisierte Informationen über die Umstände militärischer Operationen gegen die tschetschenischen "Banditen und Terroristen" zur Verfügung gestellt habe. Die NATO-Staaten verlangten von Russ-

land jedoch nicht nur die Bekanntgabe von Zahlen, sondern auch Details über den Zweck der Aktion, die Kommandoebene, den zeitlichen Rahmen und das geplante Einsatzgebiet sowie weitere einschlägige Informationen. Die westlichen Staaten drängten Russland wiederholt zur Aktualisierung der Informationen von Oktober und zur Erlaubnis für einen Beobachtungsbesuch gemäß dem Wiener Dokument. Die Durchführbarkeit einer Beobachtung innerhalb Tschetscheniens war allerdings während des Krieges ebenso fraglich wie die Sicherheit der Beobachter. Russland gestattete einem deutschen Team im Februar 2000 die Inspektion eines an Tschetschenien angrenzenden Gebietes, und erst im Juni 2001 wurde es einem multinationalen Beobachterteam der OSZE erlaubt, in der "Kampfzone" in Tschetschenien stationierte russische Einheiten aufzusuchen. Wie bereits während des ersten Tschetschenienkrieges im Jahr 1994 wiesen die Mitgliedstaaten der NATO und der EU darauf hin, dass Russland nicht nur die VSBM nicht einhielt, sondern wahrscheinlich gegen die Bestimmungen des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit verstoße, insbesondere gegen die Bestimmung, sorgsam zu vermeiden, dass Zivilisten beeinträchtigt oder ihr Hab und Gut beschädigt werden, sowie dafür Sorge zu tragen, dass Gewalt nicht unterschiedslos oder im nicht angemessenen Umfang ausgeübt wird.

Zentralasien

Zwei Fälle in Fragen der Einhaltung - beide betrafen Usbekistan - zogen im Laufe des Jahres 2000 die Aufmerksamkeit auf sich. Im März ersuchten die USA um Inspektion eines Gebietes in Usbekistan, in dem Aktivitäten auf Armeeebene hätten durchgeführt werden können. Die usbekischen Behörden lehnten das Ersuchen für den angefragten Tag mit der Begründung ab, die vorgesehene knappe Zeitspanne reiche "unter organisatorischen Gesichtspunkten" nicht aus. Sie schlugen stattdessen einen späteren Zeitpunkt für die Inspektion vor und machten anschließend geltend, dass ihnen infolge der Erfordernisse einer laufenden Militärübung ohnehin die für eine Inspektion notwendigen Ressourcen fehlten. Die Antwort enthielt außerdem den Hinweis, das Gebiet, um dessen Inspektion die USA ersucht hatten, werde vom Wiener Dokument gar nicht erfasst, und es wurde vorgeschlagen, das bezeichnete Gebiet noch einmal zu korrigieren. Die Antwort Usbekistans stieß bei den Vereinigten Staaten auf harsche Kritik.[13] Im August wies Usbekistan ein weiteres Ersuchen der USA um Inspektion aufgrund technischer und finanzieller Probleme sowie mit der Begründung zurück, dass zehn Tage zuvor bereits eine Inspektion von Italien durchgeführt worden sei. Ähnlich gelagert

13 Vgl. die Erklärung zu Usbekistan, die Botschafter David T. Johnson vor dem Forum für Sicherheitskooperation abgegeben hat: US Statement on Uzbekistan to Security Cooperation Forum, Washington File, 10. April 2000, in: http://www.usembassyisrael. org.il/ publish/press/security/archive/2000/april/ds10411.htm.

war die Weigerung Tadschikistans, im Oktober desselben Jahres einen spanischen Inspektionsbesuch zuzulassen.
Alle genannten Fälle wurden ausführlich im FSK diskutiert. Zahlreiche Staaten brachten ihre Besorgnis angesichts der mangelhaften Umsetzung der Bestimmungen des Wiener Dokuments 1999 zum Ausdruck und machten Verbesserungsvorschläge.

Überlegungen zur Relevanz von VSBM in anderen Regionen

VBM und VSBM waren auf den spezifischen Kontext des geteilten Europa zugeschnitten. Die Erfahrungen einiger außereuropäischer Regionen scheinen eher die Exklusivität statt die Universalität der europäischen VSBM zu belegen. Mehrere Versuche, sie auf andere politisch-militärische Zusammenhänge zur übertragen, führten zu gemischten Ergebnissen. In der Region des Verbandes Südostasiatischer Staaten (ASEAN), in Zentralasien und in Lateinamerika wurden militärische VBM im Rahmen umfassenderer vertrauensfördernder Schritte vereinbart und von den politischen und militärischen Instanzen erprobt. In anderen von Konflikten heimgesuchten Teilen der Welt, wie z.B. die koreanische Halbinsel oder der Nahe Osten, sind solche Ambitionen über Diskussionen und von Wissenschaftlern und Theoretikern vorgelegte Konzepte noch nicht hinausgegangen. Insgesamt wird grundlegende Vertrauensbildung außerhalb Europas in solchen Regionen aktiv verfolgt, in denen entweder bereits ein ausreichender Sicherheitsdialog geführt wird (Südostasien) oder in denen es keine hinlänglichen Gründe für einen Rüstungswettlauf gibt (Lateinamerika).
Dennoch hat die OSZE sich vor kurzem bereit gezeigt, ihre Erfahrungen an interessierte Akteure weiterzugeben. Im Oktober 2000 veranstaltete die Organisation ein Seminar über VBM/VSBM für ihre Mittelmeerpartner. Im März 2001 wurde die Anwendbarkeit von VSBM auf die Sicherheitssituation auf der koreanischen Halbinsel zwischen interessierten Staaten und internationalen Institutionen auf einem Treffen in Seoul, das von der OSZE und Südkorea organisiert wurde, erörtert.
Geht man davon aus, dass die historischen Bedingungen für VBM und VSBM in Europa, wie sie weiter oben aufgeführt wurden (eine *de facto* begrenzte Zahl von Akteuren, ein hoher Grad an Stabilität, keine seit langer Zeit bestehenden tief verwurzelten Antagonismen, die Furcht vor einer versehentlich ausgelösten atomaren Katastrophe, das Vorhandensein eines institutionellen Rahmens und ähnliche Wertvorstellungen), unabdingbare Voraussetzungen für die Anwendung der Maßnahmen auch außerhalb des OSZE-Gebietes sind, käme ihre Anwendung nirgendwo auf der Welt in Frage. Es ist zudem eine Binsenweisheit, dass jede Region ihre eigenen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und militärischen Merkmale hat und ganz spezifische

Besonderheiten aufweist, die alle berücksichtigt werden müssen, wenn man sich daran macht, das Vertrauen zwischen Staaten zu stärken.
Dennoch legen es sowohl Intuition als auch Erfahrung nahe, dass es einen Ansatzpunkt für Vertrauensbildung gibt, wenn Staaten erst einmal zu der Einsicht gelangt sind, dass die Vorteile friedlicher Beziehungen die Kosten von Konfrontation und Konflikt bei weitem übersteigen. Wie weiter oben ausgeführt, könnten einige der Erfahrungen der OSZE in diesem Zusammenhang relevant sein. Auf der Suche nach einem solchen Regime sollten einige Prämissen berücksichtigt werden:
Für die Nutznießer zukünftiger vertrauensbildender Maßnahmen ist es wichtig, deren Möglichkeiten und Grenzen zu erkennen. VBM sind kein Allheilmittel für internationale Sicherheitsprobleme. Sie sind Teilergebnis einer umfangreicheren Kooperation, die der Neugestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen dient, nicht ihrer Schaffung.
Stabilität und Berechenbarkeit innerhalb der fraglichen Region sind Voraussetzungen für Vertrauen. Das wiederum kann nur vor dem größeren Hintergrund politischer, wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen und Bindungen im Anwendungsgebiet erreicht werden. Vertrauen ist eine "Schönwetter"-Eigenschaft und kann im Krisen- oder Konfliktzustand kaum bestehen.
Die Konvergenz von Normen und Werten der zukünftigen Vertragsparteien ist wünschenswert. Es ist eine große Herausforderung, zu gewährleisten, dass die eingegangenen Verpflichtungen auch eingehalten werden. In nichtdemokratischen Regimen können schnell Entscheidungen getroffen und Zusagen gemacht werden; sie können aber ebenso schnell wieder zurückgenommen werden. Für Demokratien sind zur Übernahme von Verpflichtungen längere Prozesse erforderlich; wenn aber erst einmal eine wichtige Entscheidung getroffen wurde, ist es schwieriger, sie wieder rückgängig zu machen.
V(S)BM sind kein Wert an sich; sie dienen höheren Zielen. Es ist ratsam, dass die Parteien mit dem Wunsch, ihre Beziehungen untereinander zu verbessern, ein wichtiges gemeinsames übergeordnetes Ziel (oder gleich mehrere Ziele) vor Augen haben, sei es "nur" die Verhütung eines Krieges, sei es der Aufbau eines dauerhaften Friedens. In der nördlichen Hemisphäre war das gemeinsame Ziel kooperative Sicherheit. In anderen Teilen der Welt gibt es noch keine fortgeschrittenen kooperativen Ansätze. Vielmehr werden noch immer Streitkräfte als das beste Instrument zur Erhöhung der staatlichen Sicherheit betrachtet und nur selten berücksichtigen Staaten dabei die Interessen und Perzeptionen ihrer Nachbarstaaten. Zudem werden solche Grundsätze wie Gewaltverzicht, Nichtverletzung von Grenzen und Nichteinmischung in anderen Regionen nicht ernsthaft diskutiert. Die Implementierung von VBM außerhalb Europas erfordert daher einen umfassenden politischen Rahmen, innerhalb dessen derartige Maßnahmen vor dem Hintergrund umfangreicher politischer Verpflichtungen und Prinzipien erarbeitet, überprüft und verifiziert werden können.

Ein weiteres Element ist politische Kultur. Länder, die sich in unterschiedlichen Stadien der Staatsbildung befinden und unterschiedliche politische Kulturen und Zukunftsaussichten haben, riskieren gegenseitige Missverständnisse und Fehlwahrnehmungen. Einige Beobachter betonen gerade den psychologischen Aspekt der Einleitung eines VBM-Prozesses: Wenn der Zeitpunkt schlecht gewählt ist, könnte sich die Einführung vertrauensbildender Maßnahmen als kontraproduktiv oder schlicht als chancenlos erweisen.
Angesichts der Vielzahl der Akteure, die an der Einführung eines solchen Systems beteiligt sind, wäre es wünschenswert, einen schrittweisen Ansatz zu wählen und ganz unten anzufangen. Subregionale und bilaterale Lösungen scheinen beim Aufbau von Vertrauen in den frühen Stadien eines VBM-Prozesses vielversprechender als die Einführung eines Gesamtregimes als sofort wirksame Paketlösung.
Ein VBM-Regime lässt sich also mit einem Wort nicht einfach von Europa auf andere Regionen übertragen. Der Prozess will wohl durchdacht sein: Er sollte gut vorbereitet, zu einem günstigen Zeitpunkt eingeleitet, ernsthaft durchgeführt und schrittweise verwirklicht, nicht aber als fertige Blaupause kopiert werden.

Schlussfolgerungen

Konventionelle Rüstungskontrolle ist heute aus der Mode gekommen. Auch von der Zweiten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, die im Mai 2001 stattfand, erwartete man keine neuen Impulse. Das ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Russland die Vereinbarungen zum einen in Bezug auf Tschetschenien nicht einhält und zum anderen Schwierigkeiten mit dem Abzug seiner Truppen aus ehemaligen Sowjetrepubliken (Moldau und Georgien) hat. Es ist aber auch das Resultat des erfolgreichen Abschlusses zweier wichtiger europäischer Übereinkünfte aus dem Jahr 1999: des KSE-Vertrags und des Wiener Dokuments.
In den Gesprächen über die Anpassung des KSE-Vertrags gelang es, den Vertrag von der Zwangsjacke der Blockstruktur zu befreien. Auch wenn der angepasste KSE-Vertrags derzeit noch nicht in Kraft gesetzt wird, bietet er dennoch bereits eine neue Grundlage für die Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und wird schließlich einmal auch die übrigen europäischen Staaten mit einschließen.
Seitdem erfährt die europäische Rüstungskontrolle eine bedeutende Entwicklung. Vier allgemeine Tendenzen kennzeichnen den aktuellen Stand:
Erstens geht sie von "harten" strukturellen Maßnahmen (d.h. Begrenzungs- und Reduzierungsschritten) zu "weichen", weniger strengen und im Geiste kooperativer Arrangements getroffenen Maßnahmen über: VSBM, Risikominderung, Transparenz und andere stabilitätsfördernde Maßnahmen.

Das *zweite* Element ist die "Regionalisierung" der europäischen Rüstungskontrolle. Seit Beginn der neunziger Jahre wurden in Ostmittel- und Südosteuropa zahlreiche bilaterale und subregionale Vereinbarungen sowie unilaterale Initiativen in Kraft gesetzt. Die Motive dafür waren der Wunsch nach Überwindung historischer Ressentiments und Konflikte, Kriterien für die Mitgliedschaft in NATO bzw. EU sowie der Wille, Nachbarstaaten zur Modifizierung ihrer Sicherheitspolitik zu ermutigen (z.B. diejenige Russlands gegenüber den baltischen Staaten). Die letzte Version des Wiener VSBM-Dokuments regt zur Entwicklung von Maßnahmen an, die auf die Bedürfnisse bestimmter (Sub-)Regionen zugeschnitten sind.

Das *dritte* Phänomen ist der Versuch, VSBM bei jeder "Wetterlage" und in Missionen, die sich auf innerstaatliche Angelegenheiten beziehen, anzuwenden. Die Logik des Kalten Krieges erlaubte lediglich die Anwendung unter Bedingungen zwischenstaatlicher "Schönwetterlagen". Spannungen machten Vertrauen unmöglich. Eine Zeitlang diskutierten die europäischen Staaten, ob es überhaupt möglich wäre, auf "schlechtes Wetter" kooperativ zu reagieren. Es scheint, dass eher der fehlende politische Wille als unzureichende Mechanismen Staaten daran hindert, Fortschritte zu machen.[14] Russland hat im Jahr 2000 einen ersten Schritt nach vorn gemacht, als es andere europäische Staaten zu einem Beobachtungsbesuch in ein Gebiet "laufender militärischer Operationen" in Tschetschenien einlud.

Viertens schließlich spielte Rüstungskontrolle während des Kalten Krieges eine relativ eigenständige Rolle beim Abbau von Misstrauen. Der neue Trend geht dahin, die Wirkung solcher Maßnahmen dadurch zu erhöhen, dass man sie mit anderen "weichen" Sicherheitsmaßnahmen und -einrichtungen unter einem internationalen Dach kombiniert, so wie es beim Stabilitätspakt für Südosteuropa der Fall ist, oder auch in Form der kürzlich getroffenen OSZE-Vereinbarungen über Kleinwaffen. Es bleibt zu hoffen, dass die daraus resultierenden Synergieeffekte die Chancen für Frieden und Stabilität in explosiven Subregionen und in Europa als Ganzes erhöhen.

Mit seinem Zuschnitt auf konventionelle Landstreitkräfte im OSZE-Gebiet war das europäische VSBM-Regime auf die bedrohlichsten Teile von Streitkräften und Rüstung im Kalten Krieg ausgerichtet. Es hat seine Aufgabe größtenteils erfolgreich gemeistert und offenbar in seiner gegenwärtigen Gestalt das höchste Stadium erreicht. Die veränderte politische Landschaft und die neuen Sicherheitsprinzipien der Zeit nach dem Kalten Krieg ermöglichen es den Teilnehmerstaaten, ihre Aufmerksamkeit nun auch anderen Gebieten zuzuwenden, in denen Vertrauensbildung als ratsam erachtet wird; gemeint sind z.B. Maßnahmen für die Bereiche Seestreitkräfte und Luftwaffe

14 Die russische Delegation hat anscheinend im Zusammenhang mit Jugoslawien die interessante Beobachtung gemacht, dass "ein Staat oder eine Gruppe von Staaten massive militärische Aktionen durchführen kann allein unter Einsatz der Streitkräftekomponenten Marine oder Luftwaffe" (die nicht unter das Wiener Dokument fallen). OSZE-Dokument FSC.AIAM/29/00 vom 1. März 2000 (eigene Übersetzung).

oder VBM für taktische Nuklearwaffen.[15] Das erfordert allerdings noch größere Entschlossenheit und mehr Zusammenarbeit unter den Partnern, um die noch immer fortlebenden Ängste und Abneigungen zu überwinden, die aus strategischen Interessen resultieren.

15 Im Dezemberr 2000 veröffentlichte die NATO ihre "Options for Confidence and Security Building Measures (CSBMs), Verification, Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament". Die interessantesten Teile des Dokuments betreffen Maßnahmen zur Vertrauensbildung, Transparenz und Nichtweiterverbreitung, die als Gegenstand für eine Vereinbarung zwischen der Allianz und Russland vorgeschlagen wurden. Vgl. NATO Press Release M-NAC-2(2000)121, Dezember 2000

Thorsten Stodiek

Internationale Polizeimissionen der OSZE[1]

Auf dem Budapester OSZE-Gipfel von 1994 hatten die Staats- und Regierungschefs der 54 teilnehmenden Staaten[2] beschlossen, "ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" zu entwerfen. Fünf Jahre später lag auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel im November 1999 endlich die "Europäische Sicherheitscharta" vor, die von den 54 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet wurde.
Mit der Europäischen Sicherheitscharta sollten die Grundlagen des künftigen Handelns der OSZE im Rahmen der sich seit dem Ende des Kalten Krieges neu entwickelnden europäischen Sicherheitsarchitektur geschaffen werden. Insbesondere das Verhältnis der OSZE zur WEU und zur NATO spielte bei der Ausarbeitung der Charta eine wichtige Rolle.
Ziel der Charta, die zwar politisch, nicht aber völkerrechtlich verbindlich ist, ist es,

- das Normen- und Prinzipiengerüst der OSZE für inner- und zwischenstaatliches Verhalten zu bestätigen,
- grundsätzliche politische Verpflichtungen der Staaten in allen Dimensionen der Sicherheit zu verankern,
- das Zusammenwirken der euro-atlantischen Sicherheitsorganisationen auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen,
- zu einer Stärkung der OSZE durch die Verbesserung und den Ausbau ihres Instrumentariums beizutragen und
- die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der OSZE zu verbessern.[3]

Die Bedeutung dieser Aspekte wurde vor allem angesichts der unbefriedigenden Rolle der OSZE im Kosovokonflikt offensichtlich. Die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), die einen ersten großen Test für die Handlungsfähigkeit der OSZE im Rahmen des europäischen Konfliktmanagements darstellte, offenbarte die großen personellen Defizite der Organisation[4] und machte ein weiteres Mal deutlich, dass wichtige westliche Akteure der

---

1 Der Beitrag beruht auf einem Forschungsprojekt mit dem Titel "Internationale Polizei als Instrument der Konfliktbearbeitung", das von der Volkswagen-Stiftung finanziert wird.
2 Die Bundesrepublik Jugoslawien war von 1992 bis 2000 von der Teilnahme suspendiert.
3 Vgl. Peter Josef Merk: Operativ gestärkt. Die OSZE-Charta für Europäische Sicherheit, in: Informationen für die Truppe, IFDT, 1-2/2000, S. 23ff. Die Europäische Sicherheitscharta ist abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476.
4 Beim Abzug der KVM im März 1999 befanden sich erst 1.400 der im Oktober 1998 zugesagten 2.000 Verifikateure im Einsatzgebiet. In über fünf Monaten hatten es die Teilnehmerstaaten nicht geschafft, der Organisation 2.000 Beobachter zur Verfügung zu stellen.

NATO in der europäischen Sicherheitsarchitektur eine wesentlich bedeutendere Rolle zuschrieben.
Um die Position der OSZE im Konzert der Sicherheitsorganisationen zu stärken, wurden in der OSZE-Charta vor allem Maßnahmen zur Effektivierung des operativen Bereichs vereinbart. Die Teilnehmerstaaten beschlossen

- die Schaffung Schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT),
- die Einrichtung einer Einsatzzentrale (*Operation Centre*) zur Vorbereitung, Planung und schnellen Entsendung von OSZE-Feldoperationen sowie
- den Ausbau der Fähigkeit zur Durchführung von Polizeiaktivitäten wie z.B. Schulung, Aufbau und Überwachung lokaler Polizei sowie die Prüfung der Möglichkeiten und Bedingungen für eine Rolle bei polizeilichen Exekutivmaßnahmen.

Mit der Zielformulierung der künftigen Durchführung von Polizeiaktivitäten hatte die OSZE - wie zuvor schon die Vereinten Nationen - die Bedeutung von Polizeimissionen im Bereich nichtmilitärischer Regelung innerstaatlicher Konflikte erkannt und dokumentiert. Auf VN-Ebene hatte nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation im Zuge des Aufflammens ständig neuer innerstaatlicher Konflikte der zahlenmäßige Anteil des Polizeipersonals ebenso wie der Umfang der Aufgaben der Polizisten in *Peacekeeping*-Missionen stetig zugenommen. Waren in der Namibia-Mission von 1989 die knapp 1.500 VN-Polizisten nur zur Beobachtung der lokalen Polizeikräfte im Einsatz, so kamen im Laufe weiterer Missionen auch Aufgaben wie der Aufbau und die Ausbildung lokaler Polizeieinheiten hinzu. Damit trug man der Erkenntnis Rechnung, dass der Erfolg einer *Peacekeeping*-Mission zu einem großen Teil von der Qualität der Arbeit der lokalen Polizei nach dem Abzug der internationalen Sicherheitskräfte abhängt. Die lokale Polizei sollte bei Missionsende den Willen und die Fähigkeit besitzen, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, demokratische Institutionen zu schützen und konsequent gegen Korruption, organisierte Kriminalität und Terrorismus vorzugehen, da die Fähigkeit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit eine Grundvoraussetzung für die sozioökonomische Stabilisierung von Krisenregionen ist. Bis 1998 stieg der Anteil der Polizei in den VN-Missionen auf über 30 Prozent des Personals.[5] Der bisherige Höhepunkt bei der quantitativen wie qualitativen Gestaltung der Polizeimandate wurde mit der Verabschiedung des Mandats der Kosovo-Mission der Vereinten Nationen (UNMIK) im Juni 1999 erreicht, als den UNMIK-Polizisten zusätzlich zu den bereits üblichen Beobachtungs- und

5 Vgl. Frank-Erich Hufnagel, UN-Friedensoperationen der zweiten Generation. Vom Puffer zur neuen Treuhand, Berlin 1996, S. 62ff.; Gerald Hesztera, Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 265-271.

Ausbildungsaufgaben die Verantwortung für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit übertragen wurde und mit den vom VN-Sicherheitsrat autorisierten 4.718 VN-Polizisten das bis dato mit Abstand größte Polizeikontingent in *Peacekeeping*-Missionen aufgeboten wurde. Der OSZE wurde im Rahmen der UNMIK u.a. die Aufgabe übertragen, der künftigen lokalen Kosovo-Polizei die theoretischen Grundlagen rechtsstaatlicher Polizeiarbeit zu vermitteln.
Da nach Einschätzung der OSZE-Teilnehmerstaaten in Zukunft verstärkt mit Polizeimissionen im OSZE-Raum zu rechnen ist, soll im vorliegenden Beitrag den bisherigen Erfahrungen der OSZE im Bereich der Polizeiarbeit nachgegangen, eine Bilanz der Umsetzung der Istanbuler Beschlüsse zum Aufbau von Polizeikapazitäten gezogen und abschließend eine Prognose über künftige Polizeimaßnahmen im OSZE-Rahmen gestellt werden.

Bisherige Erfahrungen der OSZE mit Polizeimissionen

Die Polizeiüberwachungsmission in Kroatien

Mit der Entsendung von Polizeibeamten in die OSZE-Mission in Kroatien im Frühjahr 1998 waren zum ersten Mal Polizisten an einer Feldoperation der OSZE beteiligt. Die nichtuniformierten Beamten nahmen dabei zunächst jedoch noch keine Überwachungs- oder gar Exekutivfunktionen wahr, sondern betätigten sich lediglich als Rechtsberater der lokalen kroatischen Verwaltungen in Gemeinden mit einem hohen serbischen Bevölkerungsanteil.
Als sich jedoch abzeichnete, dass die Vereinten Nationen die *UN Civilian Police Support Group* (UNCPSG) zum 15. Oktober 1998 aus Ostslawonien abziehen würden, bekundete die OSZE ihre Bereitschaft, die rund 180 VN-Polizisten durch 120 OSZE-Polizisten zu ersetzen.[6] Mit seinem Beschluss Nr. 239 vom 25. Juni 1998 stellte der Ständige Rat die Weichen für den ersten Überwachungsauftrag einer OSZE-Polizeitruppe. Neben der Überwachung der kroatischen Polizei bestand die Aufgabe der OSZE-Polizisten auch in der Schulung der kroatischen Behörden zum Umgang mit den Volksgruppen und zum Schutz der Menschenrechte von Vertriebenen, Flüchtlingen und Angehörigen nationaler Minderheiten. Im Gegensatz zu den VN-Polizisten waren die OSZE-Polizisten einheitlich gekleidet. Die österreichische Gendarmerie stellte dafür Uniformen zur Verfügung, die mit einem OSZE-Signet und dem jeweiligen Nationalitätenabzeichen des Herkunftslandes eines Beamten versehen wurden.[7] Um einen reibungslosen Übergang von der VN- zur OSZE-Mission zu gewährleisten, richteten beide Organisationen einen Lenkungsausschuss und zwei Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern beider Missio-

6 Vgl. Hesztera, a.a.O. (Anm. 5), S. 265, und OSZE Newsletter 5/1998, S. 11.
7 Vgl. OSZE Newsletter 6/1998, S. 2.

nen ein.[8] 16 OSZE-Staaten stellten 120 Beamte für die *Police Monitoring Group* (PMG) zur Verfügung. Sie wurden auf zehn der zwölf lokalen Polizeistationen in der Donauregion verteilt. Unterstützung bekamen sie von 87 örtlichen Hilfskräften. Im Dienst wurden die örtlichen Beamten rund um die Uhr von einem OSZE-Monitor und einem Einsatzhelfer überwacht. Die zu kontrollierenden Patrouillen wurden per Zufallsprinzip ausgesucht. Daneben wurden gezielt Schauplätze von Zwischenfällen von den OSZE-Polizisten zu Ermittlungszwecken aufgesucht.

Zwei Monate nach Missionsbeginn nahm die OSZE-Mission in Kroatien eine Lagebeurteilung im Einsatzgebiet vor. Sie kam zu dem Schluss, dass die lokale Polizei auf Zwischenfälle in der Regel angemessen reagierte, "jedoch die weitere Behandlung ethnisch bedingter Zwischenfälle oft zu wünschen übrig" ließe. Mängel wurden zudem im Hinblick auf die den Polizeiermittlungen folgenden Gerichtsverhandlungen konstatiert.[9] Ein Jahr später wurde in einer neuen Bilanz die Sicherheitslage in der Donauregion von der PMG als insgesamt stabil bezeichnet. Allerdings hatte es im Raum Vukovar und Umgebung zum Teil ethnisch motivierte Gewaltakte gegeben. Kroatische Demonstranten hatten dabei von kroatischen Serben verlangt, bei der Aufklärung des Verbleibs vermisster Personen bzw. bei der Auffindung ihrer Gräber mitzuhelfen. Die OSZE-Mission und die PMG fungierten als Vermittler zwischen den Volksgruppen.[10]

Ein Jahr darauf wurde die Sicherheitslage als stabil und die Arbeit der lokalen Polizei als zufriedenstellend beurteilt. Durch umfangreiche personelle und strukturelle Veränderungen im Polizeiapparat hatte sich das Auftreten der Polizei spürbar verbessert. Solche Verbesserungen waren dank des guten Klimas bei der Kooperation zwischen der Mission/PMG und dem kroatischen Innenministerium möglich geworden.

Aufgrund dieser positiven Entwicklung beschloss der Ständige Rat der OSZE am 21. September 2000 die Auflösung der PMG zum 31. Oktober 2000. Einige der OSZE-Polizisten wurden anschließend in die Kroatien-Mission der OSZE eingegliedert, um auch weiterhin Aufgaben der Zivilpolizeiüberwachung und -beratung in Ostslawonien sowie in anderen Teilen Kroatiens wahrzunehmen.

Die OSZE-Polizeiausbildungsmission im Kosovo im Rahmen der UNMIK

Waren die OSZE-Polizisten in Ostslawonien primär mit Überwachungsaufgaben befasst, so konzentrieren sich die im Kosovo von der OSZE bereitgestellten 150 Polizisten einzig auf die Ausbildung der ursprünglich vorgesehe-

8 Vgl. OSZE Newsletter 7/1998, S. 14.
9 Vgl. OSZE Newsletter 12/1998, S. 8f.
10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1999 über die Aktivitäten der OSZE (1. Dezember 1998 - 31. Oktober 1999), SEC.DOC/2/99, 17. November 1999, S. 20.

nen rund 4.000[11] einheimischen Polizisten in der Kosovo-Polizeischule (*Kosovo Police Service School*, KPSS) in Vučitrn. Am 1. Juli 1999 hatte der Ständige Rat das Mandat der OSZE-Mission für das Kosovo beschlossen, die im Rahmen der UNMIK eine eigene Komponente der Übergangsverwaltung bilden und neben den Polizeiausbildungsaufgaben die Heranbildung von Gerichts- und Verwaltungspersonal, den Aufbau demokratischer Strukturen, die Entwicklung der Medien, die Organisation und Beaufsichtigung von Wahlen sowie die Überwachung, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte übernehmen sollte.[12]

Der völlige Neuaufbau einer an rechtsstaatlichen Prinzipien ausgerichteten multiethnischen lokalen Polizeitruppe stellte eine der wichtigsten Aufgaben im Rahmen der UNMIK-Operation überhaupt dar, da zuverlässige einheimische Polizeikräfte dringend benötigt wurden, um die rund 4.700 internationalen VN-Polizisten bei der schwierigen Durchsetzung von Recht und Ordnung im Kosovo zu unterstützen. Die VN und die OSZE teilten sich die Aufgabe der Polizeiausbildung. Die UNMIK-Polizei und die OSZE-Polizeiausbilder kooperierten bei der Rekrutierung der Kadetten für den Polizeidienst im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS). Während die OSZE anschließend für die theoretische Grundausbildung, die Weiterbildung sowie für die Schieß- und Kraftfahrerausbildung verantwortlich zeichnete, übernahm die UNMIK-Polizei die praktische Ausbildung im Außen- und im Innendienst.[13]

Die OSZE stellte 181 Polizeiausbilder aus 23 Teilnehmerstaaten zur Verfügung, die von 265 lokalen Mitarbeitern unterstützt wurden.[14]

Gemäß den Mindestanforderungen an zukünftige KPS-Beamte mussten die Bewerber 21 Jahre alt sein, die mittlere Reife besitzen und Einwohner des Kosovo sein. Darüber hinaus mussten sie in sehr guter körperlicher Verfassung sowie tolerant und kooperationsbereit gegenüber Menschen anderer ethnischer Herkunft oder Religion sein und überzeugend vermitteln können, die Menschenrechte aller Kosovaren schützen zu wollen.[15] Wie hart die Auswahlkriterien waren, verdeutlicht der Anteil der abgelehnten Bewerber: 80 Prozent fielen durch die Aufnahmeprüfungen. Aus den 19.500 Kosovaren, die sich um die Stellen im KPS beworben hatten, wurden 400 Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter für die beiden ersten Ausbildungskurse ausgewählt.[16]

Das Ausbildungsprogramm begann am 7. September 1999. Unter Leitung der OSZE traten 174 Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter ihre Ausbildung im wieder errichteten Polizei-Ausbildungszentrum in Vučitrn an. Von den

---

11 Mittlerweile lautet das Ziel, im Jahre 2002 6.000 einheimische Polizisten im Einsatz zu haben.
12 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305, 1. Juli 1999.
13 Vgl. OSZE Newsletter 7/1999, S. 3, und Neue Zürcher Zeitung vom 6. August 1999.
14 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, Kosovo Police Service School, 9. April 2001, S. 3.
15 Vgl. ebenda, S. 1.
16 Vgl. Steve Bennett, Coordination in Local Police Education and Training, in: Thomas Papworth/Sharon Wihata, Policing Europe: European Policing? The challenge of coordination in international policing, Workshop-Report, Mai 2001, S. 8-9.

400 Kandidaten der ersten beiden Lehrgänge[17] waren 80 Prozent albanischer und 13 Prozent serbischer Abstammung. Sieben Prozent gehörten anderen Minderheiten an. 20 Prozent der Bewerber waren Albaner, die bis zur Aufhebung des Autonomiestatus des Kosovo 1989 bereits im Polizeidienst tätig gewesen waren.[18] Der zweite Lehrgang begann Anfang Dezember 1999.[19] Die Tatsache, dass sich unter den ersten 174 Rekruten nur drei Mitglieder der UCK befanden, führte bei der UCK-Führung zu lautstarken Protesten. Sie forderte unter Hinweis auf das Entmilitarisierungsabkommen eine stärkere Berücksichtigung ihrer Mitglieder.[20] Dieser Forderung wurde mittlerweile entsprochen, so dass sich im Sommer 2001 rund 40 Prozent der KPS-Beamten aus ehemalige UCK-Kämpfern rekrutierten.[21]

Eineinhalb Jahre nach Beginn des ersten Grundausbildungskurses hatten rund 3.400 KPS-Beamte in 13 Kursen ihre 19-wöchige Grundausbildung absolviert. Zwei weitere Lehrgänge hatten gerade begonnen. Mittlerweile waren auch regionale Schulungszentren in Gnjilane, Peć und Prizren eingerichtet worden. Ausgewählte KPS-Beamte, die ihre Grundausbildung absolviert hatten und für Führungsaufgaben vorgesehen waren, konnten ab Juni 2001 entweder an einem Führungskräftelehrgang oder an einem Lehrgang für das mittlere Management teilnehmen. Angehende Kriminalbeamte werden seit Februar 2001 in Lehrgängen zur Verbrechensermittlung ausgebildet.[22]

UNMIK und die OSZE hatten von Beginn des KPS-Aufbaus an Wert darauf gelegt, eine signifikante Zahl von Frauen sowie von Angehörigen von Minderheiten in die neue Kosovo-Polizei zu integrieren. Die ersten 15 Ausbildungslehrgänge wiesen im Schnitt einen Frauenanteil von 19 Prozent auf, neun Prozent der KPS-Kadetten waren ethnische Serben und acht Prozent gehörten anderen Minderheiten an.[23]

Obwohl die ethnisch serbischen KPS-Beamten im Dienst die gleiche Professionalität wie ihre ethnisch albanischen Kollegen an den Tag legten, wurden sie von der albanischen Öffentlichkeit nicht akzeptiert und mussten um Leib und Leben fürchten, wenn sie sich mit Kosovo-Albanern konfrontiert sahen. Auch die Frauen im Kosovo-Polizeidienst hatten kulturell bedingt mit Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung zu kämpfen.

Dienstbeschwerden gegenüber KPS-Beamten kamen überwiegend von Seiten der UNMIK-Polizei. 0,5 Prozent der lokalen Polizisten wurden krimineller Aktivitäten überführt. Das Gros der Beamten leistete jedoch gute Arbeit, so dass das Ausbildungsprogramm insgesamt als Erfolg gilt.[24]

---

17 Von den 400 Kandidaten traten schließlich 350 ihre Ausbildung an.
18 Vgl. Kosovo News Reports, 3. September 1999, unter: http://www.un.org/peace/kosovo/news/kosovo2.htm.
19 Vgl. Kosovo News Reports, 6. Dezember 1999, unter: ebenda.
20 Vgl. FAZ vom 20. August 1999.
21 Vgl. Bennett, a.a.O. (Anm. 16), S. 8.
22 Vgl. OSCE Mission in Kosovo, a.a.O. (Anm. 14), S. 2.
23 Vgl. ebenda, S. 3.
24 Vgl. Bennett, a.a.O. (Anm. 16), S. 8.

Die OSZE-Polizeiausbildungsmission in Südserbien

Seit dem 21. Mai 2001 führt die OSZE im Preševo-Tal in Südserbien eine Polizeiausbildungsoperation durch. Ziel ist der Aufbau einer multiethnischen Polizei. Nachdem die NATO im Mai 2001 einem Einrücken jugoslawischer Sicherheitskräfte in den Sektor B der Sicherheitszone zwischen dem Kosovo und Serbien zugestimmt hatte, sollte durch den Aufbau einer aus ethnischen Albanern und Serben bestehenden gemischten Polizei das Vertrauen der vornehmlich albanischen Bevölkerung im Preševo-Tal in die jugoslawischen Sicherheitskräfte gestärkt werden. Die Ausbildung von insgesamt rund 400 Polizisten soll in drei Phasen verlaufen. Die erste Phase begann am 21. Mai. Zunächst wurden zwölf ehemalige ethnisch albanische und serbische Polizisten gemeinsam in einem fünftägigen "Auffrischungskurs" mit den Grundlagen ihrer Arbeit vertraut gemacht. Anschließend nahmen sie in sechs gemischten Teams ihren Streifendienst auf. In dieser ersten Ausbildungsphase wurden bis Anfang Juni noch 28 weitere albanische und serbische Polizisten auf den gemeinsamen Streifendienst vorbereitet.
Am 11. Juni 2001 begann die zweite Phase der Ausbildung. Die 40 dafür ausgesuchten albanischen und serbischen Polizisten durchliefen nun in Bujanovac eine fünfwöchige Weiterbildung.
Die dritte Phase hat am 6. August 2001 begonnen. In zwölfwöchigen Grundkursen werden rund 400 serbische und albanische Polizeianwärter sowie Angehörige anderer Minderheiten für den Polizeidienst im Preševo-Tal ausgebildet.[25] Die Initiatoren zeigten sich mit den ersten Ergebnissen des Ausbildungsprogramms sehr zufrieden.

Die Maßnahmen zur Stärkung des operativen Bereichs seit Istanbul 1999

Der Aufbau der Einsatzzentrale

Die Einsatzzentrale wurde im Jahr 2000 als ständige Planungseinheit innerhalb des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) eingerichtet. Ihre Hauptaufgaben bestehen in der Identifizierung künftiger Krisengebiete, der Planung künftiger Missionen sowie der Rekrutierung und Entsendung des Missionspersonals. Die Früherkennung von Krisen ermöglicht der Einsatzzentrale die Zusammenstellung von Hintergrundinformationen und die Ausarbeitung von Handlungsoptionen, die dem Ständigen Rat im Vorfeld von Mandatsbeschlüssen zugeleitet werden können. Die Mitglieder der Einsatzzentrale fungieren während der Aufstellung einer Mission als "Kernstab" und können einen neuen Missionsleiter auch zu Beginn der Entsendung begleiten. Nach Abschluss einer Feldoperation hat die Einsatzzentrale zudem die Aufgabe der systematischen Evaluierung der Missionsarbeit. Eine weitere wichtige Funk-

25 Vgl. OSCE Press Release vom 6. Juli 2001.

tion der Einsatzzentrale besteht in der Herstellung und Pflege der Kontakte der OSZE zu den internationalen Partnerorganisationen im militärischen wie zivilen Bereich. Seit September 2000 ist die Zentrale einsatzfähig.

Die Umsetzung des REACT-Konzepts

In der Folge der Istanbuler REACT-Initiative hatte der Ständige Rat im Konfliktverhütungszentrum eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die REACT bis zum 30. Juni 2000 einsatzbereit machen sollte. Die Arbeitsgruppe bestand aus sieben Mitarbeitern aus den Bereichen Polizei, Personal, Schulung und Informationssysteme. Das REACT-Programm sollte zu einer verbesserten Zusammenarbeit im Bereich des Personalmanagements zwischen dem Sekretariat und den Teilnehmerstaaten führen, damit bei künftigen Missionen das benötigte Personal schneller rekrutiert werden kann. Dazu wurden

- neue bzw. überarbeitete standardisierte Anforderungsprofile (*Staffing Matrix*) für Missionspersonal erstellt,
- ein Internet-gestütztes EDV-Programm entwickelt, das potentielle Bewerber für den Einsatz in Missionen von der REACT-Homepage[26] aus direkt mit den nationalen Rekrutierungssystemen verbindet, die auch weiterhin für die eigentliche Rekrutierung verantwortlich und ihrerseits über das Internet-gestützte *Extranet* direkt mit dem Sekretariat in Wien verbunden sind,
- die Ausbildungsstandards innerhalb der OSZE vereinheitlicht, was eine Vorbereitung von OSZE-Personal nach gemeinsam vereinbarten Kriterien sowie langfristig auch eine Zusammenarbeit von Schulungseinrichtungen in verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten ermöglichen sollte.

Aufgrund der standardisierten Anforderungsprofile ist bei der Sammlung von Personendaten nun eine einheitliche Dokumentation für die Speicherung, Übertragung und Analyse gegeben. Die Matrix umfasst zwölf verschiedene Fachgebiete sowie vier Funktions- bzw. Kompetenzebenen, so dass sich jeder Bewerber exakt in die 48 Profilkategorien einordnen kann. Die OSZE erhält so einen genauen Überblick darüber, in welchen Arbeitsbereichen welche Führungs- und Funktionsebenen prinzipiell besetzt werden können. Neben dem Polizeibereich werden in der Matrix auch die Arbeitsbereiche Menschenrechte, Rechtsfragen, Demokratisierung, Wahlen, ökologische und ökonomische Fragen, Öffentlichkeitsarbeit, Medienentwicklung, politische Angelegenheiten, Verwaltung, Personalmanagement und militärische Angelegenheiten erfasst.

26 Die Internetadresse von REACT lautet: http://www.osce.org/react/index/htm.

Für den Polizeibereich wurde ein gesondertes Anforderungsprofil entwickelt:

- Bewerber für die unterste Funktionsebene müssen mindesten acht Dienstjahre sowie einen Abschluss an einer Polizeischule vorweisen können.
- Bewerber für die zwei mittleren Funktionsebenen müssen mindesten zehn Dienstjahre vorweisen können, von denen zumindest die letzten zwölf Monate Führungsaufgaben umfassten. Entsprechende Weiterbildungslehrgänge müssen ebenfalls absolviert sein.
- Bewerber für die höchste Führungsebene müssen auf 20 Dienstjahre zurückblicken können, wobei sie zumindest in den letzten drei Jahren eine hohe Führungsposition bekleidet haben müssen.

Seit April 2001 ist die Internet-gestützte Datenerfassung im Einsatz. Innerhalb eines Monats hatten bereits über 2.500 Interessenten die REACT-Homepage besucht, so dass die Arbeitsgruppe mit dem Interesse der potentiellen Bewerber sehr zufrieden war. Schwierigkeiten bereitet noch die Speicherung der Personendaten. Datenschutzrechtliche Probleme erlauben es vielen Teilnehmerstaaten nicht, die Daten ihres verfügbaren Missionspersonals der OSZE schon im Vorfeld von Feldoperationen zu übermitteln, so dass die REACT-Planungsgruppe von vielen Teilnehmerstaaten allenfalls die Anzahl potentieller Missionsteilnehmer erfahren kann. Momentan hat die Arbeitsgruppe noch keinen genauen Überblick über das potentielle Missionspersonal aus den 55 Teilnehmerstaaten. Im Bereich der Polizistenrekrutierung für REACT haben die Teilnehmerstaaten zudem die gleichen Schwierigkeiten wie bei der Bereitstellung von Polizisten für die Vereinten Nationen. Die Regierungen haben aufgrund allgemeiner Personalknappheit große Schwierigkeiten, Polizisten von ihrem regulären Dienst frei- und internationalen Organisationen zur Verfügung zu stellen. Diese Probleme verstärken sich noch in denjenigen Teilnehmerstaaten, in denen die Polizei Sache der Bundesländer, Kantone etc. ist, mit denen sich der Entsendestaat erst auf die Bereitstellung von Personal verständigen muss.
Als vorrangig wird im KVZ für die Erfolgsbewertung der REACT-Umsetzung zu diesem Zeitpunkt allerdings die Tatsache angesehen, dass aufgrund der einheitlichen Rekrutierungsmechanismen eine Angleichung des Professionalisierungsgrades des künftigen Missionspersonal der 55 Teilnehmerstaaten erreicht wird. Vorgesehen ist, dass ein noch zu bestellender Polizeiberater vor künftigen Missionen das jeweilige Polizeipersonal anhand der REACT-Daten zusammenstellen kann.

Ausbau der Fähigkeiten zur Durchführung von Polizeiaktivitäten

Von der Einrichtung der Einsatzzentrale und der Umsetzung des REACT-Programms abgesehen hat sich im Bereich des Aufbaus von OSZE-Polizeika-

pazitäten seit Istanbul sehr wenig getan, so dass auf Initiative Großbritanniens auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Wien im November 2000 eine informelle offene Arbeitsgruppe über Aktivitäten im polizeilichen Bereich ins Leben gerufen wurde, die sich u.a. mit der Schaffung des Postens eines Polizeiberaters in führender Position (*Senior Police Adviser*) beschäftigen soll.
Unter Vorsitz der kanadischen Delegation traf diese Arbeitsgruppe bis zum Sommer 2001 dreimal zusammen. Dabei wurden zwei unterschiedliche Positionen deutlich: Die eine Gruppe von Teilnehmerstaaten sah die Schaffung des Postens eines Polizeiberaters als vorrangig an. Ihrer Ansicht nach sollte er die inhaltlichen Aspekte wie z.B. künftige Aufgabenfelder und Strukturen der OSZE-Polizei ausarbeiten. Die andere Gruppe wollte von der Arbeitsgruppe zuerst die inhaltlichen Fragen der OSZE-Polizeiarbeit, Verbindungen zu anderen internationalen Organisationen im Polizeiwesen sowie die Aufgaben und die Position des Polizeiberaters geklärt haben, bevor dieser vom Ständigen Rat berufen würde.
Schließlich einigte sich die Arbeitsgruppe auf einen Kompromiss. Dieser sah vor, dass die Innenminister der Teilnehmerstaaten im Juni 2001 anlässlich eines Expertentreffens zusammenkommen und inhaltliche Fragen wie auch die Schaffung des Postens des Polizeiberaters klären sollten. Dem Ständigen Rat sollte anschließend ein Bericht zur Beratung und Beschließung vorgelegt werden, in der Hoffnung, dass so noch vor August 2001 der Posten besetzt werden könnte.
Als mögliche Aufgaben des Polizeiberaters wurden im Vorfeld des Treffens die Identifizierung potentieller Einsatzgebiete sowie die Vorbereitung von Unterstützungsmaßnahmen für potentielle Einsatzländer genannt. Ferner sei es Aufgabe des Polizeiberaters, den Teilnehmerstaaten Berichte vorzulegen und um die Bereitstellung von Mitteln zu ersuchen. Seine Funktion bestünde somit primär in der Herstellung von Kooperationsbeziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten, der OSZE und den Gastgeberländern der Missionen.
Umstritten war unter den Teilnehmerstaaten die Frage, in welchem Beziehungs- und Unterstellungsverhältnis der Polizeiberater zum Ständigen Rat, dem Amtierenden Vorsitz, den Feldmissionen und anderen Sekretariatsabteilungen stehen soll.
Unklarheit herrscht ferner in der Frage, welche Aufgaben die OSZE-Polizeikräfte künftig überhaupt wahrnehmen sollen. Zwar wird in der Istanbuler Sicherheitscharta die Prüfung der Möglichkeit der Durchführung polizeilicher Exekutivmaßnahmen im OSZE-Rahmen vorgeschlagen, doch zieht die Mehrzahl der Teilnehmerstaaten die Konzentration auf Aufgabenfelder wie Schulung, Aufbau und Überwachung lokaler Polizeieinheiten vor. Zudem soll die OSZE nach Ansicht einer Reihe von Teilnehmerstaaten als Verbindungsstelle zwischen Polizeien benachbarter Gastgeberstaaten von Missionen fungieren und sich auf die Durchführung gemeinsamer Lehrgänge für Polizisten aus diesen benachbarten Staaten konzentrieren, da die dringendste Aufgabe in der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität

(Drogen-, Waffen-, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus, Korruption) und in der Vermittlung von Menschenrechtsstandards liege.
Missionen mit Rechtsexekutivmandaten nach dem Vorbild des UNMIK-Einsatzes im Kosovo sehen diese Staaten hingegen als Ausnahmefall an. Mit ähnlichen Missionen ist ihrer Ansicht nach im OSZE-Raum kaum zu rechnen. Eine konzeptionelle Debatte über eine solche Aufgabenstellung wird von diesen Staaten somit auch als nicht dringlich angesehen.
Einige osteuropäische Teilnehmerstaaten stehen darüber hinaus der Möglichkeit von Polizeimandaten zur Menschenrechtsbeobachtung allgemein sehr skeptisch gegenüber, da sie befürchten, gegebenenfalls selbst zum Objekt solcher Feldoperationen zu werden. Damit lehnen sie implizit konfliktpräventive Maßnahmen einer OSZE-Polizei in innerstaatlichen Konflikten ab. Sie befürworten hingegen explizit die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und des Drogenhandels.

Mögliche Polizeimissionen der OSZE

Entsprechend der Präferenz der meisten Teilnehmerstaaten für Polizeimandate im Bereich der Ausbildung und Beratung lokaler Polizeien werden sich potentielle OSZE-Polizeimandate in absehbarer Zeit auf diesen Aufgabenbereich konzentrieren.
Die seit dem 21. Mai 2001 laufende Polizeiausbildungsmission in Südserbien entspricht genau dieser Zielsetzung. Darüber hinaus prüft das neu eröffnete OSZE-Büro in Belgrad derzeit die Möglichkeit des Aufbaus einer Polizeiakademie für Polizisten aus ganz Jugoslawien. Mit dem Briten Richard Munk befindet sich mittlerweile ein missionserfahrener Polizeiexperte in Belgrad, um die Möglichkeit einer solchen Mission zu prüfen und die Erfordernisse zu ihrer Umsetzung zu definieren.
Erste Überlegungen gibt es auch hinsichtlich einer Polizeiausbildungsmission in Mazedonien, wobei hier die Frage des Mandats noch unklar ist.
Einige Teilnehmerstaaten halten zudem eine Polizeikomponente im Rahmen einer möglichen *Peacekeeping*-Mission in Berg-Karabach für möglich, deren Mandat den Aufbau grundlegender ziviler Ordnungsstrukturen beinhalten könnte.
Schließlich ist eine Polizeimission der OSZE im Grenzgebiet von Georgien und Südossetien denkbar. Dort hätten OSZE-Grenzpolizisten eine beratende Funktion für die lokalen Grenztruppen, um diese beim Kampf gegen den Waffenschmuggel zu unterstützen.

Während die grundsätzlichen Maßnahmen zum Aufbau der operativen Fähigkeiten der OSZE mit dem Aufbau der Einsatzzentrale und der Umsetzung des REACT-Konzepts seit den Istanbuler Beschlüssen schon weit vorangeschritten sind, hinken die konkreten Maßnahmen zum Aufbau von OSZE-Polizeikapazitäten noch hinterher. Zu hoffen ist, dass sich die Teilnehmerstaaten noch im Sommer 2001 auf die Schaffung und Besetzung des Postens eines Polizeiberaters einigen, sich über die künftigen Aufgaben von OSZE-Polizisten klar werden und mit der EU ein Abkommen über die Verfügbarkeit der 5.000 EU-Polizisten abschließen, die ab 2003 als Krisenreaktionskräfte bereitstehen sollen. Mit der EU sollten auch Vereinbarungen über die Ausbildung von OSZE-Polizisten aus Nicht-EU-Ländern getroffen werden, die an internationalen EU-Polizeilehrgängen teilnehmen und somit auf einen einheitlichen Ausbildungsstand gebracht werden sollten. Die unterschiedlichen Ausbildungsstände von Missionspolizisten haben im Rahmen von UN-CivPol-Einsätzen immer wieder zu erheblichen Defiziten in der Leistung der internationalen Polizei geführt. Dem könnte auf OSZE-Ebene durch gemeinsame Lehrgänge vorgebeugt werden. Die Ausbildungskosten für die Teilnehmer aus Nicht-EU-Ländern könnten durch freiwillige Beiträge der wohlhabenden OSZE-Teilnehmerstaaten beglichen werden.
Des Weiteren sollte über der Konzentration auf Ausbildungs- und Überwachungsmandate die Konzipierung möglicher Rechtsdurchsetzungsoperationen nicht vernachlässigt werden. Vor allem im zentralasiatischen Raum und im Kaukasus - Regionen, die vielfach von bürgerkriegsähnlichen Konflikten betroffen sind - wären durchaus internationale Polizeimissionen denkbar, die die Aufgabe der Rechtsdurchsetzung von den bei der Bevölkerung diskreditierten lokalen Sicherheitskräften bis zum Aufbau neuer, nach rechtsstaatlichen Prinzipien agierender Polizeien übernehmen könnten. Eine OSZE-Polizei mit Mitgliedern aus allen 55 Teilnehmerstaaten träfe bei der einheimischen Bevölkerung oder zumindest bei den lokalen Regierungen mit Sicherheit auf eine größere Akzeptanz als eine OSZE-Polizei, die primär aus EU-Kontingenten zusammengesetzt ist.

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Frank Evers[1]

Ansätze für die Wirtschafts- und Umweltpolitik von OSZE-Feldmissionen

Die Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE-Feldmissionen sind zum einen in die allgemeine Aufgabenstellung der OSZE, die Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, und zum anderen in den besonderen Auftrag der Feldmissionen, Konfliktmanagement, einschließlich Frühwarnung, Vorbeugung, Vermittlung und Nachsorge von Konflikten, eingebettet.
Auf diesen Zusammenhang sei bereits einleitend hingewiesen, da der Konflikt- bzw. Sicherheitsbezug von OSZE-Aktivitäten für die weitere Diskussion über Ansätze für die Wirtschafts- und Umweltpolitik von OSZE-Feldmissionen von grundlegender Bedeutung ist. In den zurückliegenden Jahren ist gerade hierüber sowohl in den Missionen als auch mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE sowie mit den Delegationen der Teilnehmerländer wiederholt debattiert worden. Das Thema wurde 1999 auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul behandelt und steht regelmäßig auf der Agenda des Prager Wirtschaftsforums der OSZE, wie es zuletzt auch beim neunten Jahrestreffen des Forums im Mai 2001 der Fall war. Der Diskussion sei im Folgenden eine Wortmeldung aus Sicht der Feldmissionen hinzugefügt.

Die grundlegende Fragestellung

Vorstellungen über die generellen Ansätze der Politik der OSZE und ihrer Feldaktivitäten wurden in den vergangenen Jahren ausführlich diskutiert und sind in verschiedenen Dokumenten der Organisation festgehalten.[2] Zuletzt wurden sie in der "Europäischen Sicherheitscharta" (Istanbul, November 1999) angesprochen. Sie ließen sich vermutlich am einfachsten auf die Formel "Förderung von Sicherheit *durch* Zusammenarbeit" bringen. In diesem Sinne sind auch die zwischen den jeweiligen Gastgeberländern und der OSZE vereinbarten Mandate der Feldmissionen in aller Regel formuliert, wenn auch auf sehr weit gefasste Art und Weise.
Die Frage nach der praktischen Politikumsetzung durch die OSZE-Feldmissionen steht darüber hinaus seit langem grundsätzlich auf der Tagesordnung,

1 Der Autor war zwischen 1996 und 1999 als Wirtschaftsberater und späterer Stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in der Ukraine tätig. Er leitete die Missionsniederlassung in Simferopol, der Hauptstadt der Autonomen Republik Krim. Als Wirtschafts- und Umweltberater arbeitet er seit Anfang 2000 im OSZE-Büro in Eriwan. Die im Weiteren geäußerten Auffassungen sind diejenigen des Autors.

2 Die im Folgenden erwähnten Dokumente sind auf den Internetseiten der entsprechenden internationalen Organisationen einsehbar.

und dies nicht nur im Hinblick auf Wirtschafts- und Umweltbelange - hier jedoch besonders deutlich. Die Meinungen bewegen sich dabei zwischen der Betonung von ausschließlich diplomatischem Konfliktmanagement einerseits und Entwicklungskooperation sowie entsprechender Projektarbeit (*project implementation*) andererseits.
Eine konzeptionelle Beschränkung auf diplomatische Vermittlung oder aber eine sukzessive Übernahme außerdiplomatischer Bereiche der Sicherheitsförderung, sprich: traditionelle Felder der Entwicklungszusammenarbeit - hierin besteht zurzeit eine der wohl grundlegenden Fragestellungen für die Feldaktivitäten der OSZE.

Das komplexe Sicherheitsverständnis und die Frage nach seiner Umsetzung in der Wirtschafts- und Umweltdimension

Mit der Einrichtung des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE sowie dem Aufbau bzw. der personellen Verstärkung der Wirtschafts- und Umweltsektionen in den Feldmissionen ist die OSZE-Politik auch in Hinblick auf den zweiten Korb der Schlussakte von Helsinki ("Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt") weiter institutionalisiert und politisch hervorgehoben worden. Das macht sich auch durch ein sich ausweitendes Konferenzgeschehen sowie zahlreiche Projektaktivitäten der OSZE im Bereich Wirtschaft und Umwelt bemerkbar. Die Auffassung, langfristige Stabilisierung - und infolgedessen eine sich selbst tragende Sicherheit - durch die gekoppelte Förderung nachhaltiger Wirtschafts-, Sozial- und Umweltentwicklungen sozusagen über das ursächlich "heiße" Konfliktmanagement hinaus auf den Weg bringen zu müssen und zu können, manifestiert sich hier erneut. Entsprechende Grundsätze der Vereinten Nationen zur nachhaltigen Entwicklung (u.a. formuliert in der "Agenda 21" auf der UNEP-Konferenz über "Umwelt und Entwicklung" in Rio de Janeiro, 1992) fanden und finden hier ihre sicherheitsbezogene Interpretation.
Die Sicherheitsrelevanz von Wirtschafts- und Umweltfragen ist mithin unumstritten. Möglichkeiten und Mittel der Umsetzung dieser Sicherheitsauffassung durch OSZE-Feldmissionen werden hingegen innerhalb der OSZE nach wie vor diskutiert.

Die äußere Wahrnehmung der OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension

Nach außen - vor allem gegenüber den Regierungen ihrer Teilnehmerstaaten, insbesondere der jeweiligen Gastgeberländer - fügen sich die Aktivitäten der OSZE und ihrer Feldmissionen in das gemeinsame Wirken nationaler und internationaler Organisationen ein. Für eine reguläre Zusammenarbeit mit ihnen besteht auch im Wirtschafts- und Umweltbereich dringender Bedarf. Auf dieser Ebene ist die Entwicklung OSZE-eigener Politikinstrumente drin-

gend erforderlich, dies umso mehr, als es Doppelarbeit und Konkurrenz innerhalb der internationalen Gemeinschaft zu vermeiden gilt. Die Formulierung von Mitteln der Wirtschafts- und Umweltpolitik der OSZE ist die notwendige Voraussetzung für eine konzeptionelle Aufgabenteilung zwischen unserer Organisation als einer diplomatischen Einrichtung einerseits sowie internationalen Finanzinstitutionen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, nationalen Entwicklungsagenturen und internationalen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen andererseits. Generell, aber auch mit konkretem Bezug auf das jeweilige Gastgeberland sind Möglichkeiten dafür zu formulieren, wie sich diplomatisches Konfliktmanagement, finanzielles Engagement und internationale Entwicklungszusammenarbeit gegenseitig ergänzen können.
Beides ist nicht nur bedeutsam für das Selbstverständnis unserer Organisation, sondern auch für die Wahrnehmung der OSZE durch unsere nationalen und internationalen Partner. Dabei ist es bemerkenswert, welche direkten Auswirkungen die Wahl eigener Politikinstrumente bereits bislang auf die interne Formulierung politischer Schwerpunktthemen und damit politischer Zielsetzungen sowie - nach außen hin - auf das mehr oder weniger sicherheitsbezogene Renommee der OSZE sowie den Platz einzelner Feldmissionen innerhalb der internationalen Feldaktivitäten gehabt hat. Die deutliche Erkennbarkeit der OSZE als ein auf der diplomatischen Bühne agierender Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen ergibt sich meist unmittelbar aus dem jeweiligen Anlass ihrer politischen Intervention und den Mitteln der Politikumsetzung.
Hiermit im Zusammenhang steht für die OSZE in erster Linie die Frage nach den maßgeblichen Kriterien für die Aufnahme konkreter Aktivitäten durch ihre Feldmissionen.

Der Konflikt- bzw. Sicherheitsbezug als wichtigstes Kriterium für OSZE-Feldaktivitäten

Der Konflikt- bzw. Sicherheitsbezug in den Beauftragungen von OSZE-Feldmissionen

Den Ausgangspunkt für Verhandlungen zur Einrichtung von OSZE-Feldmissionen bilden in der Regel Sicherheitsgefährdungen oder offene Konflikte in den potentiellen Gastgeberländern oder angrenzenden Regionen. In der erwähnten "Europäischen Sicherheitscharta" (Punkt 38) sind folglich die Mitwirkung an friedlichen Konfliktlösungen sowie explizit die Verifikation und/oder Hilfe bei der Einhaltung entsprechender zwei- und mehrseitiger Vereinbarungen als Aufgaben der Feldmissionen festgehalten. Verweise auf eine Reihe allgemeinster Anliegen erlauben darüber hinaus eine sehr breite,

nicht unmittelbar konfliktgebundene Interpretation der Rolle der OSZE bei der Friedensförderung.
Dass auf den konkreten Konfliktzusammenhang zudem auch in den jeweiligen Mandaten der Missionen mitunter kaum eingegangen oder auf einen entsprechenden Verweis sogar vollständig verzichtet wird, drückt für gewöhnlich Rücksichtnahme auf den vermittelnden und somit neutralen Charakter der jeweiligen Feldmission aus. Auch spiegelt sich hierin das auf politischen Ausgleich ausgerichtete Einstimmigkeitsprinzip der OSZE-Beschlussfassung wider. Ein Prinzip im Übrigen, das in sich ein nicht unerhebliches Potential für nachhaltige Konfliktlösung und selbsttragende Stabilität birgt.

Wirtschafts- und umweltrelevante Konflikt- bzw. Sicherheitszusammenhänge in den Gastgeberländern

Wenngleich durch die einschlägigen Dokumente der OSZE nicht auf bestimmte Regionen beschränkt, sind OSZE-Feldmissionen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausschließlich in Ländern des nachsozialistischen Raumes eingerichtet worden. Insbesondere im Hinblick auf die Wirtschafts- und Umweltdimension sind von daher wichtige Begleitumstände des Konfliktmanagements der Missionen wie folgt verallgemeinerbar:

- *Konflikte und Demokratiebedrohung.* Sichtbare sowie latente Sicherheitsbedrohungen in den Gastgeberländern von OSZE-Missionen gehen von ihren Anlässen her überwiegend auf den Zerfall multiethnischer Staaten zurück. Konflikte fußen in nicht geringem Maße auf ethnischen oder konfessionellen Vorbehalten. Sie haben lokalen oder regionalen Charakter. Nicht selten dienen sie nach den demokratischen Aufbrüchen der achtziger und frühen neunziger Jahre als Argument für eine Rückkehr zu rigiden Verwaltungsmethoden und zur Einschränkung bürgerlicher Freiheiten. Beides wirkt sich über den Politikbereich hinaus unmittelbar auf Stabilisierung und Sicherheit in Wirtschaft und Umwelt aus.
- *Unstete politische Orientierungen als Sicherheitsrisiko.* Begleitet von fortwährenden Disputen über eine westliche Neuorientierung oder die Rückkehr zu osteuropäisch geprägter Tradition nehmen unsere Gastgeberländer zumindest der Form nach demokratisch und rechtsstaatlich orientierte Umgestaltungen vor. Die verfassungsmäßige Verankerung und förmliche Einrichtung demokratischer Institutionen ist eines der allgemeinen Charakteristika nachsozialistischer Staaten. Der Wert von Menschen-, Minderheiten- und Bürgerrechten und -freiheiten ist der Öffentlichkeit dieser Länder zumindest zu Bewusstsein gekommen. Sie stellen mittlerweile im öffentlichen Denken einen nicht zu umgehenden Bezugspunkt dar. Aus der dennoch chronischen Unentschiedenheit über die konsequente Ausfüllung formaldemokratischer Verfassungen ist ein

erhebliches politisches Konfliktpotential mit entsprechenden wirtschaftlichen Sicherheitsgefährdungen entstanden.

- *Unstete Wirtschaftstransformationen als Sicherheitsrisiko.* Ebenso wie die politischen Umgestaltungen folgen auch die wirtschaftlichen Transformationen unserer Gastgeberländer oftmals unschlüssigen Orientierungen. Marktwirtschaftlich ausgerichtete Reformanfänge wurden und werden häufig nicht konsequent fortgeführt. Die Desintegration ganzer Wirtschaftsräume, der Verlust traditioneller Märkte und schließlich der globale Einbruch volkswirtschaftlicher Aktivitäten wurden durch inkonsistente wirtschaftspolitische Reformen in nicht wenigen Staaten des nachsozialistischen, vor allem des nachsowjetischen Raumes nicht aufgefangen, sondern eher noch verstärkt. Das Fehlen eines konsistenten staatlichen Einwirkens auf wirtschaftliche Stabilisierungen trägt zu den vorhandenen Unsicherheiten zusätzlich bei.
- *Depressive öffentliche Stimmungen als Sicherheitsrisiko.* Die gemischten, überwiegend jedoch negativen Erfahrungen mit politischen und wirtschaftlichen Reformen haben unter den Bevölkerungen der Gastgeberländer nicht selten zu spürbarer Skepsis und darüber hinaus zu wirtschaftlicher Passivität geführt. Der Mangel an wirtschaftlichen Visionen verstärkt außerdem eine immer stärker um sich greifende soziale Apathie. Der bis zur Massenverelendung führende soziale Abstieg großer Bevölkerungskreise bringt Armutsmentalität und Emigrationspsychosen hervor und wird durch diese wiederum erzeugt. Der Mangel an individueller wirtschaftlicher Initiative ist vielfach zu einem ernsthaften Sicherheitsrisiko in volkswirtschaftlicher Größenordnung geworden.
- *Ineffiziente öffentliche und Wirtschaftsverwaltung als Sicherheitsrisiko.* Autoritäre Verwaltungsformen, eingeschränkte Kompetenzen der Behörden (einschließlich der Regional- und örtlichen Selbstverwaltungen), komplizierte Verwaltungsprozeduren, eine geringe Rechtsanbindung des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens, die Verflechtung staatlicher Gewalt und wirtschaftlicher Macht, Korruption, Vettern- bzw. Klanwirtschaft, begrenzter Wettbewerb, geringe Transparenz, ein Abdriften großer Teiler volkswirtschaftlicher Aktivitäten in Schattenbereiche - so in etwa stellen sich wichtige Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Betätigung in vielen Gastgeberländern von OSZE-Missionen dar. Den staatlichen Verwaltungen fehlen vielfach die Möglichkeiten, mitunter auch die Intention, lenkend auf wirtschaftliche Stabilisierung Einfluss zu nehmen. Seitens der Öffentlichkeit wird in zu geringem Maße etwa auf Konsistenz, Rechtsanbindung und Transparenz der bzw. Beteiligung an wirtschaftspolitischen Entscheidungen gedrängt.
- *Umweltprobleme als Sicherheitsrisiken.* Insgesamt vorerst kaum erneuerte, erheblich marode volkswirtschaftliche Kapitalstöcke - aufgegebene Industrieanlagen, problematische Technologien und Güter sowie überalterte Infrastrukturen inbegriffen - gehören nicht nur schlechthin zum

Erbe sozialistischen Wirtschaftens. Sie sind als potentielle Quellen von Umweltbedrohungen zugleich physische Sicherheitsrisiken. Hierzu gehören ebenfalls unkontrollierte urbane Entwicklungen sowie die aus der Verarmung der Bevölkerung resultierenden Belastungen der Umwelt. Besondere Sicherheitsgefährdungen, insbesondere im internationalen Kontext, ergeben sich aus ungleicher regionaler Verteilung, Überbeanspruchung und Verschwendung natürlicher Ressourcen.

Diese und ähnliche Unsicherheitspotentiale in Wirtschaft und Umwelt gilt es in das Kalkül von Konfliktmanagement und Sicherheitspolitik der OSZE-Feldmissionen einzubeziehen. Bezogen auf das jeweilige Gastgeberland leiten sich aus ihnen unmittelbar die Arbeitsthemen für Feldaktivitäten ab. In langfristiger Hinsicht sind sie für die Aufgabenteilung zwischen der OSZE und unseren internationalen Partnern von Bedeutung.

Der Konflikt- bzw. Sicherheitsbezug in der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

Es liegt auf der Hand, dass die wirtschaftliche und soziale Rückstufung vieler nachsozialistischer Länder in die Gruppe der traditionellen Entwicklungsländer oder sogar noch hinter diese zurück die Tätigkeit vieler internationaler Organisationen zwangsläufig auf das Feld der Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet hat.
Internationale Finanzorganisationen wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, technische Hilfsprogramme wie das europäische TACIS sowie internationale Entwicklungsorganisationen wie die verschiedenen Sparten der Vereinten Nationen, allen voran das VN-Entwicklungsprogramm UNDP und das VN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR, haben ebenso wie nationale Entwicklungsdienste (etwa USAID, DFID oder die GTZ) und verschiedenste Hilfswerke die Felder der Reformhilfe, der Entwicklungsarbeit sowie der humanitären und sozialen Hilfeleistung und Konfliktnachsorge besetzt. Menschen-, Bürgerrechts- und Umweltschutzorganisationen leisten unterstützende Arbeit in ihren jeweiligen Politikbereichen.
Genau hier - in der internationalen Besetzung von Politikfeldern - findet sich einer der wichtigen Anknüpfungspunkte für die Formulierung von OSZE-Politik, für die Festlegung der Rolle von OSZE-Feldmissionen und von Kriterien für OSZE-Feldaktivitäten sowie für die Formen ihrer Umsetzung. Berücksichtigt man zudem neben der sicherheitspolitischen Geschichte der OSZE auch deren personelle und strukturelle Kapazitäten sowie die in den Missionsmandaten enthaltenen Aufgaben, so liegt der Schluss nahe, dass auch und vor allem der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE und ihrer Feldmissionen konsequenter als bislang ein klar formulierter und von

außen her deutlich wahrnehmbarer Sicherheitsbezug zugrunde gelegt werden sollte.
Es sollte erwogen werden, nicht nur von der Ebene zentraler OSZE-Institutionen her auf sicherheitsrelevante Themen Einfluss zu nehmen. Konflikt- bzw. Sicherheitsbezüge im jeweiligen Gastgeberland sollten als wichtigstes, ja als ureigenstes Kriterium für OSZE-Aktivitäten deutlicher als bislang formuliert werden. Außerhalb des Rahmens sicherheitsbildender politischer Arbeit sollte Entwicklungsarbeit (einschließlich einführender Projektarbeit) den traditionell damit befassten nationalen und internationalen Organisationen überlassen bleiben. Hierfür spricht eine Reihe von Argumenten:

1. *Nutzung des sicherheitsbezogenen Profils und Images der OSZE.* Auf nichtmilitärischer Ebene tritt die OSZE in Europa als wichtigster Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen auf. In europäischen Konflikt- und Sicherheitsaktivitäten wird sie als erste Adresse wahrgenommen, nicht zuletzt durch unsere Kolleginnen und Kollegen in den Außenministerien der OSZE-Teilnehmerstaaten sowie in den internationalen Partnerorganisationen. Die OSZE ist dafür prädestiniert, insbesondere unter Nutzung diplomatischer Kanäle auf sicherheitspolitische Beschlussfassungen einzuwirken.
2. *Nutzung der sicherheitspolitischen Reputation der Organisation und ihrer Feldmissionen.* In den Gastgeberländern haben OSZE-Feldmissionen aufgrund der gediegenen Reputation unserer Organisation sowie ihres diplomatischen Status direkten Zugang zu höchsten politischen Organen und Verwaltungsgremien sowie zu einem breiten Spektrum des öffentlichen Lebens. Sie sind eingeführt in das politische Gespräch internationaler Vertretungen vor Ort, haben also wichtige Voraussetzungen für umfassende sicherheitspolitische Einflussnahme und Vermittlung.
3. *Nutzung der sicherheitspolitischen Infrastruktur und Personalressourcen der OSZE.* Die OSZE verfügt über korporatives Know-how, solide Infrastrukturen und Personalressourcen zur Bearbeitung von sicherheitsrelevanten Themen. Hier liegen ihre komparativen Vorteile. Über den Ständigen Rat und das Konfliktverhütungszentrum existieren direkte Kommunikationswege nach außen. Sie ermöglichen eine im Konfliktmanagement nicht unwichtige rasche Übermittlung von Themen sowie direkte Gespräche zwischen den Feldmissionen und interessierten Regierungen und Organisationen.
4. *Vermeidung von Doppelarbeit und internationaler Konkurrenz.* Bei der Bearbeitung gleicher oder ähnlicher Themen durch die verschiedensten Organisationen kommt es innerhalb der internationalen Arbeit nicht selten zu Doppelungen. Auf längere Sicht ist daher die Konkurrenz um zu bearbeitende Themenbereiche, vor allem aber um Finanzierung auch für die OSZE mehr oder weniger vorhersagbar. Unter diesem Aspekt ließe sich durch eine Selbstbeschränkung der OSZE auf sicherheitsrelevante

Fragen eine mögliche Belastung der internationalen Zusammenarbeit vermeiden, zumal es sich bei den wichtigsten Entscheidungsträgern und Geberländern innerhalb der internationalen Gemeinschaft in der Regel ohnehin um ein und dieselben Staaten handelt. Diese könnten sich durch die Wahl spezifischer Themen und entsprechender Durchführungsorganisationen (*implementing organizations*) auch in finanzieller Hinsicht sicherheitspolitisch präziser in den Gastgeberländern engagieren.

5. *Förderung von internationaler Komplementarität und Kooperation.* Schließlich sind klare konflikt- und sicherheitsbezogene Konturen von OSZE-Politikfeldern jener notwendige Grundzusammenhang, der unseren internationalen Partnern gegenseitige Komplementarität nahe legt und eine Kooperation mit OSZE-Feldmissionen langfristig plausibel macht.

Funktionen von Feldmissionen innerhalb der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE

Eingefügt in die allgemeine Tätigkeit von OSZE-Feldmissionen ergeben sich auch für deren Wirtschafts- und Umweltsektionen Funktionen des Konfliktmanagements als Bestandteil der Umsetzung von landes- und regionalbezogener Sicherheitspolitik. In Abhängigkeit von der jeweiligen politischen Situation in Land oder Region sind sie im Einzelnen mehr oder weniger

1. *Vermittler* in der unmittelbaren Konfliktlösung, etwa im Zuge der Abgrenzung wirtschaftlicher Kompetenzen zwischen Konfliktparteien oder der Regelung der Ressourcennutzung;
2. *öffentliches Podium* für die Erörterung von konflikt- und sicherheitsrelevanten Themen aus dem Bereich Wirtschaft und Umwelt;
3. *Bindeglied* innerhalb des internationalen Dialogs über Sicherheit und Zusammenarbeit, vor allem zwischen Konfliktparteien, konflikt- und sicherheitsbeeinflussenden sowie allgemein interessierten nationalen Institutionen und Persönlichkeiten einerseits, zentralen Einrichtungen und anderen Missionen der OSZE, internationalen Organisationen und interessierten Regierungen andererseits;
4. *Lobbyist* für konflikt- bzw. sicherheitsrelevante nationale und internationale Themen, vor allem im Interesse einer nachfolgenden Themen- und Projektumsetzung durch internationale Partnerorganisationen;
5. *Koordinator* der internationalen Reformberatung, Finanz-, Entwicklungs- und anderen Hilfe innerhalb konflikt- und sicherheitsrelevanter Zusammenhänge, dies freilich nur in dem Maße, in dem es von unseren Partnern vor Ort als wünschenswert und zweckmäßig erachtet wird;
6. *Multiplikator* von konflikt- bzw. sicherheitsrelevantem Know-how, vor allem in der politischen und gesetzgeberischen Beratung; dies sowohl

durch eigenes Personal als auch in noch größerem Maße durch die Vermittlung entsprechender Kontakte zu internationalen Gremien;
7. *Beobachter* der allgemeinen konflikt- bzw. sicherheitsrelevanten Wirtschafts- und Umweltsituation unter Berücksichtigung der besonderen Interessen unseres Adressatenkreises in den Außenministerien und sicherlich nur in dem Maße, in dem entsprechende volkswirtschaftliche und Umweltanalysen nicht durch andere Institutionen ohnehin regelmäßig vorgenommen werden.

Folgt man in etwa diesen Ansätzen, lassen sich von den hier genannten Funktionen ohne weiteres allgemeine Prinzipien für die Aufnahme einzelner Themen in den Arbeitskatalog von OSZE-Feldmissionen ableiten.

Prinzipien für die Aufnahme von OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt

Wie auch für andere OSZE-Aktivitäten - etwa in der Demokratieförderung oder beim Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten - sollte auch für den Bereich Wirtschaft und Umwelt neben dem Sicherheitsgedanken die Erkenntnis, letztlich erst durch die Zusammenarbeit mit unseren Partnern nachhaltig politisch wirksam werden zu können, im Zentrum unserer Überlegungen stehen. Der Erfolg von OSZE-Sicherheitspolitik liegt in der Kooperation mit ihren Partnern begründet, sowohl national als auch international. In diesem Sinne seien folgende Prinzipien für OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt vorgeschlagen:

1. die mittelbare oder unmittelbare Konflikt- bzw. Sicherheitsrelevanz,
2. die beabsichtigte Förderung des politischen Gewichts von konfliktbeteiligten oder konfliktbeeinflussenden Seiten,
3. die beabsichtigte öffentliche Resonanz auf nationaler und regionaler Ebene, vor allem im Hinblick auf die Gruppe unserer meinungsbildenden sowie entscheidungsfindenden und -durchsetzenden Gesprächspartner sowohl aus dem Regierungs- als auch dem nichtstaatlichen Bereich,
4. die beabsichtigte Resonanz auf internationaler Ebene, vor allem im Hinblick auf regional oder thematisch interessierte Hauptquartiere internationaler Organisationen sowie Regierungen von OSZE-Teilnehmerstaaten, sowie
5. die Möglichkeit der späteren Überführung von anzubahnenden Aktivitäten in die Zuständigkeit von nationalen und internationalen Partnerorganisationen.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle auch auf Diskussionen über negative Auswirkungen von vermeintlich überbetonten Konflikt- bzw. Si-

cherheitsansätzen in OSZE-Feldaktivitäten hingewiesen. Hervorgehoben werden in erster Linie negative Implikationen für das Investitionsklima des jeweiligen Gastgeberlandes. Derartige Argumentationen lassen sich gewiss nicht vollkommen von der Hand weisen, führen jedoch nicht eben zur Beschäftigung mit den Ursachen bestehender Unsicherheitspotentiale.

Das Instrumentarium von OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt

Die OSZE-Feldaktivitäten sollten sich auch im Bereich Wirtschaft und Umwelt vornehmlich auf vermittelnde und beratende Funktionen beschränken. Sie sollten auf eine sicherheitsfördernde Beeinflussung von öffentlicher Meinungsbildung sowie politischer Beschlussfassung und -durchsetzung ausgerichtet sein. Den Prämissen von Konflikt- und Sicherheitsbelangen folgend sowie gleichzeitig das Agieren unserer Partnerorganisationen berücksichtigend, sollten sie sich einfügen in die Möglichkeiten und Notwendigkeit der internationalen Arbeitsteilung.

Diplomatische Tätigkeit im Bereich Wirtschaft und Umwelt

Wichtigste Instrumente der diplomatischen Tätigkeit von OSZE-Feldmissionen sind der politische Dialog mit Persönlichkeiten aus Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen, die Vermittlung von rechtlicher und politischer Beratung, die Einbindung weiter Teile der Öffentlichkeit in sicherheitsrelevante Debatten, die Vermittlung von nationalen und internationalen Kontakten, die Platzierung unserer Themen in nationalen und internationalen Medien sowie die Kommunikation mit Geschäfts- und akademischen Kreisen. Wichtigste Arbeitsformen sind individuelle Gespräche, Runde Tische, Seminare und Medienauftritte.
Durch interne Kommunikation in den regionalen Netzwerken von OSZE-Feldmissionen kann die Bearbeitung einzelner Themen auch grenzübergreifend gefördert werden.
Darüber hinaus ist die Verbreitung von Hintergrundanalysen innerhalb der OSZE, unter den Delegationen der Teilnehmerstaaten sowie im Kreis der internationalen Organisationen wohl eines der effektivsten Mittel, international Akzente zu setzen und politische Aufmerksamkeit zu bündeln.
Ein wichtiges Feld eröffnet sich in der mit Regierungen und internationalen Organisationen abgestimmten Durchsetzung politischer Positionen. Koordiniertes internationales Auftreten kann und muss zunehmend praktische Bedeutung auch gegenüber den offiziellen Stellen unserer Gastgeberländer erlangen, vor allem bei der Überführung von Völkerrecht in die nationale Gesetzgebung und deren juristisch verbindliche Implementierung. Im Sinne einer das unmittelbare Konfliktmanagement begleitenden oder sich ihm an-

schließenden allgemeinen Sicherheitsförderung muss hierauf verstärkt Wert gelegt werden.
Über die genannten Mittel der diplomatischen Arbeit und der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit hinaus sollte eine sich auf die Umsetzung von Programmen und Projekten stützende Tätigkeit in lediglich ergänzender Weise in das Instrumentarium von OSZE-Feldaktivitäten einbezogen werden. Aus gegebenem Anlass sei hierauf noch einmal speziell eingegangen, prägt doch im Unterschied zu den oben geäußerten Auffassungen gerade die Projektarbeit zunehmend den Alltag der Feldmissionen.

Projektarbeit und OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt

Aus den verschiedensten Gründen wird die Tätigkeit der OSZE zunehmend nach den herkömmlichen Kriterien unserer internationalen Partnerorganisationen beurteilt, ja misst sie sich selbst an ihnen. So werden die Anzahl und die Haushalte von Projekten vielfach zur Bemessung von politischer Bedeutung und Einflussnahme der Missionen herangezogen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Durchführung von Projekten in zunehmendem Maße als *das* Instrument der Umsetzung von OSZE-Politik verstanden wird. Das mag aus Erfahrungen in traditioneller Entwicklungsarbeit herrühren. Nicht zuletzt wird dieser Eindruck auch durch die oft projektbezogenen Inhalte der Seminare und des Berichtswesens der OSZE bekräftigt. In den derzeit in Wien mit den Delegationen unserer Teilnehmerstaaten geführten Diskussionen über die Zukunft der OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension kommen derartige Haltungen deutlich zum Ausdruck.
In der Konsequenz zieht die Betonung der Projektarbeit anhaltende Bemühungen seitens der Missionen um entsprechende Finanzierung und darüber hinaus eine spürbare Bindung oder gar Überlastung der Missionsmitarbeiter nach sich. Zudem nehmen eine bürokratische Projektbearbeitung und notwendige Verhandlungen mit potentiell interessierten Partnern auch die Kapazitäten der zentralen Einrichtungen der OSZE stark in Anspruch.
Gleichzeitig verstärken sich angesichts der zunehmenden Projektaktivitäten Bedenken über eine allzu deutliche Verschiebung der politischen Akzente zum Nachteil des eigentlichen diplomatischen Instrumentariums der OSZE. In ganz praktischer Hinsicht besteht die Gefahr einer Reduzierung des Themenkatalogs der Missionen auf einzelne Projekttitel.

Themen von OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt

Die Themen für OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt ergeben sich aus dem allgemeinen Hinwirken der Missionen auf nachhaltige Konfliktlösung und selbsttragende Stabilität. In großer Bandbreite wurden Themen auf der Bonner OSZE-Konferenz über die wirtschaftlicher Zusam-

menarbeit in Europa (1990) angesprochen, bedürfen jedoch in Bezug auf unsere Feldaktivitäten der dringenden Anpassung an die konflikt- und sicherheitspolitischen Bedingungen vor Ort. Sie sollten vor allem konzentriert werden auf Inhalte wie

1. *die Regelung unmittelbar konfliktrelevanter Wirtschafts- und Umweltbelange*, wie etwa der Abgrenzung von Verwaltungszuständigkeiten sowie der Nutzung von Infrastrukturen und natürlicher Ressourcen;
2. *die Konflikt- und Katastrophennachsorge* in den entsprechend betroffenen Gebieten, einschließlich der Reintegration ehemaliger Deportierter (*formerly deported persons*) und ihrer Angehörigen, von Flüchtlingen und Katastrophenopfern;
3. *die generelle Demokratisierung und Rechtsanbindung von Wirtschafts- und Umweltbelangen*, vor allem durch die Förderung von Transparenz in öffentlichen Angelegenheiten, die Umgestaltung der Wirtschafts- und Umweltverwaltung sowie des öffentlichen Dienstes (Antikorruptionsmaßnahmen spielen dabei in der öffentlichen Wahrnehmung eine besondere Rolle);
4. *öffentliche Vertrauensbildung und die Überwindung sozialer Lethargie*, vor allem durch die angestrebte Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung und -umsetzung;
5. *die Verbesserung des allgemeinen Investitionsklimas* und letztlich die wirtschaftliche Stabilisierung und Wiederbelebung - auch das hat vor allem Implikationen für die Neuordnung der öffentlichen Verwaltung;
6. *regionale Stabilisierung und Annäherung* durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit und eine abgestimmte Nutzung von Infrastrukturen und natürlichen Ressourcen;
7. *nachhaltige Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Umweltfragen*, wie zum Beispiel der postindustriellen Rehabilitierung sowie dem Schutz, der effizienten Nutzung und der möglichen Wiederverwendung begrenzter natürlicher Ressourcen - das schließt die herausgehobene Unterstützung einzelner Umweltschutzinitiativen ein;
8. *internationales Sicherheitsengagement*, vor allem durch die Erörterung von finanzieller Förderung, Entwicklungsaktivitäten und Beratung.

Partner von OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt

Zielsetzung für OSZE-Feldaktivitäten im Bereich Wirtschaft und Umwelt sollte es sein, den Dialog zwischen konfliktbeteiligten bzw. sicherheitsbeeinflussenden Seiten in unseren Gasgeberländern um Grundwerte und Know-how der OSZE zu bereichern, nationalen Partnern vor allem sicherheitsrelevante Probleme bewusst zu machen, sie bei ihrer Lösung zu beraten und durch die Vermittlung von internationalen Partnern Konfliktmanagement und

nachhaltige Sicherheitspolitik unterstützend zu begleiten. Wie bereits betont, hängt die Effizienz von OSZE-Politik vordringlich von der Effizienz ihrer Vermittlung an Multiplikatoren ab.

In diesem Sinne stellen OSZE-Feldaktivitäten auch im Bereich Wirtschaft und Umwelt keinen Ersatz für nationale Verantwortung dar. Sie dienen der Förderung oder Koordinierung von internationaler Hilfe zur nationalen Selbsthilfe.

Die wichtigsten Partner der OSZE im Bereich Wirtschaft und Umwelt sind hierbei:

Die gastgebenden Regierungen. Die gastgebenden Regierungen von OSZE-Feldmissionen sind die wichtigsten Partner der OSZE. Sie und ihre jeweiligen Verwaltungen sind die wichtigsten Initiatoren und Akteure der nachsozialistischen Politik- und Wirtschaftsreformen. Meist vereinen sie in sich sowohl die politischen Eliten als auch die führenden Wirtschaftskreise des jeweiligen Landes. Nicht selten haben sie unmittelbare Verfügungsgewalt über die zentralen Branchen der Volkswirtschaften. In sozialer Hinsicht handelt es sich bei ihnen häufig auch um die eigentlichen Nutznießer des nachsowjetischen Status quo, sozusagen um erste Reformadressaten. Sicherheitsorientierte Bemühungen der OSZE treffen daher in zentralen Verwaltungskreisen nicht selten auf geteiltes Interesse, sobald sich diese über unmittelbare Konfliktzusammenhänge hinausbewegen. Dennoch sind Hilfestellung bei Verwaltungsreformen und nicht zuletzt ein eindringliches Hinwirken auf die Durchsetzung von demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in der öffentlichen Verwaltung ein erstes Anliegen der wirtschafts- und umweltpolitischen Tätigkeit von OSZE-Missionen.

Regionalverwaltungen und Organe der örtlichen Selbstverwaltung. In der Arbeit mit Regionalverwaltungen und örtlichen Selbstverwaltungen gilt es, wirtschaftlichen und sozialen Konfliktpotentialen in den Randlagen der staatlichen Verwaltung zu begegnen und sie durch "Stabilisierung von unten" zu unterstützen. Den Hintergrund bilden die sich weitgehend spontan vollziehenden Dezentralisierungen der staatlichen Verwaltungen, die Verlagerung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen aus den Städten hinaus in die Provinzen, die Rückkehr von großindustriellen zu klein- und mittelständischen Produktionsformen, vor allem agrarischen und handwerklichen Tätigkeiten, Migrationsbewegungen, infrastrukturelle und Umweltprobleme. Die entsprechende Vermittlung von Kontakten zwischen ausgewählten, besonders sicherheitsrelevanten bzw. öffentlich als solche wahrgenommenen Provinzen oder Gemeinden und zentralen staatlichen Verwaltungen und internationalen Organisationen, die Anbahnung administrativer Aktivitäten und schließlich die Einbindung von internationaler Beratungs- und Entwicklungsarbeit kann hier zu den Aufgaben von OSZE-Feldmissionen gehören. Die Wiederherstellung grenzübergreifender Kontakte zwischen ehemaligen Konfliktgebieten kann im Zusammenwirken zwischen benachbarten Feldmissionen ohne weiteres gefördert werden.

Nichtstaatliche Organisationen. Im nichtstaatlichen Bereich sind vor allem Unternehmer- und andere Dachverbände, nicht zuletzt Gewerkschaften, Partner, die in Bezug auf wirtschaftliche Themen für die Sicherheitsanliegen der OSZE zu gewinnen sind. Sie unterstützen eine Konfliktlösung und Stabilisierung durch die ausdrückliche Vertretung von wirtschaftlich bedeutsamen sozialen Gruppen. Schwierigkeiten in der Kommunikation bestehen seitens der Feldmissionen dort, wo das Wirtschaftsleben des Gastgeberlandes aus kultureller Tradition heraus nicht den Erfahrungen der Missionen entspricht, sowie dort, wo die ins Wirtschaftsleben eingebundenen Organisationen den Themen der OSZE wenig Aufmerksamkeit schenken und Vorbehalte gegenüber Interventionen von außerhalb der Geschäftswelt hegen.

Im Umweltschutzbereich engagieren sich traditionell nichtstaatliche Organisationen. Die Zusammenarbeit mit ihnen ist in aller Regel unproblematisch und von beiderseitigem Interesse. Vor allem in der nationalen Umsetzung völkerrechtlicher Regelungen des Umweltschutzes, aber auch in der Kampagnenarbeit zu öffentlich besonders beachteten Einzelthemen gibt es gute Erfahrungen.

Internationale Organisationen. Eine besondere Gruppe unter unseren Partnern sind internationale Finanzinstitutionen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, ausländische Entwicklungsagenturen und internationale nichtstaatliche Organisationen. Aus der Perspektive von Feldmissionen betrachtet erscheint es sinnvoll und notwendig, sich einerseits politisch für die Bemühungen unserer internationalen Partner einzusetzen und ihnen andererseits die praktische Umsetzung konkreter Entwicklungsprogramme und anderer Projekte zu überlassen. Wichtigster Gegenstand unseres Dialogs sollte unsere Komplementarität sein. Das gilt insofern umso mehr für den Bereich Wirtschaft und Umwelt, als hier die Sicherheitsrelevanz von OSZE-Intentionen für eine Vielzahl unserer Partner nicht eben augenscheinlich ist.

Anliegen unserer Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen sollte es sein, deren Kapazitäten als Durchführungsorganisationen im Sinne der Sicherheitsförderung zu kanalisieren.

Hierzu scheint es überlegenswert, reguläre Kontakte zwischen dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE und Vertretern internationaler Organisationen in die entsprechenden Jahreskalender aufzunehmen, sollte dies nicht bereits der Fall sein. Formen der koordinierten Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Organisationen und interessierten Regierungen finden sich in der so genannten Plattform für kooperative Sicherheit oder dem Stabilitätspakt für Südosteuropa. Hier könnten sich Wirtschafts- und Umweltgespräche einfügen.

Es sollte darauf hingewirkt werden, Empfehlungen von OSZE-Feldmissionen unmittelbarer in den politischen Beschlussfassungsprozess anderer internationaler Organisationen zu integrieren. Dies gäbe der OSZE und ihren Feldmissionen die Möglichkeit, auf internationale Entscheidungsfindungen in Bezug auf unsere Gastgeberländer präziseren Einfluss zu nehmen.

Vor allem bei der Formulierung der Bedingungen für Finanz- und Entwicklungshilfe wären Empfehlungen der OSZE konsequenter umsetzbar. Diesem Punkt widmen die Regierungen natürlicherweise besondere Aufmerksamkeit.

Zentrale Institutionen der OSZE und die Delegationen der Teilnehmerstaaten. Zum Zweck einer mobilen Sicherheitsförderung bietet sich den OSZE-Feldmissionen die Nutzung der Infrastruktur der OSZE geradezu an. Über den in Wien tagenden Ständigen Rat sind hochrangige Kontakte mit den Delegationen der Teilnehmerländer und deren staatlichen und nichtstaatlichen Entscheidungsträgern auf unproblematische Weise herstellbar. Die Übermittlung politischer Signale kann direkt über den Generalsekretär und das Konfliktverhütungszentrum erfolgen. Die Aufmerksamkeit interessierter Regierungen und Organisationen ist auf diese Weise unschwer auf konkrete Themen zu lenken. Soweit erkennbar, könnte in dieser Hinsicht stärker als zuvor auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE genutzt werden.

Regelmäßige Veranstaltungen der OSZE - allen voran das jährliche OSZE-Wirtschaftsforum in Prag und seine vorbereitenden Seminare - haben sich als Bühnen für den sicherheitsbezogenen Wirtschafts- und Umweltdialog bewährt. Für Feldmissionen bietet sich hier die Gelegenheit, im internationalen Gespräch Akzente auf nationale und regionale Sicherheitsbelange zu setzen und notwendige Verbindungen herzustellen. Dass nichtstaatliche Organisationen und akademische Kreise zu diesem Gespräch ausdrücklich eingeladen sind, ist das besondere Verdienst des bisherigen Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE.

Es ist dringend zu empfehlen, das Büro des Koordinators deutlicher als bislang damit zu beauftragen, auf eine langfristige Zusammenarbeit mit Regierungsinstitutionen der Teilnehmerstaaten und den Hauptquartieren internationaler Partnerorganisationen hinzuwirken und diese abzustimmen. Im besonderen Interesse der Feldmissionen müsste das gleichfalls eine zügige Anbahnung von themenbezogenen Kontakten auf der internationalen Bühne einschließen. Politische Kampagnenarbeit der Missionen muss im Büro des Koordinators Unterstützung finden.

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, seitens des Büros konzeptionell Einfluss auf die Aktivitäten der Missionen zu nehmen, vor allem durch die Erarbeitung eines einheitlichen Verständnisses von wirtschafts- und umweltpolitischen Sicherheitsansätzen und dem Instrumentarium für ihre Umsetzung. Es muss darauf hingewirkt werden, dass der Platz, den die OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension innerhalb des Gefüges der internationalen Zusammenarbeit einnimmt, deutlich erkennbar wird.

OSZE-Feldmissionen in Nachbarländern. Wie bereits angesprochen, ist die OSZE in der Lage, durch das Netzwerk ihrer Feldmissionen über nationale Zusammenhänge hinaus auch auf regionale Sicherheit, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und regionale Annäherung Einfluss zu nehmen. Die Regionalbüros internationaler und nichtstaatlicher Organisationen sind hierbei unsere nationalen und regionalen Partner.

Die akademische Gemeinschaft. Die akademischen Gemeinschaften unserer Gastgeberländer nehmen mit großem Interesse - häufig über nichtstaatliche Organisationen - an Seminaren und Runden Tischen der OSZE teil. Sie sind wertvolle Multiplikatoren unserer sicherheitspolitischen Bemühungen. Entsprechende Aufmerksamkeit widmen wir daher Wirtschafts- und Umweltlehrstühlen, wenngleich es vor allem politische Fachdisziplinen sind, denen die Zusammenarbeit mit der OSZE am nächsten liegt. Mitarbeiter von Feldmissionen nehmen mit Vorlesungen am akademischen Leben teil. In den Missionen gibt es erste Erfahrungen mit Praktika für Studenten und Postgraduierte.

Im Bereich der Wirtschafts- und Umweltberatung könnte darüber nachgedacht werden, längerfristig mit einem auf spezielle Inhalte konzentrierten akademischen Personalstamm vom Büro des Koordinators aus zusammenzuarbeiten. Ergebnisse der akademischen Forschung könnten auf diese oder ähnliche Weise unmittelbar für OSZE-Feldoperationen nutzbar gemacht, einzelne Beratungsthemen im Auftrag von Feldmissionen an zuständige Experten übergeben werden.

Die wissenschaftliche Kommentierung der Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE durch Einrichtungen wie das Hamburger Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) würde sicherlich ebenfalls bereichernd auf die Missionen zurückwirken.

Massenmedien. Im Allgemeinen erweist es sich als nicht einfach, Medien für die außerhalb des unmittelbaren Konfliktgeschehens und spektakulärer Ereignisse liegenden Wirtschafts- und Umweltthemen zu interessieren. Beratungsarbeit ist auffallend schwer zu vermarkten. Nicht selten bedarf es zudem umfangreicher Bemühungen, fähige Fachjournalisten zunächst einmal auszumachen und sie dann längerfristig an die Aktivitäten der Missionen zu binden.

Für die Fernsehgewohnheiten der Öffentlichkeit sowie eine leichtere journalistische Handhabung erscheint es empfehlenswert, verstärkt auf eine Standardisierung des Auftritts von OSZE-Feldoperationen in den Medien der jeweiligen Gastgeberländer hinzuarbeiten. Dasselbe gilt auch für einzelne Themen und Veranstaltungen. Gute Erfahrungen gibt es mit der Zusammenfassung von Seminaren und Runden Tischen unter der mit dem jeweils nationalen Attribut versehen Überschrift "Dialoge zu Sicherheit und Zusammenarbeit".

In ihrer internen Struktur- und Personalpolitik sollte die OSZE die Entwicklung von Kapazitäten der Medienarbeit weiterverfolgen. Allein schon die eigenen Sektionen "Presse und Information" sowie "Training" mögen gegebenenfalls geeignet sein, zu einer Verstärkung der Feldkapazitäten in diesem Bereich beizutragen.

Wirtschaftskreise. Die Vermeidung äußerer Einflussnahme und unerwünschter öffentlicher Aufmerksamkeit mag nicht nur eine Besonderheit der Wirtschaftskreise unserer Gastgeberländer sein. Gleichwohl wird hier eine mehr

oder weniger hartnäckige Bedecktheit gegenüber der Öffentlichkeit durch die Rechtsferne großer Teile des öffentlichen und des Wirtschaftslebens zwangsläufig verstärkt. Nicht selten wird aus Reformmängeln, Konfliktpotentialen und politischen Unsicherheiten im Wortsinne Profit geschlagen - ein Umstand, der vielfach durch ein passives öffentliches Klima unterstützt wird. Das freilich grenzt Felder der Zusammenarbeit von Anfang an spürbar ein. Darüber hinaus ist selbst in aufgeschlosseneren Wirtschaftskreisen ein nur geringes Verständnis für die Rolle und die Instrumente der OSZE in der politischen Beförderung von volkswirtschaftlicher Stabilisierung vorhanden. Klein- und mittelständische Interessen überschreiten oftmals nicht die Horizonte der entsprechenden Branchen. Über den Ausdruck originärer Wirtschaftsinteressen gehen erste Kontakte häufig kaum hinaus.
In ihrer Zusammenarbeit mit den maßgeblichen Wirtschaftskreisen der Gastgeberländer hängen OSZE-Missionen von daher nicht unerheblich von der Kombination ihrer Themen mit der finanzierenden und durchführenden Tätigkeit anderer internationaler Organisationen ab. Ohne eine entsprechende materielle Untersetzung dürfte die wirtschafts- und umweltpolitische Kampagnenarbeit der OSZE seitens der Geschäftswelt nur ein geringes Echo erfahren.

***

Aus der Perspektive von OSZE-Feldmissionen ist eine klare Konzentration auf konflikt- und sicherheitspolitische Themen eine dringend gebotene Voraussetzung für die langfristig effektive Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Partnern. Mit Blick auf die weitere Transformation der OSZE sollte dieser Rahmen für Inhalte und Instrumente von OSZE-Feldaktivitäten auch in der Wirtschafts- und Umweltdimension gesetzt werden.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Helle Degn

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE und ihre zunehmende Bedeutung

Die wechselvolle Geschichte der Parlamentarischen Versammlung der OSZE[1] in den ersten Jahren hing damit zusammen, dass ihr Platz im System der KSZE/OSZE von Beginn an ziemlich vage und ungenau definiert war. Sie erhielt keinerlei Mitspracherecht in den Entscheidungsprozessen und auch eine Beratungsfunktion wurde ihr nur im eingeschränkten Sinne zugestanden. Die Entscheidungsgremien der OSZE sind nicht verpflichtet, den Rat der Versammlung einzuholen. Zwar steht es den Parlamentariern frei, sich zu allen Aspekten der Aktivitäten der OSZE zu äußern; seit dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul im Jahre 1999 sind sie sogar ausdrücklich dazu aufgefordert. Dennoch sind die übrigen OSZE-Strukturen und -Institutionen in keiner Weise verpflichtet, sich an die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung zu halten.
Vor diesem Hintergrund war es vielleicht nur natürlich, dass die Parlamentarische Versammlung der damaligen KSZE in den ersten Jahren ihres Bestehens nur eine ziemlich marginale Existenz innerhalb der Organisation führte. Ihre Tätigkeit bestand zu jener Zeit oftmals darin, die Arbeit der anderen Gremien der KSZE zu kritisieren. Ziemlich bald jedoch begann die Parlamentarische Versammlung, sich an der operativen Arbeit der OSZE zu beteiligen, indem sie eigene Missionen in Gebiete entsandte, in denen ein Konflikt ausgebrochen war oder schwelte. Dabei stellte sich schon sehr früh heraus, dass die Fähigkeit der Versammlung, Entscheidungen durch Mehrheitsbeschluss herbeizuführen, ihr einige Vorteile verlieh, insbesondere die Möglichkeit, Themen anzusprechen, die auf der Regierungsseite der Organisation aufgrund des Konsensprinzips weitgehend tabu sind.

Leitprinzipien

Als Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in den Jahren 1998 bis 2000 habe ich mich stets darum bemüht, auf den Bemühungen meines unmittelbaren Vorgängers, des spanischen Abgeordneten Javier Rupérez, aufzubauen und sie zu konsolidieren, nämlich die Rolle der Parlamentarischen Versammlung durch die Erhöhung des Einflusses und des Ansehens der OSZE insgesamt zu stärken. Wie ich bei meinem Amtsantritt im Juli

1 Zur Einrichtung und zu den ersten Jahren der Parlamentarischen Versammlung der OSZE siehe: Michael Fuchs/Angelika Pendzich von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 393-404.

1998 erklärte, war es mein Ziel, die Versammlung zu einem verlässlichen Partner der anderen OSZE-Institutionen zu machen. Dieses Ziel behielt ich im Auge und mit der mir während meiner gesamten Amtszeit gewährten großen und uneingeschränkten Unterstützung der Mitglieder der Versammlung sowie der engagierten Hilfe von Seiten des Sekretariats der Versammlung, meines eigenen nationalen Parlaments und des Präsidentschaftsberaters, der mir vom dänischen Außenminister zur Verfügung gestellt worden war, tat ich mein Bestes, die Stärke, Sichtbarkeit und Resonanz der gesamten OSZE zu steigern. Ich ging davon aus, dass durch eine dementsprechend kooperative Politik auch die politische Bedeutung der Versammlung gestärkt und erhöht werden könnte. Der Verlauf meiner Amtszeit hat gezeigt, dass dies tatsächlich der richtige Weg war.
In der Praxis habe ich versucht meine Politik dadurch zu befördern, dass ich mich mit den Aktivitäten der OSZE-Strukturen und -Institutionen vor Ort vertraut machte. Im Laufe meiner Amtszeit stattete ich den drei Amtierenden Vorsitzenden, deren Amtszeiten sich mit meiner überschnitten (die Außenminister Polens, Norwegens und Österreichs), meinen Besuch ab. Ich besuchte die Büros der übrigen OSZE-Institutionen und erreichte eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit deren Leitern. Was vielleicht noch wichtiger ist: Ich reiste zu fast allen OSZE-Missionen vor Ort. Dabei nutzte ich diese Reisen zum einen, um den Missionen die Unterstützung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zuzusichern, zum anderen, um mehr Aufmerksamkeit auf die Bedeutung ihrer Tätigkeit zu lenken, die heute tatsächlich das Rückgrat der Arbeit der gesamten Organisation bildet. Die Arbeit der Missionen vor Ort macht deutlich, dass Taten mehr zählen als Worte und dass Worte nicht genug sind.
Bei meinen Bemühungen zur Erhöhung der Bedeutung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE konnte ich darauf aufbauen, dass sich während der Amtszeit meines Vorgängers endgültig die Erkenntnis durchgesetzt hatte, dass die Versammlung in zwei ganz unterschiedlichen, aber bedeutenden Bereichen der Arbeit der OSZE eine Rolle spielen müsste: in der Ministertroika und bei der Wahlbeobachtung.

Die Zusammenarbeit mit den anderen Gremien der OSZE

Der Zusammenarbeit zwischen dem dänischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahre 1997, Helveg Petersen, und meinem Vorgänger ist es zu verdanken, dass die Teilnahme des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung an den Treffen der OSZE-Ministertroika formal anerkannt worden war.
Ich empfand die Treffen der Troika immer als ein sehr sinnvolles Instrument, das es ermöglicht hat, an der Lösung zahlreicher wichtiger Probleme, die während meiner Amtszeit auf der Tagesordnung der Organisation standen,

u.a. dadurch unmittelbar mitzuwirken, dass die Berücksichtigung der parlamentarischen Aspekte solcher Probleme gewährleistet war.
Angesichts der zentralen Rolle, die der Ständige Rat in der täglichen Arbeit der OSZE spielt, habe ich mich bei verschiedenen Gelegenheiten an den Rat gewandt und den Dialog mit seinen Mitgliedern, den ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten, gepflegt. Bei den Zusammentreffen mit diesen hohen Diplomaten habe ich stets die wichtige Rolle hervorgehoben, die die Parlamentarische Versammlung in der Arbeit der OSZE insgesamt spielen kann, indem sie in den nationalen Parlamenten mehr Verständnis für die Notwendigkeit schafft, sich für die Umsetzung sowohl der Verpflichtungen ihrer Länder gemäß den OSZE-Normen als auch der Beschlüsse der OSZE-Gremien stark zu machen, aber auch indem sie die Unterstützung der Bevölkerung für diese Ziele mobilisiert. In diesem Zusammenhang habe ich auch das Problem des Demokratiedefizits der OSZE angesprochen. Angesichts der wichtigen politischen und finanziellen Aufgaben der Organisation gibt die Tatsache, dass die Ausführung dieser Aufgaben keinerlei demokratischer Prüfung und Kontrolle unterliegt, Anlass zu ernsthafter Sorge. Das Fehlen elementarer demokratischer Absicherungen steht auch in merkwürdigem Kontrast dazu, dass eine der Hauptaufgaben der heutigen OSZE ja gerade darin besteht, die Demokratie in ihren Teilnehmerstaaten zu fördern.
Ich möchte noch hinzufügen, dass ich im Laufe meiner Amtszeit nicht nur bestrebt war, die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den anderen OSZE-Strukturen und -Institutionen zu vertiefen. Ganz im Geiste der Plattform für kooperative Sicherheit, die auf dem Istanbuler Gipfel angenommen wurde, gelang es mir auch, den Kontakt und die Zusammenarbeit zwischen der Parlamentarischen Versammlung und anderen interparlamentarischen Gremien, insbesondere der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, zu intensivieren.

Wahlbeobachtung

Aufgrund des besonderen Status von Parlamentariern als gewählte Politiker war es nur natürlich, dass die Parlamentarische Versammlung der OSZE es von Beginn an als eine wichtige Aufgabe ansah, sich an Wahlbeobachtungen der OSZE zu beteiligen. Noch bevor die Parlamentarische Versammlung etabliert wurde, gab es jedoch mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR; damals: Büro für freie Wahlen) bereits eine andere OSZE-Institution, die mit der Beobachtung von Wahlen im OSZE-Gebiet beauftragt worden war. Wie man in dieser Situation hätte vorhersehen können, führten die ersten Wahlbeobachtungsbemühungen der Versammlung zu zahlreichen Meinungsverschiedenheiten mit dem BDIMR.

Wiederum dank der gemeinsamen Anstrengungen meines Vorgängers und des dänischen Vorsitzes gelang es, diese Meinungsverschiedenheiten mit dem Abschluss eines Kooperationsabkommens im Jahre 1997 beizulegen.
Dieses Kooperationsabkommen legte fest, dass sich die Parlamentarische Versammlung der OSZE und das BDIMR zukünftig in enger Zusammenarbeit die Aufgaben, die mit der Beobachtung von Wahlen verbunden sind, teilen würden. Dabei soll jede der beiden Einrichtungen insbesondere zu denjenigen Aspekten ihren Beitrag leisten, für die sie jeweils besonders geeignet ist. Nach diesem Konzept soll sich das BDIMR auf die Langzeitwahlbeobachtung, die oftmals bereits Monate vor der eigentlichen Wahl beginnt, konzentrieren, während die Parlamentarische Versammlung die Aufgabe der kurzfristigen Wahlbeobachtung im unmittelbaren zeitlichen Umfeld des Wahltags durch die Entsendung von Missionen, die aus Mitgliedern der Versammlung bestehen, wahrnimmt. Das Kooperationsabkommen schrieb darüber hinaus vor, dass an der Spitze der Kurzzeitbeobachtungsmissionen in der Regel der Präsident oder ein anderer hochrangiger Angehöriger der Versammlung steht, der als Sonderkoordinator den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE vertritt.
Auf der Grundlage dieses Abkommens leitete ich mehrere Missionen zur Beobachtung von Wahlen, die nachhaltigen Einfluss auf das politische Leben der betreffenden Länder hatten, wie z.B. die Parlamentswahlen in der Slowakei und in Kroatien im Herbst 1999 bzw. gleich zu Beginn des Jahres 2000 sowie die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Russland im Dezember 1999 und im März 2000.
Darüber hinaus habe ich in enger Zusammenarbeit mit dem BDIMR die Initiative zur Ergänzung der Wahlbeobachtung um eine neue, zukunftsorientierte Dimension ergriffen. Auf der Basis dieser Initiative begnügen sich die Parlamentarische Versammlung der OSZE und das BDIMR nicht länger damit, nach einer Wahl einen Bericht herauszugeben, der detaillierte Empfehlungen enthält; sie leiten gleichzeitig einen Dialog mit den Wahlbehörden des fraglichen Landes über Maßnahmen zu einer zufriedenstellenden Berücksichtigung dieser Empfehlungen in die Wege. Dieser Dialog soll zur Verbesserung der Bedingungen für zukünftige Wahlen führen.

Demokratieteams

Im Laufe meiner Amtszeit wurde mit den Demokratieteams ein wichtiges neues Instrument geschaffen, das die Fähigkeiten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Stärkung des Vorsitzes und der anderen OSZE-Strukturen und -Institutionen bei der Bearbeitung von Konfliktsituationen erheblich erweitert hat. Gleichzeitig ermöglicht es der Versammlung, direkt zu den tagtäglichen Bemühungen der OSZE auf diesem Gebiet beizutragen. Bei diesen Teams handelt es sich um kleine Gruppen erfahrener Parlamentarier,

die dank ihrer spezifischen Erfahrungen dazu in der Lage sind, sowohl mit einheimischen Parlamentariern und anderen Politikern als auch mit nichtstaatlichen Organisationen sowie mit dem OSZE-Vorsitz und den OSZE-Missionen vor Ort eng zusammenzuarbeiten. Ein weiterer Vorteil des Konzepts der Demokratieteams besteht darin, dass es zusätzliche Gelegenheiten für Kontakte und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung außerhalb der jeweils im Juli stattfindenden Jahrestagung der Versammlung schafft.

Das erste Demokratieteam wurde im Herbst 1998 aufgestellt, um die OSZE bei ihren Demokratisierungsbemühungen in Belarus zu unterstützen. Das Team stand unter der Leitung des ehemaligen rumänischen Außenministers Adrian Severin, der später, im Juli 2000, meine Nachfolge als Präsident der Parlamentarische Versammlung der OSZE antrat. Das Belarus-Team diente dem Demokratieteam-Konzept als Pilotprojekt. Tatsächlich stellte sich sehr schnell heraus, dass dieses Demokratieteam in der Lage war, einen bedeutenden Beitrag aus einem ganz neuen Blickwinkel zur Arbeit der OSZE zu leisten, und es wurde rasch zu einem wesentlichen Bestandteil der Bemühungen der Organisation in Bezug auf Belarus. Vor diesem Hintergrund wurde das Demokratieteam-Konzept vom Vorsitz und anderen OSZE-Strukturen und -Institutionen als wichtiger Neuzugang im Instrumentarium, das der OSZE für ihre Arbeit in der Konfliktverhütung zur Verfügung steht, herzlich begrüßt.

Auf der Grundlage der Erfahrungen, die im Laufe der Arbeit des Belarus-Teams gewonnen werden konnten, und auf Ersuchen der Parlamentarier aus den am stärksten betroffenen Ländern wurde Anfang 2000 ein zweites Demokratieteam aufgestellt, das der OSZE bei der Lösung des Konflikts um den Status der Region Transnistrien in Moldau helfen sollte.

Nach der Kosovokrise und der Einrichtung der OSZE-Mission im Kosovo im Jahre 1999 wurde - ebenfalls im Jahr 2000 - ein drittes Demokratieteam aufgestellt, das der OSZE bei ihren Demokratisierungsbemühungen in dem Gebiet helfen sollte.[2]

Zur gleichen Zeit schlug man einen interessanten neuen Weg ein mit der Entscheidung, ein viertes Demokratieteam aufzustellen, das nicht an einen konkreten Konflikt gebunden war, sondern die OSZE bei ihrer Beschäftigung mit einem gesamten Sachgebiet, nämlich ihrer Arbeit im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa, zu unterstützen.

Das Konzept der Demokratieteams hat der direkten Beteiligung von Parlamentariern an der operativen Arbeit der OSZE wichtige neue Perspektiven eröffnet. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass dieses Konzept einen bedeutenden Nachteil hat: Entsprechend den institutionellen Vereinbarungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, die in ihren Verfahrensregeln enthalten sind, werden Demokratieteams vom Ständigen Ausschuss der

2 Leiterin des Demokratieteams für das Kosovo ist die ehemalige Präsidentin des Deutschen Bundestages, Professor Rita Süssmuth.

Versammlung ernannt, der jedoch nur zweimal jährlich zusammentritt. Die zeitliche Verzögerung zwischen der Kosovokrise im Jahr 1999 und der Einrichtung des Kosovo-Demokratieteams im Jahr 2000 ist dafür ein bezeichnendes Beispiel.
Diese Einschränkung bedeutet anders ausgedrückt, dass die Parlamentarische Versammlung grundsätzlich nicht in der Lage ist, schnell auf aufkeimende Krisensituationen mit der Entsendung von Demokratieteams in einem frühen Konfliktstadium zu reagieren. Dieser Mangel an Flexibilität steht im Kontrast zu den Fähigkeiten der Regierungsseite der Organisation, Frühmaßnahmen zu ergreifen. Der Amtierende Vorsitzende ist dazu ermächtigt, innerhalb kürzester Zeit einen Persönlichen Vertreter einzusetzen, der in gewisser Weise ähnliche Funktionen ausübt wie die Demokratieteams. Darüber hinaus kann der Ständige Rat innerhalb kurzer Zeit die Entsendung einer OSZE-Mission beschließen.

Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau

In meiner Arbeit bei der Leitung der Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung, aber auch in der Zusammenarbeit mit den anderen OSZE-Strukturen und -Institutionen habe ich aus guten Gründen dem Gleichstellungsaspekt der Tätigkeit der Organisation besondere Aufmerksamkeit gewidmet.
So habe ich in meiner Amtsführung insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen, den weiblichen Teil der Bevölkerung in einem Konfliktgebiet stärker einzubeziehen, wenn die Bemühungen der OSZE um eine Konfliktlösung in diesem Gebiet Erfolg haben sollen. Ebenso habe ich das politische Gewicht der Parlamentarischen Versammlung genutzt, um die Annahme des OSZE-Aktionsplans zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Juni 2000 zu fördern.
Gleichzeitig musste ich jedoch kritisieren, dass die OSZE-Institutionen und die Missionen bei der Ausführung ihrer Aufgaben allzu oft selber Probleme damit haben, den OSZE-Verpflichtungen zur Förderung der Gleichstellung nachzukommen. Insbesondere sind Frauen auf der exekutiven Ebene sämtlicher OSZE-Institutionen und -Missionen unterrepräsentiert. In diesem Zusammenhang habe ich die Aufmerksamkeit bei verschiedenen Anlässen auf die unbefriedigende Situation gelenkt, dass die Führungspositionen jeder einzelnen OSZE-Institution noch immer ausschließlich in der Hand von Männern sind.
Es war für mich eine Ehre, in Anerkennung meiner Bemühungen um die Förderung der Gleichstellung zur Repräsentantin der gesamten OSZE für die Sondervollversammlung der Vereinten Nationen zu Fragen der Gleichberechtigung ("Beijing +5") im Juni 2000 in New York ernannt zu werden.

Der Gipfel von Istanbul und die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Der Höhepunkt meiner Amtszeit war zweifellos das Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul im November 1999. Ich betrachte es als Anerkennung der Bemühungen, die mein Vorgänger und ich unernommen haben, den Status der Parlamentarischen Versammlung im Rahmen der Organisation als Ganzer anzuheben, dass die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten in einer zentralen Bestimmung der Charta für Europäische Sicherheit die Versammlung als eine der wichtigsten Institutionen der OSZE bezeichneten und sie dazu aufriefen, ihre Aktivitäten als wesentliches Element ihrer Bemühungen um die Förderung der Demokratie, des Wohlstands und des wachsenden Vertrauens innerhalb der Teilnehmerstaaten und zwischen ihnen weiter auszubauen.
Diese Bestimmung beendete die Jahre der Ungewissheit über die Art der Beziehung zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und den übrigen OSZE-Institutionen. Sie bedeutete auch, dass die Führungsspitze der Organisation die Versammlung als Partnerin bei der Bewältigung der Herausforderungen, vor denen die OSZE steht, akzeptiert hat. In meiner Rede auf dem Gipfeltreffen wies ich jedoch die Staats- und Regierungschefs darauf hin, dass die Istanbuler Charta auf das Problem des Demokratiedefizits der OSZE nicht eingeht, wozu auch die Nichteinbeziehung der Versammlung in den Entscheidungsprozess der Organisation gehört.
Es liegt auf der Hand, dass der Wortlaut der entsprechenden Bestimmung der Istanbuler Charta die Parlamentarische Versammlung in Zukunft auch vor neue und größere Herausforderungen stellt.
Vor eben diesem Hintergrund und angesichts der generellen Notwendigkeit, die alltäglichen Kontakte zwischen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und den OSZE-Strukturen und -Institutionen in Wien zu vertiefen und die Zusammenarbeit zu intensivieren, kam ich mit dem österreichischen Vorsitz gegen Ende meiner Amtszeit grundsätzlich darin überein, dass die Versammlung in der Wiener Hofburg ein Verbindungsbüro einrichten kann. Es kommt jedoch meinem Nachfolger und dem Sekretariat der Versammlung zu, diese Vereinbarung konkreter auszuarbeiten. Dies wird umso notwendiger angesichts des jüngsten Beschlusses, zusätzlich einmal im Jahr im Winter ein Treffen der Versammlung in Wien durchzuführen.

Künftige Herausforderungen

Sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtwirkung wirken sich solche Entwicklungen wie intensivierte Arbeitsbeziehungen mit den anderen Strukturen und Institutionen der OSZE, die verstärkte Beteiligung an der Wahlbeobachtung, die Einführung des Konzepts der Demokratieteams und die Anerkennung der Versammlung als eine der wichtigsten Institutionen der OSZE für

die Organisation insgesamt vorteilhaft aus. Sie verstärken nicht nur den Einfluss der Parlamentarier im Allgemeinen und denjenigen meiner Nachfolger im Amt des Präsidenten der Versammlung im Besonderen, sondern sie erhöhen das Ansehen und die Handlungsfähigkeit der gesamten Organisation.
Dennoch stehen meine Nachfolger an der Spitze der Parlamentarischen Versammlung der OSZE noch immer vor zwei wichtigen Herausforderungen institutioneller Art.
Eine davon ist das Demokratiedefizit der OSZE. Es ist eindeutig unbefriedigend, dass die Parlamentarische Versammlung der OSZE im Gegensatz zur Parlamentarischen Versammlung des Europarates nach wie vor keinerlei formalen Status im Entscheidungsprozess der Organisation besitzt, zu dem solche entscheidenden Fragen wie die Verabschiedung des Budgets und die Ernennung hoher Beamter gehören. Wird dieses Problem nicht in Angriff genommen, fürchte ich, dass es früher oder später sowohl den Beziehungen zwischen der Versammlung und der Regierungsseite der OSZE schaden als auch die Handlungsfähigkeit der OSZE insgesamt beeinträchtigen wird.
Die zweite institutionelle Herausforderung, mit der die Parlamentarische Versammlung konfrontiert ist, besteht in einer Verfahrensschwäche, die sie jedoch sich selbst zu verdanken hat. Was ich meine, sind die zeitraubenden internen Verfahren zur Beschlussfassung, die dazu führen, dass die Versammlung in der Regel nicht in der Lage ist, genauso schnell und flexibel wie die anderen OSZE-Gremien zu reagieren. Diese Herausforderung muss in Angriff genommen werden, will die Versammlung den Schwung nicht verlieren, den ihr Bedeutungszuwachs in den letzten Jahren mit sich gebracht hat.
Ich bin zuversichtlich, dass die OSZE auch in Zukunft in der Lage sein wird, eine wichtige sicherheitspolitische Funktion in unserem Teil der Welt wahrzunehmen. Das setzt allerdings voraus, dass die Teilnehmerstaaten - und nicht zuletzt ihre Parlamente - den politischen Willen zeigen, die notwendigen Ressourcen in die Organisation zu investieren, insbesondere durch die Ausstattung mit ausreichenden Fähigkeiten zur schnellen Reaktion. Es ist ebenso entscheidend, dass die Teilnehmerstaaten den Willen haben zu gewährleisten, dass die OSZE sich weiterhin als transatlantische und gesamteuropäische Organisation versteht, deren Verpflichtungen weit in den zentralasiatischen Raum hinein reichen. Die OSZE muss - anders ausgedrückt - ein zentrales Forum für die enge Partnerschaft und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Europa, den Vereinigten Staaten und Russland bleiben. Sie muss ebenso geeignete Wege der Kooperation und Arbeitsteilung mit der Europäischen Union nach deren Erweiterung um mittel- und osteuropäische Beitrittskandidaten finden.
Will die OSZE den künftigen Herausforderungen gerecht werden, braucht die Organisation die Unterstützung und die tatkräftige Hilfe ihrer Parlamentarischen Versammlung. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Beziehungen zwischen der Versammlung und den anderen OSZE-Strukturen und -Institutionen der OSZE ausgebaut und gestärkt werden.

Lars Vissing

Die OSZE - Reform, Form oder Format?

Im Dezember 1997 beschloss der Ministerrat in Kopenhagen, eine Überprüfung der operativen Fähigkeiten des Sekretariats in die Wege zu leiten. Diese sehr präzise formulierte und eindeutig begrenzte Aufgabe wurde bald als "die Reform des Sekretariats" oder noch einfacher als "die Reform der OSZE" bekannt. Diese Bezeichnungen wurden zur Quelle zahlreicher Missverständnisse während der Arbeiten am Abschlussbericht zu diesem Auftrag.

Die Missverständnisse hätten vermieden werden können. Wie konnte man überhaupt auf den Gedanken kommen, eine internationale Organisation bereits vier Jahre nach ihrer Entstehung zu reformieren? Ein gewisser Profil- und Formverlust, ein teilweiser Verlust des Existenzzwecks, ein gewisses Maß an Niedergang hätten doch wohl gegeben sein müssen, um die Bezeichnung "Reform" zu rechtfertigen. Mitte der neunziger Jahre aber expandierte die OSZE auf fast allen Gebieten sehr schnell und befand sich eher im Aufstieg als im Niedergang.

Hinter diesem "Reform"-Missverständnis steckt natürlich im Wesentlichen die Frage nach der ursprünglichen Form oder dem Format der Organisation, nach ihrer Gestalt, ihrer Struktur, ihrem Zweck, ihren Zielen, ihrer Politik und ihren Strategien. Die OSZE war aus einem Konsens darüber hervorgegangen, die KSZE zu einer internationalen Organisation umzugestalten. Dieser Konsens war jedoch nicht präzise genug, um eine genaue institutionelle Orientierung vorzugeben.

So entstand die OSZE als eine Art "Leinwand", auf die die Teilnehmerstaaten ihre jeweiligen Vorstellungen davon, was die Organisation tun sollte, projizieren konnten. Ihre Struktur war locker genug, dass jeder seine eigenen Vorstellungen vom Zweck der Organisation, ihren Mitteln, ihren Methoden und ihrer Politik, die nicht unbedingt mit denen der anderen übereinstimmen mussten, beibehalten konnte. Sie war so flexibel, dass sie sogar die Übernahme der Konferenz-Kultur der KSZE zuließ, einer Kultur, die mehr mit deklaratorischen Aktivitäten zu tun hat als mit dem OSZE-spezifischen Einsatz vor Ort und der für die OSZE ebenso typischen Entsendung von Missionen. Selbst heute noch stellt die OSZE ein Sammelsurium einer solch korporativen Kultur dar, in dem KSZE-Fossilien auf derselben Tagesordnung stehen wie die tägliche Leitung der Missionsarbeit; eine Kultur, in der unterschiedliche Richtungen - politische, regionale, aber auch kulturelle und historische - ihre tagtäglichen Auseinandersetzungen austragen.

Manche würden die Organisation gern auf die Funktion eines verlängerten Arms ihrer nationalen Institutionen beschränken, mit dessen Hilfe sie beinahe direkt vor Ort tätig werden können - nur eben durch internationale Mechanismen. Andere wiederum bedauern, dass die Organisation ihre Rolle als ge-

samteuropäische Sicherheitsorganisation, als Partner des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bei der Beschlussfassung, aufgegeben hat, die sie erst kürzlich, beim Zusammenbruch der albanischen Wirtschaft im Jahre 1997, noch gespielt hatte. Sie favorisieren die Entwicklung in Richtung einer erheblichen Stärkung der institutionellen Struktur und insbesondere des Sekretariats sowie - formell oder informell - die Einrichtung einer Gruppe führender Staaten, die die Rolle eines Sicherheitsrates oder -direktorats übernehmen soll. Wieder andere haben sich noch nicht entschieden, welche Aufgaben die OSZE denn nun erledigen soll und wie viel sie lieber über andere Organisationen regeln wollen. Diese Teilnehmerstaaten stellen die größte Gruppe in der Organisation dar und schaffen so eine gewisse stabile Desorientierung oder auch ein instabiles Gleichgewicht.

Diese Desorientierung und die Instabilität spiegelten sich stets im Sekretariat wider und wurden von ihm ganz bestimmt nicht kompensiert. Das OSZE-Sekretariat wurde in den letzten Jahren erweitert, um die immer größer werdenden Feldmissionen bewältigen zu können. Gemessen an den Bedürfnissen eines relativ großen Netzwerks von Missionen blieb es jedoch eher klein. Es ist nicht sehr stark, weder was den Umfang des Personals angeht noch hinsichtlich seiner formalen Zuständigkeiten oder Kompetenzen. Wenn es also um das institutionelle Gedächtnis geht oder darum, einer bestimmten politischen Linie zu folgen oder eine gewisse Kontinuität von einem Amtierenden Vorsitz zum nächsten sicherzustellen, so hatte - und hat - das Sekretariat dazu sicherlich nur unzureichende Mittel.

In dieser - für die OSZE permanenten und strukturimmanenten - Situation war es klar, dass jegliche Überprüfung der Funktionen des Sekretariats auf der Stelle die üblichen Interessenkonflikte hinsichtlich der Rolle der Organisation, ihrer Institutionen, ihrer Politik und ihres Verhaltens, die z.T. bereits oben umrissen wurden, wieder aufleben lassen würde.

Diese Annahme erwies sich bis in die kleinsten Details der Überprüfung als richtig.

Das Objekt der Überprüfung - das OSZE-Sekretariat in der Version vom Frühjahr 1998 - war ein eigenartiges Wesen. Seine Grundlage bildete das Konfliktverhütungszentrum (KVZ), das durch die Charta von Paris ins Leben gerufen worden war. Das KVZ verhütete aber keine Konflikte. Diese Ambitionen waren schon vor langer Zeit auf die Missionen vor Ort übertragen worden, die diese Aufgabe mit Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge kombinierten. Die hauptsächliche Funktion des KVZ war die eines "Zeugwarts" für die Missionen ("Wir brauchen Geld, Personal, Fahrzeuge ..."). Im Sekretariat gab es keine Arbeitsteilung - weder prinzipiell noch in der Praxis - zwischen den "Designern" und den "Mechanikern". Gleichzeitig stellte das Sekretariat Abteilungen wie die zur "Aufstockung" der großen Feldmissionen groß heraus. Teilweise aufgrund primitiver Finanzierungsmethoden (die Beitragszahlungen für große Missionen erfolgten ausschließlich freiwillig) und Beschränkungen seitens der Geldgeber konnte das Wiener Sekretariat nur in-

direkt verstärkt werden, indem ein Teil der Gelder für die Missionen dem Hauptquartier zugewiesen wurde.
Das Kopenhagener Ministerratstreffen änderte diese Situation durch die Annahme eines obligatorischen Verteilerschlüssels für große Missionen. Angesichts dieses neuen Verteilerschlüssels war der Beginn des Jahres 1998 der richtige Zeitpunkt, um eine Umstrukturierung des Sekretariats in Erwägung zu ziehen.
Die verworrene Struktur ohne eine klare Arbeitsteilung war auch ein Hindernis bei der Aufstellung des Haushalts und bei der Kontrolle der Finanzen. Die Haushaltpläne beruhten auf ungefähren Zahlen und riefen leicht die berechtigte Kritik der Delegationen hervor.
Das Fehlen eines klaren Organisationsplans bedeutete auch Mängel in der Verwaltung, da es weder ein Einsatzmonopol noch eine zentrale Beschlussfassung für die Planung, personelle Ausstattung und Lenkung von Missionen gab.
Die instabile Personalsituation stellte ein weiteres ernsthaftes Problem dar. Anders als andere internationale Organisationen verfügt die OSZE nur zum Teil über fest angestelltes Personal. Ein sehr großer und wichtiger Teil des Personals wurde - und wird - der Organisation durch die Teilnehmerstaaten auf der Grundlage des Abordnungssystems zur Verfügung gestellt. Und selbst das Stammpersonal hatte befristete Verträge, die im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen nur kurze Laufzeiten aufwiesen. Das reichte nicht aus, um Kontinuität, ein Gefühl der Solidarität, der Loyalität und gemeinsamer Ziele bei den Mitarbeitern herzustellen. Die Zeit war jedenfalls zu kurz, um eine starke Teamarbeit aufzubauen.
Es gab auch noch andere Fragen wie z.B. die Verstärkung des Kontakts zu den Missionen sowie ihrer Unterstützung, die Notwendigkeit, die Anbindung des Amtierenden Vorsitzenden an das Sekretariat und die operationelle Geschlossenheit zwischen beiden zu erhöhen, sowie die Arbeit des Sekretariats vor Ort zu vereinheitlichen und mit anderen internationalen Organisationen zu koordinieren.
Nach anfänglichen Beratungen mit den Delegationen zog ich Fachleute für Verwaltungsorganisation hinzu.
Deren Rat war prompt und eindeutig: Trennt euch von den zusammengewürfelten und undurchlässigen Abteilungen mit ihren obskuren Kommunikationskanälen und ihrem Durcheinander. Ersetzt sie durch eine funktional definierte Säulenstruktur, in der Planung und Organisation strikt von infrastrukturellen, administrativen, technischen, budgetären und personellen Funktionen getrennt sind. Der Vorschlag einer solchen Struktur stieß auf Widerstand, insbesondere im KVZ, wo die bisherigen Entscheidungsträger die Kontrolle behalten wollten, nicht nur in Bezug auf die Missionspolitik, sondern auch hinsichtlich der Auswahl des abgeordneten Personals bis hin zu ausgesprochen technischen Fragen in Bezug auf die Missionen, um ihre Politik aufrechterhalten zu können. Weiterer Widerstand kam von denjenigen, deren

Rang oder Funktion innerhalb des Sekretariats sich durch eine solche Umstrukturierung ändern würde.
Da diese funktionelle Trennung ein Hauptziel der ganzen Arbeit war, entschloss ich mich gleichwohl an dem Vorschlag einer solchen Struktur festzuhalten.
Eine grundsätzliche Bemerkung: Es besteht die Tendenz, die fragmentierte institutionelle Struktur der OSZE (BDIMR, HKNM, Prager Büro, Parlamentarische Versammlung etc.) auch innerhalb des Wiener Sekretariats selbst zu kopieren. Diese Tendenz gefährdet die Geschlossenheit der Arbeit des Sekretariats und neue Initiativen sollten dieses Risiko berücksichtigen. Diese Struktur "sauber" zu halten, ist nicht nur eine Frage der strukturellen Überprüfung; es erfordert auch die ständige Aufmerksamkeit der Delegationen.
Die zweitgrößte Aufgabe der Überprüfung war die vorgeschlagene Verlängerung der Laufzeiten von Arbeitsverträgen. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten war strikt gegen Änderungen, die die Flexibilität der Organisation schmälern und es unmöglich machen würden, kurzfristig Personal einzustellen bzw. zu entlassen. Mein Ziel war es, mit dem Vorschlag neuer Laufzeiten die im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen höhere Flexibilität der OSZE ebenso aufrechtzuerhalten wie den Gedanken, keine "Jobs fürs Leben" zu schaffen, gleichzeitig jedoch das Gefühl eines gemeinsamen Ziels und der Zusammengehörigkeit zu fördern. Missionen dauern häufig drei bis vier Jahre und um Kontinuität zu gewährleisten, sollten die Verträge im Hauptquartier keine kürzere, sondern eher eine etwas längere Laufzeit haben. In diesem Punkt sah ich keinen Raum für Kompromisse. Die Verlängerung der Laufzeiten der Arbeitsverträge war notwendig und die Lösung (maximal fünf bis sieben Jahre), die seither angewendet wird, ist zweckmäßig.
In den anderen Fragen stellte es sich als unmöglich heraus, zu einem Deal zu kommen. Der Versuch, das Sekretariat mit zusätzlichem Personal auszustatten, traf auf den Widerstand mehrerer Delegationen.
Zweifellos hätte man in diesen Fragen unter anderen Umständen wesentlich weiter kommen können. Da ich das Sekretariat in Bezug auf die personelle Ausstattung stärken wollte, diesem Ziel aber in keiner Weise näher kam, habe ich sogar die Möglichkeit erwogen, überhaupt keinen Bericht vorzulegen. Der Vorschlag für eine neue Struktur und die Verlängerung der Vertragslaufzeiten schien mir zu wenig für einen formellen Abschlussbericht zu sein. Aber der Beschluss des Ministerrats war eindeutig: Die Überprüfung musste bis September 1998 abgeschlossen sein.
Einige Wochen später ergab sich aus Miloševićs Aktionen im Kosovo und den daraus folgenden Verhandlungen von Botschafter Holbrooke, die zum Einsatz der KVM führten, eine gute Gelegenheit zur Rationalisierung der operativen Instrumente der OSZE und auch dazu, dabei sogar über die Ziele des Berichts hinauszugehen, auch in Bezug auf Personalfragen und auf das Hauptquartier. Worauf man sich aus schierem Prinzip nicht einigen konnte, wäre wohl einfacher unter Verweis auf eine konkrete Situation und spezifi-

sche Notwendigkeiten durchzusetzen gewesen. Aber zu dem Zeitpunkt war die Überprüfung bereits abgeschlossen und der Bericht veröffentlicht.
Ausgehend von den Ergebnissen bedauere ich es jedoch nicht, dass er strikt auf einige wenige Themen der "Reform-Agenda" beschränkt war. Obwohl die Personalauswahl immer noch ein Problem darstellt, hat das Sekretariat seine Leistungen stark verbessert, insbesondere in Bezug auf die Haushaltsplanung und auf die Finanzen. Die Kontinuität im Hauptquartier ist durch die Verlängerung der Vertragslaufzeiten erheblich verbessert worden.
Unabhängig von diesen konkreten Ergebnissen bot die Überprüfung die Gelegenheit zu einer umfassenden Diskussion über die Rolle und die Aufgaben der Organisation - über ihre Form und ihr Format; eine Diskussion, die im Ständigen Rat oder irgendeinem anderen Gremium der Organisation nie geführt wird.

Dušan Reljić

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Am 27.April 1999 teilte Freimut Duve, Beauftragter der OSZE für Medienfreiheit, in einer Presseerklärung mit, er sei wegen des Angriffs der NATO-Bomber auf die Zentrale des serbischen staatlichen Fernsehens RTS in Belgrad "ernsthaft besorgt".[1] Bei dem Angriff, der am 23. April 1999 erfolgt war, wurden 16 RTS-Mitarbeiter getötet und zahlreiche weitere verletzt.
Duve erklärte, er sei sich zwar dessen völlig bewusst, dass das staatliche Fernsehen das Rückgrat der Kriegspropagandamaschinerie Miloševićs ist; er sei aber dennoch besorgt, dass in zukünftigen Konflikten Journalisten als "Kombattanten" behandelt werden würden. Einen solchen Präzedenzfall zu schaffen wäre "äußerst gefährlich". Obwohl das Kommentieren der Handlungen anderer internationaler Organisationen nicht zu seinen Prioritäten gehöre, hoffe er doch, dass die NATO seine Besorgnis berücksichtigen werde, hieß es in der Presseerklärung.
Die NATO-Befehlshaber und einige führende Politiker aus den NATO-Staaten teilten Duves Besorgnis nicht. Vor allem US-amerikanische und britische Regierungsvertreter stellten sich voll und ganz hinter den Angriff. Noch ein Jahr später, am 12. Juni 2000, betonte der frühere Oberbefehlshaber der NATO, der US-amerikanische General Wesley Clark, dass dieser Angriff ein "gewaltiger Schritt" zur Beseitigung dieses "wichtigen Instruments der Provokation" gewesen sei.[2] Führende Menschenrechtsorganisationen und Journalistenverbände wie *Amnesty International* und die *International Federation of Journalists* sowie weitere nichtstaatliche Organisationen aus aller Welt hingegen hatten den Angriff seinerzeit aufs Schärfste verurteilt. Ihre Proteste wirkten sich jedoch in keinerlei erkennbarer Weise auf die Behandlung von Journalisten und Medien im weiteren Kriegsverlauf oder auf die internationale Debatte über den Schutz von Journalisten in Konfliktsituationen aus. Im Juni 2000 erklärte der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in einem Schreiben an *Amnesty International*, seine Ankläger sähen keine Veranlassung, eine Untersuchung wegen des NATO-Angriffs auf das serbische Fernsehen und andere zivile Ziele einzuleiten.[3]

---

1 Duve Concerned With the Bombing of RTS, Presserklärung des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit vom 27. April 1999 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
2 Clark calls Attack on Serbian Media Center Necessary, in: RFE/RL vom 12. August 2000.
3 Vgö. Amnesty International's initial comments on the review by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia of NATO's Operation Allied Force, AI Index EUR 70/029/2000, News Service Nr. 116. In den Absätzen 55 und 76 der Mitteilung des Tribunals heißt es, dass Medien "ein legitimes militärisches Ziel" werden können, falls sie "das Nervensystem sind, das die Kriegstreiber an der Macht hält und somit die Kriegsanstrengungen fördert".

Für die Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten war der Angriff auf das serbische Fernsehen, bei dem 16 Menschen den Tod fanden, wohl die schwerste Prüfung seit der Einrichtung dieses Amtes im Dezember 1997. Hätte der OSZE-Medienbeauftragte angesichts dieses Blutbades geschwiegen, wäre es um seine Glaubwürdigkeit geschehen gewesen. Denn zu den wichtigsten Bekenntnissen des ersten Amtsträgers, des deutschen Sozialdemokraten Freimut Duve, gehört das unablässige Anprangern der "Zensur durch Mord". Darüber hinaus ist, wie Duve nicht nur einmal betonte, die Frage "Wie gehen Demokratien mit kriegerischen Auseinandersetzungen um?" zum "permanenten Testfall der journalistischen Freiheit" und somit auch zu einer der "zentralen Herausforderungen" seiner Arbeit geworden.[4] Allerdings zeigte dieser folgenschwere Fall auch die Grenzen der Wirkungsmöglichkeit des OSZE-Medienombudsmannes auf. Während ihm wenig mehr als deutliche Worte zur Verfügung stehen, um die internationale Öffentlichkeit zu mobilisieren, stehen den Menschen, die über Macht verfügen, seien es Regierungen oder auch gewöhnliche Kriminelle, kaum Hindernisse im Weg, wenn sie unbequeme oder auch unerwünschte Stimmen in den Medien zum Verstummen bringen wollen - oft durch Mord.

Medien nach dem Ende der Einparteienherrschaften in Mittel- und Osteuropa

Am 18. Dezember 1997 wurde Freimut Duve auf der OSZE-Ministerratstagung in Kopenhagen zum ersten Beauftragten der OSZE für Medienfreiheit berufen. Vorausgegangen war eine diplomatische Initiative des damaligen deutschen Außenministers Klaus Kinkel. Das verstärkte Interesse an Fragen der Medienfreiheit in Bonn und anderen westlichen Hauptstädten scheint in erster Linie auf die problematischen Entwicklungen auf diesem Gebiet in vielen der so genannten Transitionsländer Ost- und Südosteuropas und insbesondere auf die Bedeutung der Kriegspropaganda in den Nachrichtenmedien im ehemaligen Jugoslawien zurückzugehen.
In den "neuen" Demokratien, die in den ehemaligen Einparteienstaaten entstanden, ergab sich nach der Wende 1989/1990 keinesfalls automatisch ein günstiges Klima für die Entfaltung der Meinungs- und Pressefreiheit. Im Gegenteil: In zentralasiatischen, kaukasischen und anderen Staaten der ehemaligen Sowjetunion kontrollierten die Regierungen die Medienlandschaft nach wie vor, oft mit eiserner Hand.[5] In Ungarn, der Tschechischen Republik und anderen mittelosteuropäischen Staaten brachen seit der Einführung des Parteienpluralismus immer wieder "Medienkriege" aus, bei denen es um die

4 Freimut Duve, Medienfreiheit organisieren. Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE, in: Internationale Politik 5/2001, S. 37-42, hier: S. 40.

5 Vgl. dazu die nunmehr über 50 Berichte des Europäischen Medieninstituts in Düsseldorf seit 1992 über die Berichterstattung vor Wahlen in Transitionsländern zwischen Südosteuropa und Zentralasien, www.eim.org.

Kontrolle über die öffentlich-rechtlichen Sender und andere wichtige Nachrichtenorganisationen ging.[6] Offensichtlich verstanden zahlreiche Politiker die unmittelbare Verfügung über die Medien als Teil ihrer Machtfülle nach gewonnenen Parlamentswahlen. Dies führte zum Widerstand der Opposition, der Journalisten und der Öffentlichkeit. Die Konflikte um die Medien haben die Demokratisierung der politischen Praxis in den postkommunistischen Ländern unübersehbar beeinträchtigt.
Ein besonderer Fall ist das frühere Jugoslawien, wo es unter der Herrschaft der Kommunistischen Partei eine lebhafte und nur zum Teil zensierte Medienlandschaft gab. Vor dem Ausbruch des Bürgerkrieges im Jahre 1991 wurde der spätere Waffengang jedoch zunächst durch den Krieg der Worte vorbereitet und geprobt. Zahlreiche Medien wurden zu hemmungslosen Sprachrohren der ethnochauvinistischen Propaganda. Andererseits verdienten sich in den nachfolgenden Jahren nicht wenige Zeitungen, Hörfunk- und Fernsehsender Lorbeeren im Kampf gegen die nationalistischen Despotien in Serbien, Kroatien und Bosnien.
Duve selbst fasste den Hintergrund der Entstehung seines Amtes so zusammen: "Als die OSZE als erste regionale Organisation der Vereinten Nationen dieses interventionsberechtigte Amt eines Beauftragten für die Freiheit der Medien einrichtete, war dies nur möglich aus der besonderen Helsinki-Geschichte. Ohne 'Solidarność', ohne Alexander *Solshenyzin*, ohne Václav *Havel*, ohne die Tausende ungenannter Autoren, von denen viele noch in den siebziger Jahren zu Gefängnisstrafen verurteilt wurden, ist diese Bereitschaft zur übernationalen Beobachtung der Pressefreiheit nicht zu verstehen."[7]

Das Mandat

Am 5. November 1997 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Einrichtung des Amtes des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und den Wortlaut seines Mandats. "Dadurch soll die Umsetzung der einschlägigen OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen verstärkt werden und abgestimmtes Vorgehen der Teilnehmerstaaten auf der Grundlage ihrer gemeinsamen Werte größere Durchschlagkraft erhalten"[8], heißt es in dem Beschluss. In diesem Dokument werden dem Amt u.a. folgende Aufgaben zugewiesen:

- Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit soll in allen Teilnehmerstaaten die maßgeblichen Entwicklungen im Medienbereich beobachten und für die vollständige Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in Bezug auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit eintre-

6 Vgl. dazu Péter Bajomi-Lázár/István Hegedüs (Hrsg.), Media and Politics, Budapest 2001.
7 Duve, a.a.O. (Anm. 4), S. 37 (Hervorhebungen im Original).
8 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 193, PC.DEC/193 vom 5. November 1997.

ten und diese fördern. In dieser Hinsicht soll ihm eine Frühwarnfunktion zukommen.
- Der Schwerpunkt der Tätigkeit des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit soll darin bestehen, bei schweren Verstößen von Teilnehmerstaaten gegen die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in Bezug auf freie Meinungsäußerung und Medienfreiheit zu reagieren. Er soll sich um die Aufnahme direkter Kontakte mit dem Teilnehmerstaat und anderen betroffenen Parteien bemühen, den Sachverhalt beurteilen, dem Teilnehmerstaat Hilfestellung leisten und zur Lösung des Problems beitragen.
- Der OSZE-Beauftragte kann von Teilnehmerstaaten und von anderer interessierter Seite, z.B. von Medien, nationalen und internationalen Medienverbänden sowie von anderen einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen, Informationen über die Mediensituation einholen. Er soll eng mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) zusammenarbeiten und auch mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und einschlägigen internationalen Organisationen kooperieren. Er darf jedoch nicht mit Personen oder Organisationen in Verbindung treten, die Terror oder Gewalt ausüben oder befürworten.
- Der OSZE-Beauftragte berät sich routinemäßig mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und erstattet regelmäßig Bericht an den Ständigen Rat. Alljährlich berichtet er beim Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension bzw. dem OSZE-Überprüfungstreffen über den Stand der Umsetzung der OSZE-Prinzipien in Bezug auf Medienfreiheit.

Zusammenfassend können folgende Funktionen als die drei wichtigsten Aufgaben des OSZE-Medienbeauftragten bezeichnet werden:

1. Beobachtung und Berichterstattung der Entwicklung in den OSZE-Staaten hinsichtlich der Medienfreiheit,
2. Frühwarnfunktion im Hinblick auf mögliche Beeinträchtigungen der Medienfreiheit sowie
3. schnelles Eingreifen bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Medienfreiheit.

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit wird vom Ministerrat auf Empfehlung des Amtierenden Vorsitzenden nach Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten bestellt. Es soll sich um eine "herausragende internationale Persönlichkeit mit langjähriger einschlägiger Erfahrung" handeln, von der man eine "unparteiische Wahrnehmung ihres Amtes erwarten kann". Die Amtszeit beträgt drei Jahre und kann um weitere drei Jahre verlängert werden. Amtssitz ist Wien.

Im Sommer 2001 waren zehn Mitarbeiter aus neun Staaten im Büro des Beauftragten beschäftigt. Diese Zahl dürfte allerdings noch steigen, wenn die OSZE-Gremien Duves Vorschläge für eine Erweiterung der Projekte, an denen sich das Büro des Medienbeauftragten beteiligt, gutheißen und eine dementsprechend bessere finanzielle und personelle Ausstattung befürworten. Im OSZE-Haushalt für das Jahr 2001 waren 647.800 Euro für das Amt des Medienbeauftragten vorgesehen. Das sind zwar nur 0,34 Prozent des Gesamtbudgets der OSZE; es bedeutet aber immerhin eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr, in dem 0,24 Prozent (515.300 Euro) der Ausgaben der OSZE für diesen Zweck vorgesehen waren.

Der erste OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit

Erst im Frühsommer 2001 wurde Freimut Duve für weitere drei Jahre in seinem Amt bestätigt. In Zeitungsberichten hieß es, aus Verärgerung über seine Kritik am Vorgehen Moskaus in Tschetschenien und als Zeichen des Protests habe Russland beim Ministerratstreffen der OSZE im November 2000 in Wien einer Verlängerung vorerst nur um ein halbes Jahr zugestimmt. US-amerikanische Quellen sprachen von einem angesehenen russischen Gegenkandidaten zu dem "umstrittenen" Amtsinhaber.[9] Rückwirkend zum Jahresbeginn erfolgte dann im Juli 2001 doch die Bestätigung. Insbesondere deutsche Blätter hatten vorher von "massivem Druck" - nur zum Teil hinter den Kulissen - seitens autoritär regierter OSZE-Teilnehmerstaaten gegen den Medienbeauftragten berichtet.
Öffentlich wurde z.B. der Konflikt mit belarussischen Behörden, als Duve in der letzten Aprilwoche 2001 seine geplante Reise nach Minsk absagte. Die dortigen Stellen hatten zuvor Duves für Belarus zuständiger Mitarbeiterin, die früher an der US-amerikanischen Botschaft in Minsk in leitender Tätigkeit beschäftigt gewesen war, Schwierigkeiten bei der Erteilung des Visums gemacht. "Es kann nicht angehen, dass irgendein Land der 55 Teilnehmerstaaten darüber bestimmt, wen ich auf diese oder jene Reise mitnehme", erklärte Duve daraufhin vor Journalisten.
Schon als Bundestagsabgeordneter der SPD, der seit 1980 für mehr als vier Wahlperioden im Bundestag saß, und davor von 1970 bis 1989 als Herausgeber der Buchreihe rororo-aktuell hatte sich Duve (geboren 1936) einen Namen als Klartext-Redner gemacht. Später war er Abgeordneter in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und erhielt im November 1997 den Hannah-Arendt-Preis für politisches Denken. Über ein Merkmal, das seine Persönlichkeit entscheidend prägt, schrieb Duve einmal selbst: "Was in meiner Jugend ein oft liebevoll spöttisch gemeintes Lob gewesen war - 'sehr idealistisch' -, hat mich in der Politik bis heute begleitet, immer noch spöttisch,

9 Vgl. Limited Renewal for the OSCE's Freimut Duve, in: Newsletter of the World Press Freedom Committee, 7. Dezember 2000.

heute aber als Tadel."[10] Als "passionierten Weltverbesserer" bezeichnete ihn eine Züricher Zeitung.[11]

Idealismus, aber auch viel Pragmatismus gehören zweifellos zu den wichtigsten Eigenschaften, die der Mandatsträger in diesem Amt besitzen muss. So waren und sind seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Systems in Mittel- und Osteuropa anstelle einer allgemein erwarteten ständigen Verbesserung heftige Rückschläge hinsichtlich der Medienfreiheit zu beobachten. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die Ermordung des ukrainischen Journalisten Georgij Gongadse im Jahre 2000, die in internationalen Zeitungsberichten mit höchsten staatlichen Stellen in der Ukraine in Zusammenhang gebracht wurde. Auf Vorschlag des Medienbeauftragten wurde Gongadse im Frühjahr 2001 posthum mit dem OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie ausgezeichnet. Das Büro des OSZE-Medienbeauftragten veranstaltete gleichzeitig zusammen mit dem ukrainischen Außenministerium eine Serie von Seminaren zur Medienfreiheit in verschiedenen Teilen des Landes.

Idealismus zeigt der erste OSZE-Medienbeauftragte auch in seinem Bemühen, "kein Buchhalter der Repression" zu sein, sondern insbesondere die "kulturelle und zivile Dimension" seines Amtes zu betonen. So sind die Jahrbücher des OSZE-Medienbeauftragten entstanden, die schon vom Design her diesen Anspruch dokumentieren. Die Buchdeckel tragen eine Illustration von Günter Grass mit dem Titel "Des Schreibers Hand", die aus einer Steinwüste emporkommt und einen spitzen Federkiel hält. Neben medienspezifischen Beiträgen sind auch Lyrik und literarische Essays von solch namhaften Autoren wie Dschingis Aitmatow oder Dragan Velikić enthalten.

Darüber hinaus sind zwei Bücher mit regionalem Bezug als Teil einer neuen Reihe unter Duves Ägide entstanden: "Kaukasus - Verteidigung der Zukunft" mit Beiträgen von Autoren unterschiedlicher ethnischer Herkunft aus dieser krisen- und kriegszerissenen Region sowie "Verteidigung der Zukunft - Suche im verminten Gelände", in dem zwölf Autoren aus dem ehemaligen Jugoslawien über die Auswirkungen der jüngsten Vergangenheit auf die Zukunft ihrer Heimat nachdenken.

Ein weiteres Projekt hat Duve im Jahr 2001 angestoßen, das kaum mit dem Image - und womöglich auch mit dem Mandat im engeren Sinn - einer internationalen Regierungsorganisation verbunden ist: Ein "*mobile culture container*" soll das ehemalige Jugoslawien bis Ende 2002 bereisen, um vor allem der Jugend einen Treffpunkt für den kulturellen Austausch anzubieten und Intoleranz und ethnischen Chauvinismus zu bekämpfen. Die finanziellen Mittel in Höhe von etwa 3,5 Millionen DM wurden im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa vor allem in Deutschland, Österreich, der Schweiz und der Tschechischen Republik aufgebracht.

---

10 Freimut Duve, Vom Krieg in der Seele. Rücksichten eines Deut schen, Hamburg 1998, S. 18.

11 Peter Fürst, Schutzpatron der Pressefreiheit, in: Tages-Anzeiger, Zürich, 12. Juni 1999.

Die Aktivitäten

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit berichtet dem Ständigen Rat und anderen Gremien der OSZE regelmäßig von seinen Aktivitäten. Er wendet sich bei gegebenem Anlass auch mit Pressemitteilungen und Interviews an die Öffentlichkeit. Wie diesen Dokumenten zu entnehmen ist, richtet sich der größte Teil seiner Aktivitäten auf Vorgänge in "neuen Demokratien", obwohl in geringem Umfang auch Ereignisse in westlichen Demokratien Erwähnung finden.
So ging Duve in seinem Bericht an den Ständigen Rat der OSZE vom 19. Juli 2001 auf die Ankündigung des italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi ein, er werde im September desselben Jahres den Einfluss auf sein Medienimperium aufgeben. Duve hob hervor, dass Halbheiten, die den Verdacht aufkommen ließen, dass er seinen Einfluss doch verdeckt behalte, hierbei nicht annehmbar wären. Duves besondere Besorgnis galt der Möglichkeit, dass ein solcher Ausgang der Dinge in einem EU-Land einigen politischen Führern in neuen Demokratien als Rechtfertigung dafür dienen könnte, wenigstens teilweise weiterhin die Kontrolle über die Medien zu behalten.
Andere in dem Bericht erwähnte Fälle, mit denen er sich beschäftigt hatte, sind für die Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten charakteristisch: Es ging u.a. um die Ausübung von Druck auf Journalisten des Fernsehsenders Rustavi-2 in Georgien, um Berichte über 70 Fälle von Druckausübung auf Journalisten in Aserbaidschan allein im ersten Halbjahr 2001, um den Fall des Kameramanns Dmitri Sawadskij, der vor einem Jahr in Belarus verschwand, und um andere aktuelle Beispiele von Repression bis hin zu Morden an Journalisten in postkommunistischen OSZE-Ländern.
Ein Querschnitt der üblichen Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten beinhaltet:

- öffentliche und diskrete Interventionen bei staatlichen Stellen zu Gunsten inhaftierter oder bedrängter Journalisten,
- Besuche bei staatlichen Stellen in Transitionsländern mit besonders ausgeprägten Problemen hinsichtlich der Medienfreiheit,
- Veröffentlichung von Länderberichten über die jeweilige Mediensituation,
- Veranstaltung von und Teilnahme an Konferenzen zu Medienthemen, die sich vor allem auf Transitionsländer beziehen,
- Initiieren öffentlicher Debatten über Themen wie die Verbesserung der Sicherheit von Journalisten in Konfliktzonen durch besondere Abzeichen.

Zwei Aspekte der Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten werden teilweise kontrovers diskutiert. Zum einen stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von "östlichen" zu "westlichen" Themen. Zum zweiten erscheint die

Abgrenzung zur Arbeit nichtstaatlicher Organisationen im Medienbereich unklar.

Duve hat in einigen Interviews darauf hingewiesen, dass sich Vertreter westlicher Staaten jedes Mal "befremdet" zeigten, sobald sich sein Amt besorgt zu Fragen der Medienfreiheit in ihren Ländern äußere. Seine Antwort darauf sei stets, dass "Selbstgerechtigkeit (...) der schlimmste Feind der Gerechtigkeit" sei. "Darum muss man immer zuerst vor der eigenen Türe wischen".[12] Allerdings ist das, wie seine Erfahrungen auch zeigen, kein einfaches Vorhaben. So wurde es vom konservativen US-amerikanischen *World Press Freedom Committee* keineswegs positiv aufgenommen, dass Duve im Inhalt des Ersten Zusatzes zur US-Verfassung ein "Problem" bei der Bekämpfung der "Hasssprache" sieht. Berlusconi wies Duves Kritik wegen möglicher Interessenkonflikte zwischen Berlusconi, dem Medienmogul, und Berlusconi, dem Regierungschef, wütend zurück, worauf Duve mit den Worten zitiert wurde, er sei enttäuscht über die zurückhaltenden Reaktionen in der EU auf die Entwicklung in Italien.[13] Duves Äußerungen zu Berlusconi wurden in seinem Heimatland von der CDU zum Anlass genommen, polemisch auf die Medienbeteiligungen der SPD, deren Mitglied Duve ist, hinzuweisen.[14]

Duve hat oft auf die "strukturelle Zensur" in den "neuen Demokratien" aufmerksam gemacht: die Monopolisierung der wenigen Druckereien durch den Staat, die Diskriminierung beim Vertrieb, vorgeschobene Inspektionen durch die Finanzbehörde, die Feuerpolizei oder die Sanitätsbehörden usw. Der OSZE-Medienbeauftragte hat diese Probleme dementsprechend in vielen seiner Aktivitäten berücksichtigt. Ebenso ernsten Problemen, die der Medienbeauftragte in der westlichen Medienlandschaft festgestellt hat, hat er sich bislang nicht in vergleichbarer Weise zugewandt. Dabei geht es nicht darum - wie geschehen -, dass der OSZE-Beauftragte öffentlich seine Besorgnis äußert, wenn spanische Journalisten gezielt von terroristischen Organisationen verfolgt werden oder wenn die italienische Polizei beim G8-Wirtschaftsgipfel in Genua Ende Juli 2001 Journalisten prügelt und verhaftet. Es geht hier vielmehr um strukturelle Probleme, wie z.B. - in Duves Worten - die "Industrialisierung der Medienwelt" und die damit zusammenhängende Bedrohung der journalistischen Freiheit innerhalb global operierender Medienunternehmen, deren Besitzer weit verzweigte andere Wirtschaftsinteressen verfolgen. "Der moderne Staat, die moderne Wirtschaft können nicht überleben ohne die korrigierende Debatte. So ist heute die Freiheit der journalistisch arbeitenden Medien eine globale Herausforderung", stellt Duve selbst fest.[15]

Die zweite Problemebene betrifft das konzeptuelle und finanzielle Verhältnis des OSZE-Medienbeauftragten zu nichtstaatlichen Organisationen. In den

---

12 Ebenda.
13 Vgl. Berlusconi rejects criticism, BBC News Online, 24. Mai 2001.
14 Vgl. CDU begrüßt Forderung nach der Trennung von Regierung und Medien, Erklärung des Generalsekretärs der CDU, Laurenz Meyer, vom 22. Mai 2001.
15 Freimut Duve, Für Stabilität und Pluralismus - Medienhilfe der OSZE, in: Magazin Deutschland 1/2000, online unter: www.magazin-deutschland.de.

Berichten an den Ständigen Rat der OSZE vom 5. April und 19. Juli 2001 hat Duve eine Ausweitung der Projektaktivitäten seines Amtes angekündigt. So will der OSZE-Beauftragte Seminare und Konferenzen zu Themen wie z.B. die Transformation ehemals staatlicher Sender in öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Mittel- und Osteuropa abhalten oder auch juristische Beratung für Journalisten in nichtkonsolidierten Demokratien z.B. in Zentralasien anbieten. Diese Vorhaben gehören jedoch seit Jahren zu den Kernaktivitäten zahlreicher internationaler nichtstaatlicher Organisationen. So bietet die Londoner NGO §19 seit vielen Jahren juristische Beratung in den Transitionsländern Afrikas und Asiens sowie Mittel- und Osteuropas an. Das Europäische Medieninstitut, die Internationale Journalistenföderation, das Internationale Presse Institut und viele andere nichtstaatliche Organisationen führen seit geraumer Zeit Projekte durch, die nun zunehmend auch zu den Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten gehören. Dazu kommt noch, dass der Europarat in Straßburg über seine Medienabteilung mehr oder weniger identische Vorhaben durchführt - und die UNESCO zum Teil auch. All diese Organisationen klagen zwar seit Jahren über mangelnde Koordinierung, unternehmen jedoch nur wenig dagegen.
Für viele nichtstaatliche Organisationen, die sich mit Medien beschäftigen, kommen dieselben Geldquellen in Frage wie für Regierungsorganisationen, die vergleichbare Projekte durchführen. Dabei handelt es sich um nationale staatliche und andere Geldgeber wie politische und humanitäre Stiftungen sowie die Europäische Union. Diese Mittel sind begrenzt und jeder neue erfolgreiche Bewerber "auf dem Markt" schränkt die Aussicht der anderen Interessenten auf eine Projektfinanzierung ein. Sollte es nicht zu einer weit engeren Abstimmung zwischen den vielen Akteuren in diesem Bereich kommen, sind handfeste Konflikte zu erwarten. Dabei könnte nicht nur der Zugang zu Fördermitteln, sondern auch die grundlegende Frage, was eine Regierungsorganisation auf dem Gebiet der Medien unternehmen darf, die traditionell zu den wichtigsten Institutionen der Zivilgesellschaft gerechnet werden, kontrovers diskutiert werden.

Auswirkungen

Es ist ein bedeutender Gewinn für die noch immer zarte Pflanze der Rede- und Meinungsfreiheit in den "neuen Demokratien" unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, dass es den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gibt. Jeder Journalist weiß zwar, dass ihn letztlich nichts vor der Wut der "Macht", die er gereizt hat - sei es die staatliche oder die kriminelle, die beide oft in Personalunion auftreten -, bewahren kann. Nichtsdestoweniger steigen seine Chancen dadurch, dass "draußen" jemand ist, dessen Telefonanruf der Präsident nicht zurückweisen kann, sofern er auch nur etwas Wert auf sein internationales Ansehen legt. Dieser Telefonanruf oder die eilige Visite eines Vertre-

ters des OSZE-Medienbeauftragten kann für manche Journalisten und andere Autoren lebensrettend sein. Es besteht sogar die Chance, dass sich so etwas wie eine "Langzeitwirkung" einstellt: Die politischen Führer der "nichtkonsolidierten Demokratien" lernen zunehmend zu verstehen, dass ein Zusammenhang besteht zwischen der Meinungsfreiheit im eigenen Lande, der Stellung im Ausland und der Bereitschaft des Westens, Kredite und andere Unterstützung zu gewähren. Oftmals ergibt sich daraus vorerst nur die Mimikry einer freien Öffentlichkeit, da hinter den Kulissen alte und neue Kontrollmechanismen wirken. Aber nicht einmal dies war vor einem Vierteljahrhundert, als die KSZE gegründet wurde, denkbar.
Offen bleibt, inwieweit der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit den noch in der KSZE-Geschichte begründeten Ost-West-Gegensatz in seiner alltäglichen Arbeit wird überwinden können. Die Jahrbücher des OSZE-Medienbeauftragten sind bisher mit der Überschrift "Freiheit und Verantwortung" erschienen. Ohne Zweifel wird sich sein Amt noch lange für die Freiheit der Medien, vor allem in Osteuropa, einsetzen müssen. Es bleibt noch die Herausforderung für den OSZE-Medienbeauftragten, größere internationale Öffentlichkeit herzustellen hinsichtlich der Verantwortung westlicher Medienzaren wie Berlusconi, Kirch oder Murdoch dafür, wie sie mit dem gewaltigen politischen und gesellschaftlichen Einfluss, den ihnen die Macht über die Medien verleiht, umgehen.

Randolf Oberschmidt

Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE - Eine Zwischenbilanz

Als die Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahre 1990 in der Charta von Paris für ein neues Europa beschlossen, ein Büro für freie Wahlen einzurichten,[1] das im Mai 1991 in Warschau seine Arbeit aufnahm, war nicht abzusehen, dass sich daraus die wichtigste Einrichtung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, wie die KSZE seit 1995 heißt) im Bereich der menschlichen Dimension entwickeln würde. Ursprünglich damit beauftragt, den Informationsaustausch über Wahlen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE zu erleichtern, wurde das Mandat des Büros in der Folgezeit auch auf andere Aspekte der menschlichen Dimension wie Menschenrechte und Demokratisierung ausgeweitet. Folgerichtig wurde es deshalb auch 1992 in Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt.[2] Zusammen mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und dem Beauftragten für Medienfreiheit gehören die Tätigkeiten des BDIMR zu den "wesentliche(n) Instrumente(n) zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit".[3]
Es ist nicht möglich, in diesem kurzen Aufsatz ausführlich auf die Vielfalt der Tätigkeiten des BDIMR während seines zehnjährigen Bestehens einzugehen. Stattdessen soll versucht werden, eine Art Zwischenbilanz dieser Institution zu ziehen, in der ihre institutionelle Entwicklung, ihre inhaltliche Arbeit und ihre regionalen Schwerpunkte skizziert werden. Der zeitliche Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung seit 1997, als das BDIMR weitgehend seine aktuelle Gestalt angenommen hatte.[4] Inhaltlich geht es ne-

1 "Wir beschließen, in Warschau ein Büro für freie Wahlen einzurichten, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern". Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 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. A.2, S. 17.

2 Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5, S. 2.

3 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, S. 462.

4 Für die Zeit vor 1997 vgl. u.a.: Heather Hurlburt, Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Die Antwort der OSZE auf die Herausforderung der Demokratisierung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 277-285; Hans-Joachim Gießmann, Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 191-204; Gerald Mitchell: Wahlbeobachtung über den Tag hinaus, in: ebenda, S. 205-218; Audrey F. Glover, Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 1994-1997, in: Institut für

ben der Zusammenfassung der wichtigsten Fakten und Aktivitäten vor allem auch um die Herausarbeitung von Problembereichen und möglichen Lösungsansätzen. Abschließend sollen in einem Ausblick einige Vorschläge bezüglich der zukünftigen Prioritäten des BDIMR vorgestellt werden, um die Leistungsfähigkeit und Effektivität dieser Institution zu stärken.

Struktur und institutionelle Anbindung des BDIMR

Struktur und Budget

Die ersten Jahre der Tätigkeit des BDIMR von 1992 bis etwa Anfang 1997 fielen in die Phase, in der die OSZE begann, nach dem Prozess der Normenbildung, der für die menschliche Dimension etwa um 1990 abgeschlossen war, die Fragen der Implementierung und operativen Umsetzung in Angriff zu nehmen.[5] Dem BDIMR in seiner damaligen Struktur wurden sehr schnell die Grenzen aufgezeigt: Während sich Wahlbeobachtungen als geeignetes und zuverlässiges Instrument etablieren konnten, litten andere Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension daran, dass sie nicht genügend fokussiert, zu wenig operativ und zu weit vom Ort des Geschehens entfernt waren. Des Weiteren litt das Büro an akutem Personalmangel.
Im Sommer 1997 wurde das BDIMR dann folgerichtig einer notwendigen Reorganisation unterzogen, die zu einer Vergrößerung der Mitarbeiterzahl (verbunden mit der dazu notwendigen finanziellen Ausstattung) sowie einer klareren Trennung der verschiedenen Aktivitäten führte.[6] Die damals eingeführten Strukturen sind in leicht modifizierter Form heute noch gültig, auch wenn im Laufe der Zeit aufgrund neuer Tätigkeitsfelder einige neue Positionen hinzugekommen sind (z.B. Mitarbeiter in den Bereichen Roma und Sinti, Fragen der Gleichberechtigung, Menschenhandel). Das BDIMR verfügt im Sommer 2001 über einen Mitarbeiterstamm von über 80 Personen aus mehr als 30 OSZE-Teilnehmerstaaten. Das Büro gliedert sich neben der Verwaltung in die Abteilungen/Sektionen Wahlen, Demokratisierung, *Monitoring*

Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 349-358.

5 Vgl. Randolf Oberschmidt, 25 Jahre menschliche Dimension der KSZE/OSZE. Von der Schlussakte von Helsinki (1975) zum Istanbuler Gipfel (1999), in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 319-327, sowie die dort angeführte Literatur.

6 Vgl. PC.DEC/174, 19. Juni 1997; PC.DEC/179, 10. Juli 1997; Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 1997, Warschau, 1. Dezember 1997, in: http://www.osce.org/odihr/docs/annual97.pdf; sowie Paulina Merino, Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 415-425. Geschaffen wurden u.a. die Posten eines ersten stellvertretenden Direktors, eines zweiten stellvertretenden Direktors für Verwaltung sowie der Leiter der Abteilungen Wahlen und Demokratisierung.

der Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in der menschlichen Dimension und Öffentlichkeitsarbeit sowie Roma- und Sinti-Angelegenheiten.[7]
Obwohl das BDIMR im Rahmen der OSZE deutlich an Effektivität und Profil gewonnen hat, müssen einige mit der Struktur des BDIMR zusammenhängende potentielle Probleme genannt werden: Ein grundsätzliches Problem, das im Übrigen die Organisation als Ganze betrifft, ist die Tatsache, dass die OSZE eine so genannte *non-career organization* ist, deren Personal eine im Vergleich zu anderen Organisationen geringe Verweildauer aufweist, was zu einer höheren Fluktuation und damit zu einem Verlust an institutionellem Gedächtnis führt. Hinzu kommt, dass einige der Positionen im BDIMR mit von Teilnehmerstaaten sekundiertem Personal besetzt sind. Einerseits ist diese Art der freiwilligen Beiträge angesichts der ausgesprochenen Zurückhaltung der Organisation bei der Schaffung von neuen permanenten Haushaltsposten zu begrüßen, andererseits gefährdet diese Praxis die Kontinuität der Arbeit. Denn wenn eine Sekundierung endet, gibt es keine Garantie dafür, dass ein anderer Teilnehmerstaat einspringt, zumal eher die Neueinrichtung einer Stelle für Prestige und positive Schlagzeilen sorgt als die Fortsetzung derselben. Schließlich muss erwähnt werden, dass es bei der nationalen Herkunft der Mitarbeiter eine deutliche Diskrepanz gibt: Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus "westlichen" Ländern sind eindeutig in der Mehrzahl gegenüber denjenigen aus "östlichen" Ländern, zumal in den leitenden Funktionen. Es wäre falsch, hier von "bösem Willen" zu sprechen, denn diese Tendenz lässt sich u.a. dadurch erklären, dass die Frage der Menschenrechte im KSZE/OSZE-Prozess traditionell westlich dominiert ist, dass es auch an geeignetem Leitungspersonal aus "östlichen" Ländern fehlt, und dass diejenigen Staaten, die den größten finanziellen Beitrag leisten - und das sind nun einmal die "westlichen" -, auch ein Interesse daran haben, dementsprechend in der Organisation vertreten zu sein. So richtig all diese Argumente sind, es bleibt die Gefahr, dass die menschliche Dimension von den (süd-)osteuropäischen Staaten als verlängerter Arm westlicher wirtschaftlicher und strategischer Interessen perzipiert wird. Wird dieses Ungleichgewicht, das in der gesamten OSZE gegeben ist, nicht abgebaut, sind die Programme und Aktivitäten des BDIMR in ihrer Akzeptanz und damit Effektivität langfristig gefährdet.[8]
Ein aussagekräftiger Indikator für die Expansion der Aktivitäten des BDIMR ist die Budgetentwicklung. Wenn man sich vor Augen führt, dass dem Büro für freie Wahlen 1991 umgerechnet etwa 250.000 Euro und dem BDIMR im Jahr 2001 etwa 6,5 Millionen Euro im ordentlichen Haushalt der OSZE zur Verfügung gestellt wurden, dann wird klar, welch dynamische Entwicklung diese Institution durchlaufen hat. Auch für den Berichtszeitraum ab 1997 ist die Steigerung von etwa 3,25 (1997) auf etwa 6,5 Millionen Euro (2001) ein-

7 Vgl. das aktuelle Mitarbeiterorganigramm in: http://www.osce.org/odihr/staff.php3.
8 Vgl. zu diesem Komplex auch Randolf Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads (CORE Working Paper 2), Hamburg 2001.

drucksvoll.[9] Dennoch macht diese Summe im Verhältnis zum gesamten Budget der OSZE mit etwa drei Prozent nur einen verschwindend kleinen Teil aus. Der Löwenanteil der Ausgaben entfällt auf die Missionstätigkeit.
Um die Vielzahl der Projekte und Aktivitäten abwickeln zu können, ist das BDIMR auf zusätzliche Geldquellen angewiesen. Sie fließen ihm vor allem in Form von freiwilligen Beiträgen einiger OSZE-Teilnehmerstaaten als Unterstützung für konkrete Vorhaben oder als Anteil an Gemeinschaftsprojekten wie durch die Europäische Kommission zu. Zahlen über das Verhältnis von OSZE-eigenen zu Fremdmitteln wurden bislang nicht veröffentlicht. Dennoch ist klar, dass das BDIMR viele, wenn nicht die meisten seiner Aktivitäten ohne diese zusätzlichen Mittel nicht durchführen könnte. Das BDIMR ist also in gewisser Weise als Subunternehmer tätig, und dies mit zunehmender Tendenz, was natürlich auch Abhängigkeiten schafft, die insbesondere von denjenigen Teilnehmerstaaten bewusst und zustimmend in Kauf genommen werden, die die Autonomie der OSZE und ihrer Institutionen gering halten wollen. Gleichzeitig ist das BDIMR selbst Auftraggeber für eine Vielzahl externer Experten und nichtstaatlicher Organisationen, ohne die etliche Projekte nicht durchgeführt werden könnten, da die Mitarbeiter des BDIMR überfordert wären, all diese Aktivitäten selbst zu betreuen. Damit stellt sich eine grundsätzliche Frage, die einer eigenen gründlichen Untersuchung bedürfte: Welcher Anteil der aufgewendeten Mitteln kommt tatsächlich dem Land zugute, in dem ein Projekt stattfindet? Ein nicht geringer Teil der Projektgelder wird für die Bezahlung (westlicher) Experten, Reisekosten und Verwaltung verwandt. Im Sinne einer Steigerung der Nachhaltigkeit sollten auf längere Sicht mehr Projekte in die direkte (auch finanzielle) Verantwortung von Akteuren vor Ort gelegt werden.

Stellung innerhalb der OSZE

Wie bereits erwähnt stellt das BDIMR die zentrale Institution der OSZE für den Bereich der menschlichen Dimension dar. Genauso wichtig wie eigene Bemühungen ist aber auch das Zusammenwirken mit anderen Institutionen innerhalb der OSZE, damit die Programme und Aktivitäten wirkungsvoll und nachhaltig umgesetzt werden können.
Auf den ersten Blick fällt ins Auge, dass sich das BDIMR mit seinem Sitz in Warschau relativ weit entfernt von den zentralen Entscheidungsprozessen der

9 Quellen für die Budgets: 1991: CSCE/3-CSO/Dec.1, 18. Juni 1991, 1992: CSCE/4-CSO/Dec. 1, 24. Oktober 1991, 1993: CSCE/17-CSO/Dec. 1, 6. November 1992, 1994: PC-Journal Nr. 35, 29. September 1994, 1995: PC-Journal Nr. 15, Anhang 2, 6. April 1995, 1996: PC.DEC/97, Anhang 1, 19. Dezember 1995, 1997: PC.DEC/150, Anhang 1, 19. Dezember 1996, 1998: PC.DEC/207, Anhang 1, 16. Dezember 1997, 1999: PC.DEC/ [o. Nr.], Anhang 1, 17. Dezember 1998, 2000: PC.DEC/331, Anhang 1, 15. Dezember 1999, 2001: PC.DEC/399/Corr., Anhang 1, 14. Dezember 2000. Vgl. ebenso Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Handbook 1975-2000, 3. Aufl., Wien 2000, sowie Michael Berndt, OSZE-Budget, 24. April 2001, in: http://www.uni-kassel.de/~archiv05/Studienwerkstatt/Euromil/Papers/OSCE-Budget.html.

OSZE befindet. Dies hat natürlich den Nachteil, dass seine Mitwirkung daran nicht immer in dem Maße gewährleistet ist, wie das notwendig wäre, um eigene Interessen und Vorstellungen in angemessener Form einzubringen. Andererseits kann das BDIMR relativ unbeobachtet und unbehelligt seiner Arbeit nachgehen, zumal die OSZE eine Organisation ist, die über eher schwache (Sekretariat) und diskontinuierliche (jährlich wechselnder Amtierender Vorsitz) Leitungsgremien verfügt. Da sich auch die Teilnehmerstaaten, in deren "Besitz" sich die OSZE befindet, kaum um das institutionelle Tagesgeschäft kümmern, verfügen die Unterinstitutionen der OSZE und ihr Leitungspersonal über ein hohes Maß an Entscheidungsautonomie. Dies hat zur Folge, dass die Möglichkeiten zur intra-institutionellen Kooperation im Sinne einer Erzielung von Synergieeffekten häufig ungenutzt bleiben. So ist dann auch die Zusammenarbeit zwischen BDIMR, HKNM und dem Beauftragten für Medienfreiheit, um im Bereich der menschlichen Dimension zu bleiben, eher sporadisch als gegenseitig unterstützend und verstärkend im Hinblick auf integrierte Programme.

Von zentraler Bedeutung sind jedoch die Beziehungen zwischen dem BDIMR und den OSZE-Missionen und -Feldaktivitäten. In dieser Hinsicht hat es in den letzten Jahren eine durchaus positive Entwicklung gegeben. Während beide Institutionen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eher nebeneinander existierten, selbst wenn das BDIMR im jeweiligen Missionsgebiet Aktivitäten durchführte, hat sich mittlerweile die Auffassung durchgesetzt, dass die menschliche Dimension unabhängig von der Größe und dem spezifischen Mandat der jeweiligen Mission ein integraler Bestandteil jeder Vor-Ort-Aktivität der OSZE ist.[10] Dabei gibt es durchaus Unterschiede bei den jeweiligen Kooperationsbeziehungen zwischen BDIMR und den Missionen und Vor-Ort-Aktivitäten: Bezüglich der "großen" OSZE-Missionen auf dem Balkan (Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, OSZE-Präsenz in Albanien) ist die Rolle des BDIMR eher gering, denn diese Missionen verfügen über eigene Abteilungen für die Bereiche Menschenrechte und Demokratisierung, die manchmal mehr Personal beschäftigen als dem gesamten BDIMR zur Verfügung steht. Hier beschränkt sich die Arbeit des BDIMR im Wesentlichen auf Unterstützung in den Bereichen, in denen es über besondere Qualifikationen und Expertise verfügt, wie z.B. im Bereich der Ombudspersonen oder dem der Roma und Sinti. Größer ist der Einfluss des BDIMR bei den zahlenmäßig kleineren Missionen. Dies kann in Abhängigkeit vom jeweiligen Mandat der Mission recht unterschiedlich sein. Bei denjenigen Missionen, die sich in der Hauptsache mit ethnisch motivierten Konflikten im Rahmen der Konfliktprävention (z.B. Estland, Lettland) oder der Konfliktbearbeitung (z.B. Georgien, Moldau) befassen, macht die menschliche Dimension nur einen Teilbereich aus. Dementsprechend kann die Arbeit

10 Vgl. dazu die Materialien des vom BDIMR organisierten Seminars zur menschlichen Dimension vom April 1999, "Human Rights: The Role of Field Missions", in: http://www.osce.org/odihr/docs/m99-04-hds-consum.htm.

des BDIMR hier nur unterstützend sein. Bezüglich des Baltikums kommt hinzu, dass hier neben den Missionen vor allem der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sein Tätigkeitsfeld hat. Außerordentlich hoch dagegen ist der Einfluss des BDIMR und seiner Programme bei denjenigen Missionen, deren *raison d'être* gerade in der menschlichen Dimension (Demokratisierung, Aufbau einer Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) liegt. Dies betrifft vor allem die Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE in Zentralasien, in Aserbaidschan und Armenien, aber auch in Belarus und der Ukraine. Als kleine Missionen sind sie hochgradig darauf angewiesen, dass das BDIMR in Absprache mit ihnen entsprechende Aktivitäten durchführt und finanziert. Andererseits sind sie durch ihre permanente Präsenz vor Ort hervorragend qualifiziert, aufgrund ihrer Expertise diese Programme zielgenau mitzuentwerfen. Ein weiteres Instrument, das die Beziehungen des BDIMR zu "kleineren" Missionen fördern hilft, sind die seit 1999 laufenden sogenannten "*Grassroots Democracy Projects*", die dazu dienen sollen, "zur Entwicklung und Umsetzung von nationalen und lokalen Initiativen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie durch kleine, kostengünstige Projekte mit großer Wirkung zu ermutigen".[11]

Zusammenarbeit mit Organisationen außerhalb der OSZE

Die Aktivitäten des BDIMR (und der OSZE insgesamt) finden nicht im "luftleeren Raum" statt, sondern sind für Staaten und Regionen konzipiert, in denen auch andere Organisationen tätig sind. Um die Ressourcen verschiedener Organisationen mit sich teilweise überschneidenden Aufgaben zu bündeln, versucht die OSZE mittels der in Istanbul 1999 verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit, "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".[12] Schon vor Istanbul unterhielt das BDIMR eine Fülle von Kooperationsbeziehungen mit anderen Organisationen,

- deren Expertise für eigene Programme genutzt wird,
- die über eine bessere finanzielle Ausstattung verfügen oder
- die wegen fehlender Kapazitäten des BDIMR Programme für das Büro abwickeln.

Die vom inhaltlichen Profil dem BDIMR vielleicht am nächsten stehende Organisation ist der Europarat, der auf dem Gebiet der Menschenrechte und Demokratisierungsprogramme mit Ausnahme der zentralasiatischen Staaten in genau denselben Regionen seine Schwerpunkte setzt wie das BDIMR.

11 Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2000, in: http://www.osce.org/odihr/docs/annual00.htm (eigene Übersetzung).
12 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 3), S. 474.

Eben diese inhaltliche Nähe war vermutlich auch der Grund dafür, dass das Verhältnis zueinander anfangs eher einer Konkurrenzsituation glich. Mittlerweile kooperieren beide in zunehmendem Maße, was für beide Seiten von Vorteil ist: Das BDIMR profitiert dabei von der personell besseren Ausstattung des Europarats mit Experten, der Europarat von der operativen Beweglichkeit und besseren Präsenz der OSZE bzw. des BDIMR vor Ort. Hervorzuheben bei der großen Anzahl von gemeinsamen Projekten sind z.B. die Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa in verschiedenen Arbeitsgruppen, die Kooperation vor Ort in Montenegro oder Tschetschenien oder die gegenseitig abgestimmte Evaluierung der menschenrechtsrelevanten Gesetzgebung der Ukraine, um nur einige Beispiele zu nennen. Zur besseren Abstimmung der jeweiligen Aktivitäten finden seit 1993 regelmäßige bilaterale Treffen zwischen OSZE und Europarat statt, an denen auch der Direktor des BDIMR teilnimmt. Außerdem haben sich beide Organisationen auf einen "*Common Catalogue of Co-operation Modalities*" geeinigt, um die Zusammenarbeit auf eine noch festere organisatorische Basis zu stellen.[13]

Eine andere Organisation, die für das BDIMR zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die EU, und zwar vor allem die Europäische Kommission.[14] Anhand der beiden wichtigsten gemeinsamen Projekte in Zentralasien und in Belarus lässt sich sehr gut die jeweilige Interessenlage illustrieren: Das BDIMR profitiert von der Finanzkraft der Kommission, die mehr als die Hälfte der Projekte finanziert, und die Europäische Kommission profitiert davon, dass die OSZE zur Demokratisierung und damit zu einer erhofften Stabilisierung im "Vorhof" EU-Europas beiträgt. Angesichts zu erwartender knapper werdender Haushaltsmittel, die die OSZE zur Verfügung stellen kann, wird die Rolle der Europäischen Kommission weiter zunehmen. Da der Europarat in noch viel höherem Maße von den Finanzen der Kommission abhängig ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es in der Zukunft zwischen OSZE/BDIMR und Europarat zu Verteilungskämpfen kommen kann.

Andere internationale Organisationen, mit denen das BDIMR kooperiert, sind z.B. Unterorganisationen der VN wie UNHCHR, UNICEF oder UNHCR für die Bereiche Menschenrechte, Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und Flüchtlingsfragen, sowie die Internationale Organisation für Migration (IOM) im gemeinsamen Kampf gegen Menschenhandel.[15]

Eine weitere Gruppe von Kooperationspartnern des BDIMR, die in diesem Zusammenhang erwähnt werden muss, stellen die (internationalen) nicht-

13 Zur Zusammenarbeit zwischen BDIMR und Europarat vgl. Barend ter Haar, An Alliance for Human Rights and Democracy, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 49-56; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet (1. November 1999-31. Oktober 2000), in: http://www.osce.org/docs/german/misc/anrep00g_org.pdf, S. 19f.

14 Vgl. Jahresbericht über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet, a.a.O. (Anm. 13), S. 19.

15 Vgl. ebenda, S. 19-23.

staatlichen Organisationen (NGOs/INGOs) dar. Generell kann festgestellt werden, dass das BDIMR wie die OSZE allgemein weniger Berührungsängste mit Organisationen der Zivilgesellschaft aufweist als andere internationale Organisationen. Damit ist weniger die (im Allgemeinen folgenlose) Teilnahme an Seminaren der menschlichen Dimension gemeint, als vielmehr die konkrete Zusammenarbeit bei Projekten und Programmen. Lokale und internationale NGOs sind in vielfältiger Weise an den BDIMR-Aktivitäten beteiligt: als lokale Partner und Durchführende vor Ort, als Kooperationspartner, als "Subunternehmer" für das BDIMR und teilweise sogar als Sponsoren oder Ko-Finanzierer. Trotz dieser positiven Elemente kann man nicht von einer wirklich gleichberechtigten, geschweige denn problemlosen Partnerschaft sprechen, was in erster Linie daran liegt, dass die OSZE und damit auch das BDIMR "im Besitz" der Teilnehmerstaaten der OSZE sind, d.h. NGOs kein Recht auf Mitentscheidung besitzen. Andere Probleme rühren daher, dass Projekte manchmal eher von den Interessen der Geldgeber als von den Betroffenen vor Ort gesteuert sind. Es darf aber auch nicht verschwiegen werden, dass vielen NGOs bei der Verfolgung ihrer Partikularinteressen der Blick für den politischen Gesamtzusammenhang und damit einhergehende notwendige Kompromisse oftmals verstellt ist. Dennoch bleibt festzuhalten: In dem Maße, in dem sich Gesellschaften zivilisieren - und dies gehört ausdrücklich zu den Zielen der OSZE -, müssen auch ihre Beteiligung und ihre Möglichkeit zur Mitentscheidung an den sie betreffenden Prozessen sowohl im innerstaatlichen als auch im zwischenstaatlichen Bereich steigen.

Inhalt und regionale Schwerpunkte der Aktivitäten des BDIMR

Da es nicht möglich ist, in diesem Rahmen detailliert über alle Aspekte der inhaltlichen Arbeit des BDIMR zu berichten,[16] soll an dieser Stelle zusammenfassend und kritisch hinterfragend auf die Schwerpunkte der Aktivitäten eingegangen werden. Da diese Aktivitäten nur in ihrem geographischen Zusammenhang verständlich werden, soll zuerst die regionale Ausrichtung der Arbeit des BDIMR beleuchtet werden.

Regionale Schwerpunkte der Aktivitäten des BDIMR

Grundlage für die Arbeit des BDIMR ist der gesamte Normenbestand der OSZE, der für alle Teilnehmerstaaten "von Vancouver bis Wladiwostok" die gleiche Gültigkeit besitzt. Von daher sind prinzipiell alle OSZE-Teilnehmerstaaten mögliche Adressaten für die Aktivitäten des BDIMR. In der Praxis ist

16 Ausführlichere Informationen zu den einzelnen Aktivitäten des BDIMR sind zu finden in: ODIHR Annual/Semi Annual Reports (ab Frühjahr 1998), in: http://www.osce.org/odihr/library.php3; ODIHR Newsletter (ab Dezember 1999), in: http://www.osce.org/odihr/newsletter-index.php3, sowie ODIHR Projects 2001, in: http://www.osce.org/odihr/cal2000.php3.

die Situation allerdings eine völlig andere: Eindeutige Schwerpunkte sind Osteuropa (hier vor allem die zentralasiatischen und südkaukasischen Staaten sowie Belarus und die Ukraine) und - mit deutlichen Abstrichen - Südosteuropa.

Welches sind die Gründe für diese Schwerpunktsetzung? Zum einen ist festzustellen, dass sich die oben genannten Regionen in einer schwierigen Übergangsphase von totalitären Gesellschaften hin zu rechtsstaatlichen, demokratischen Zivilgesellschaften befinden und deshalb oftmals noch weit von der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension entfernt sind. Zum anderen kann sich das BDIMR aus Kapazitätsgründen nicht um alle Teilnehmerstaaten im gleichen Umfang kümmern, sondern richtet sein besonderes Augenmerk auf diejenigen Staaten, in denen der größte Nachholbedarf besteht. Weiterhin fällt auf, dass sich das BDIMR aus praktischen Gründen der Arbeitsteilung dort zurückhält bzw. nur für bestimmte Segmente Programme vorhält, wo große OSZE-Missionen bereits tätig sind, wie in Südosteuropa, oder dort, wo andere Organisationen besonders aktiv sind, wie die EU oder der Europarat in Ostmitteleuropa. Dennoch spielt anscheinend auch die Frage der politischen Opportunität eine Rolle, denn wie anders sollte man erklären, dass sich die OSZE und auch das BDIMR in Bezug z.B. auf die Türkei auffallend zurückhalten? Auch die Russische Föderation, die ihrerseits die OSZE der einseitigen Ausrichtung auf Osteuropa vor allem im Bereich der menschlichen Dimension beschuldigt,[17] bleibt mit Ausnahme Tschetscheniens von Demokratisierungsprogrammen relativ "unbehelligt".

Hier wird deutlich, dass es sich bei der OSZE um eine politische Organisation handelt, die auf den Konsens der Teilnehmerstaaten angewiesen ist. Das bedeutet für das BDIMR, dass es versuchen muss, seine Aktivitäten am besten in Zusammenarbeit, zumindest aber mit Duldung der betroffenen Teilnehmerstaaten durchzuführen. Deshalb hat das BDIMR auch so genannte *Memoranda of Understanding* mit den zentralasiatischen (mit Ausnahme von Turkmenistan) und südkaukasischen Staaten abgeschlossen, was zum einen die Akzeptanz der Programme bei den Regierungen erhöht und zum anderen zu einer größeren Kohärenz der Projekte führt, da es sich um Projektpakete handelt, die im Idealfall aufeinander abgestimmt sind. Schließlich muss auch erwähnt werden, dass das BDIMR in letzter Zeit versucht, seinen Projekten eine regionale Dimension zu verleihen (vor allem im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa, aber auch im Südkaukasus), um dadurch die Synergieeffekte zu verstärken.

17 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 8), S. 4.

Die Abteilung des BDIMR, die noch immer die größte Außenwirkung erreicht, und die *nota bene* auch die meisten Mittel in Anspruch nimmt, ist die Abteilung für Wahlen, die Wahlbeobachtungsmissionen und technische Unterstützungsprojekte in den Staaten Ost- und Südosteuropas durchführt sowie die Wahlgesetzgebung analysiert.[18] Die vom BDIMR abgegebenen *Statements* zu Wahlen werden allgemein als "Gütesiegel" anerkannt, wobei unter Umständen die größte Wirkung gerade dadurch erzielt wird, dass eine Wahl *nicht* beobachtet wird, wenn von vornherein nicht zu erwarten ist, dass sie den OSZE-Kriterien für freie und demokratische Wahlen entspricht.
Trotz der bisher geleisteten beeindruckenden Arbeit gibt es auch hier noch eine Menge zu verbessern, wie u.a. die Ergebnisse und Empfehlungen eines dieser Thematik gewidmeten Seminars vom Mai 2001 gezeigt haben:[19]

- Ein Bereich, der insbesondere verbessert werden muss, ist das *Follow-up* zu Wahlbeobachtungsmissionen, um sicherzustellen, dass die im Anschluss an die Wahlbeobachtung abgegebenen Empfehlungen auch umgesetzt werden, was unter Umständen dadurch gewährleistet werden kann, dass sich der Ständige Rat in periodischen Abständen damit befasst.
- Da Wahlen in der Regel als Gradmesser für den Stand der Demokratie und Rechtssicherheit angesehen werden, sind sie auch für die wirtschaftliche Entwicklung und die Bereitschaft zur Investitionstätigkeit von enormer Bedeutung. Deshalb müssen die Aktivitäten der OSZE auf diesem Gebiet noch besser mit denen der internationalen Finanzinstitutionen koordiniert werden.
- Da Wahlen nur dann für politische Stabilität sorgen können, wenn alle relevanten Bevölkerungsteile an ihnen partizipieren können, muss dafür Sorge getragen werden, dass die Belange nationaler Minderheiten besser als bisher in den Wahlbeobachtungsprozess integriert werden.
- Eine wichtige Funktion bei Wahlen kommt den Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen zu, die anders als das BDIMR ständig vor Ort sind. Da sie in nicht wenigen Fällen staatlichen Restriktionen oder Sanktionen ausgesetzt sind, kommt dem BDIMR hier eine besondere Verantwortung für ihren Schutz zu.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass die meisten Probleme im Zusammenhang mit Wahlen nicht am oder um den Wahltag herum auftreten, sondern weit davor. Dies betrifft vor allem die Rechte auf Meinungs-, Ver-

18 Berichte über die beobachteten Wahlen, Analysen der Wahlgesetze, sowie Informationen zu technischen Unterstützungsprojekten finden sich bei: http://www.osce.org/odihr/elecrep.php3 bzw. http://www.osce.org/odihr/unit-eassistance.php3.

19 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Human Dimension Seminar on Election Processes, Consolidated Summary (Revised Version), Warschau, 29.-31. Mai 2001, in: http://www.osce.org/odihr/info/waw29-31may2001_fr.html.

sammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die besser als bisher vom BDIMR zusammen mit dem Beauftragten für Medienfreiheit gemeinsam beobachtet werden müssen.
- Ein weiteres Desideratum schließlich betrifft die Fortschreibung der für Wahlen relevanten Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auf dem Gebiet der menschlichen Dimension, welche die seit 1990 neu etablierten Standards vor allem des Europarats berücksichtigt.

Demokratisierung

Anders als die Abteilung für Wahlen hat die Abteilung des BDIMR für Demokratisierung kein genau abgegrenztes Tätigkeitsfeld, sondern vereint mehrere Unterabteilungen zu verschiedenen Teilsegmenten der menschlichen Dimension wie Rechtsstaatlichkeit, Gleichstellungsfragen, Menschenhandel, Migration und nichtstaatliche Organisationen sowie regionale Unterabteilungen zu Südosteuropa, zum Kaukasus und zu Zentralasien. Die geringe personelle Ausstattung dieser Unterabteilungen mit einem bis drei Mitarbeitern erklärt, warum sie sich zusätzlich zu der konkreten Projektarbeit nicht mit theoretisch-normativen Grundsatzfragen der jeweiligen Teilbereiche der menschlichen Dimension befassen können.
Die Unterabteilung für Rechtsstaatlichkeit konzentriert sich vor allem auf technische Unterstützungsprojekte in den Bereichen Strafrechtsjustiz und -verwaltung (Schulungen in Menschenrechtsstandards für Richter, Staatsanwälte, Gefängnisverwaltungen, Polizei), Gesetzesreformen und -analysen mit dem Ziel, die Gesetzgebung in Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen zu bringen, und die Förderung von Institutionen zum Schutz der Menschenrechte wie Ombudsleuten.
Die Unterabteilung für Gleichstellungsfragen, die seit 1999 existiert, hat vor allem die Förderung der Gleichberechtigung und Partizipation von Frauen in Politik und Gesellschaft zum Ziel und achtet auf die Einbeziehung dieser Aspekte in die Arbeit anderer Unterabteilungen.
Ebenfalls seit etwa 1999 kümmert sich das BDIMR intensiv um das Problem des Menschenhandels zum Ziel der (sexuellen) Ausbeutung. Diese moderne Form der Sklaverei, die in abstoßender Weise die Probleme und Schwierigkeiten der Transformationsgesellschaften im Osten Europas illustriert, verbindet "Produzenten"- mit "Transit"- und "Konsumenten"-Ländern und bedarf deshalb in besonderem Maße einer regionalen Herangehensweise. Nicht von ungefähr ist deshalb das BDIMR federführend in der entsprechenden Sonderarbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Südosteuropa tätig.[20]
Die Unterabteilung für Migration befasst sich mit der Einführung von internationalen Standards für das Recht auf Freizügigkeit sowie mit den Belangen

20 Vgl. auch Jyothi Kanics/Gabriele Reiter, 2000: A year of significant achievements in the fight against trafficking in human beings, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 112-121.

von Binnenvertriebenen, von denen es in Ost- und Südosteuropa aufgrund zahlreicher bewaffneter Konflikte eine große Zahl gibt.
Die Unterabteilung für nichtstaatliche Organisationen schließlich fördert den Dialog zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und staatlichen Einrichtungen und versucht die Rolle von NGOs für Versöhnungsprozesse im Rahmen der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt zu stärken.
Es wäre lohnend, jede dieser Unterabteilungen einer genaueren Analyse zu unterziehen, was aus Platzgründen hier unterbleiben muss. Aber auch andere Fragen grundsätzlicher Art, von denen hier lediglich einige erwähnt werden sollen, verdienten eine eingehendere Untersuchung: Wie relevant sind die Demokratisierungsprojekte unter Berücksichtigung der politischen und wirtschaftlichen Situation und Interessenlage der Adressaten und Organisatoren der Projekte? Inwieweit handelt es sich dabei eher um Alibiveranstaltungen des Westens, um von seiner wirklichen Verantwortung für bzw. Einflussmöglichkeit auf die jeweilige Region abzulenken? Wie effektiv im Sinne der Nachhaltigkeit und lokalen Selbstverantwortung sind diese Projekte? Es versteht sich, dass jede verkürzende und eindimensionale Beantwortung dieser Fragen nur polemischer Natur und kein wirklicher Beitrag zu einer ergebnisoffenen Diskussion wäre. Andererseits aber sollte eine Standortbestimmung nicht tabuisiert werden.

Andere Aktivitäten

Die Kontaktstelle für Roma- und Sinti-Angelegenheiten, die nach dem Budapester OSZE-Gipfel 1994 eingerichtet wurde und 1999 einen eigenen Berater bekam, hat vor allem die Aufgabe, die Anliegen der Roma und Sinti gegenüber den Teilnehmerstaaten zu vertreten sowie als Informations- und Kontaktstelle zu fungieren. 1999 wurde das BDIMR vom Istanbuler Gipfeltreffen damit beauftragt, einen konkreten Maßnahmenkatalog zu entwickeln, der vor allem Aktivitäten zur Beratung von Teilnehmerstaaten bei der für Roma und Sinti relevanten Gesetzgebung umfasst sowie Koordinationsmaßnahmen im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa zum Schutz und zur Förderung der politischen Partizipation von Roma und Sinti. Es bleibt zu hoffen, dass die OSZE hier - wie auch in anderen Bereichen - den notwendigen langen Atem beweist und nicht nach einer gewissen Zeit ein neues Thema "in Mode kommt".
Die Abteilung für *Monitoring* und Öffentlichkeitsarbeit hat u.a. die Aufgabe, den Stand der Menschenrechtsentwicklung und die Befolgung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension durch die Teilnehmerstaaten der OSZE zu überwachen. Es versteht sich von selbst, dass diese kleine Abteilung nicht in der Lage ist, dies flächendeckend zu tun. Ziel ist es vielmehr, den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE als eine Art Frühwarninstrument auf wesentliche und/oder eklatante Entwicklungen in diesem Bereich aufmerksam zu machen, was letztlich natürlich eine Frage der politi-

schen Prioritäten und damit interpretationsfähig ist. Andere hier zu erwähnende Aktivitäten betreffen die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen, wie sie für die Situation im Kosovo für die Zeit von Oktober 1998 bis Juni 1999 vorgenommen wurde,[21] und die Unterstützung des Beauftragten des russischen Präsidenten für Menschenrechte in Tschetschenien. Letztere erfolgte offensichtlich nach der Prämisse, dass es immer noch besser ist, eine äußerst eingeschränkte Möglichkeit zur Einflussnahme auf die dort vorkommenden eklatanten Menschenrechtsverletzungen in Form der Teilnahme an einer Alibiveranstaltung zu nutzen, als sich durch Fundamentalkritik dieser Einflussmöglichkeit zu berauben. Die beiden letztgenannten Aktivitäten illustrieren sehr anschaulich die verschiedenen Dilemmata und politischen Implikationen, denen das BDIMR ausgesetzt ist.

Neben den bereits angeführten Aktivitäten kann das BDIMR noch auf die beratende Unterstützung einer seit 1998 bestehenden Expertengruppe zur Verhütung von Folter und einer Expertengruppe zur Religions- und Glaubensfreiheit, die in neuer Form Anfang 2000 ihre Arbeit aufnahm, zurückgreifen. Von letzterer würde man sich wünschen, dass sie sich einmal in konzeptioneller Weise mit der Problematik "Islam und OSZE" beschäftigen möge.

Neben einigen Serviceleistungen, wie Publikationen zu verschiedenen Teilbereichen der menschlichen Dimension oder der in letzter Zeit erfreulich transparenter gewordenen Außendarstellung durch die Veröffentlichung von Berichten und Materialien zur Arbeit des BDIMR im Internet, soll zum Abschluss noch auf die Seminartätigkeit des BDIMR eingegangen werden: Seminare als Foren des Gedankenaustauschs ehemals antagonistischer Gesellschaftssysteme spielten vor allem Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre eine wichtige Rolle für die damalige KSZE. Mit zunehmender Operationalisierung der Aktivitäten der OSZE bzw. des BDIMR hat ihre Bedeutung abgenommen. Produktiv sind Seminarveranstaltungen allerdings dann, wenn sie ein konkretes, eingegrenztes Thema behandeln und die Formulierung von operativ nutzbaren Empfehlungen zum Ziel haben. Um solche Veranstaltungen handelt es sich durchaus bei den vom BDIMR organisierten Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und Seminaren zur menschlichen Dimension. Anders liegt der Fall bei den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension,[22] die sich zehn Tage lang mit Fragen

---

21 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights: 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, auch in: http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/hr/part1/index.htm. Der Band wurde im Spätherbst 1999 zeitgleich mit einem (von der OSZE-Mission im Kosovo produzierten) zweiten Teil über die Situation im Kosovo vom 14. Juni bis 31. Oktober 1999 in Priština veröffentlicht. Der erste Teil wurde in großer Eile noch während des NATO-Luftkrieges begonnen, der innerhalb der OSZE für große Kontroversen sorgte und vor allem von Russland vehement abgelehnt wurde, so dass der erste Band auch als (nachholend) legitimierender Beitrag *für* die NATO-Aktion gesehen werden muss.

22 In den 1998 vorgenommenen Änderungen der Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension heißt es: "In jedem Jahr, in dem keine Überprüfungskonferenz stattfindet, organisiert das BDIMR an seinem Sitz ein Treffen (Implementierungstref-

der Umsetzung *aller* Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension in *allen* Teilnehmerstaaten der OSZE befassen. Dies hat dazu geführt, dass es während dieser Veranstaltungen zu keiner wirklichen inhaltlichen Diskussion kommt, sondern unablässig Monologe gehalten und folgenlose Erklärungen abgegeben werden. Das Format dieser Veranstaltung bedarf dringend einer Restrukturierung, die durch Beschluss des Ständigen Rates vom 19. Juli 2001 eingeleitet wurde.[23]

Ausblick: Konsolidierung oder partielle Neuorientierung?

Wenn man auf die zehnjährige Tätigkeit des BDIMR zurückblickt, muss man anerkennend feststellen, dass diese Institution der OSZE eine eindrucksvolle Bilanz aufzuweisen hat. Durch die Fülle verschiedenster Aktivitäten hat sie bewiesen, dass sie gute und engagierte Arbeit leistet. Die in den letzten Jahren zunehmende Zahl der Projekte und Veranstaltungen hat aber auch gezeigt, dass das BDIMR Gefahr läuft, seine Kapazitäten zu überdehnen, was der Effektivität seiner Arbeit schaden würde, wenn sich diese Spirale in dem gleichen Tempo weiterdreht. Nicht von ungefähr ist bei der Aufzählung der Prioritäten für 2001 häufig von Konsolidierung die Rede.
Auch wenn man grundsätzlich mit der Arbeit des BDIMR und den von ihm bearbeiteten Themen übereinstimmt, lassen sich Elemente finden, die verbessert werden können: Um die Nachhaltigkeit der Projekte zu steigern, wäre es wünschenswert, dass sie in eine übergreifende Strategie mit der Bestimmung von zu erreichenden Zielen und Zwischenzielen eingebunden werden. Dabei ist es ebenfalls notwendig, die Zusammenarbeit innerhalb der OSZE und mit anderen Organisationen zu intensivieren, die die gleichen Felder bearbeiten. Vor allem sollte man bei der zeitlichen Vorgabe realistischer sein und keine kurzfristigen nachhaltigen Ergebnisse erwarten. Des Weiteren sollten die Akteure vor Ort noch mehr und verantwortlicher in die Arbeit des BDIMR einbezogen werden, wo immer das möglich ist.
Schaut man auf die Aktivitäten des BDIMR im Gesamtzusammenhang der OSZE, darf aber auch die Frage erlaubt sein, ob die Organisation im Bereich der menschlichen Dimension - und das heißt im Verantwortungsbereich des BDIMR - wirklich ihr eigentliches Potential angemessen ausschöpft. Man

---

fen zur menschlichen Dimension) aller Teilnehmerstaaten zur Überprüfung der Durchführung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension der OSZE." In: http://www.osce.org/odihr/docs/modaliti.htm (eigene Übersetzung).

23 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 428, Stärkung der Wirksamkeit der Treffen zur menschlichen Dimension, PC.DEC/428, 19. Juli 2001; vgl. dazu ebenso: Harm J. Hazewinkel, Improving the Human Dimension Implementation Meeting, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 38-50, sowie Office for Democratic Institutions and Human Rights, Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 17-27 October 2000, Consolidated Summary. Concluding Remarks by the Chairmanship. Future Modalities of Human Dimension Implementation Meetings: Food for Thought, in: http://www.osce.org/odihr/docs/m00-5-summary.htm.

sollte sich noch einmal vergegenwärtigen, dass die OSZE vor allem Fragen der umfassenden Sicherheit, bestehend aus einer politisch-militärischen, einer wirtschaftlichen und einer menschlichen Dimension, auf ihre Fahnen geschrieben hat. Es kann keine Rede davon sein, dass sich die OSZE zu viel mit der menschlichen Dimension beschäftigt, aber sie kümmert sich zu wenig um die politisch-militärische und vor allem um die wirtschaftliche Seite, was sich negativ auf die Akzeptanz ihrer Aktivitäten in der menschlichen Dimension auswirkt. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Man kann nicht ernsthaft erwarten, dass die zentralasiatischen Staaten auf längere Sicht die (berechtigten) Vorhaltungen der OSZE wegen Verfehlungen im Bereich der Menschenrechte akzeptieren, wenn die Organisation auf der anderen Seite keine schlüssigen Konzepte oder konkrete Hilfe für die wirtschaftliche Entwicklung oder die Abwehr von terroristischen Bedrohungen vorweisen kann.
Und eine letzte grundsätzliche Frage soll hier aufgeworfen werden: Was unterscheidet die Arbeit des BDIMR von der anderer Organisationen? Wenn man sich die Projekte und anderen Aktivitäten des BDIMR anschaut, könnten sie ebenso gut vom Europarat, den verschiedenen Unterorganisationen der VN oder nichtstaatlichen Organisationen stammen, auch wenn es natürlich Unterschiede bei der geographischen Reichweite, der Herangehensweise oder dem Umfang der Projekte gibt. Aber, ist das BDIMR eine Entwicklungsagentur? Zugegeben, das BDIMR braucht sich nicht zu verstecken, denn seine Programme sind durchaus wettbewerbsfähig, was Zielgenauigkeit, Schnelligkeit und Effektivität anbelangt. Andererseits muss man Realist sein und erkennen, dass die OSZE auf die Dauer nicht mit den VN oder der EU konkurrieren kann. In dem Maße, wie die Erweiterung der EU voranschreitet, wird der Einfluss der OSZE abnehmen. Wenn sich die OSZE - sowohl als Ganzes, aber auch ganz speziell für den Bereich der menschlichen Dimension - nicht von einer paneuropäischen zu einer subregionalen Organisation degradieren lassen will, die sich mit den "Übriggebliebenen" beschäftigt, wogegen einige Teilnehmerstaaten bestimmt nichts einzuwenden hätten, muss sie sich stärker als bislang neben ihrer bisherigen Arbeit auch denjenigen Problemen widmen, die für die gesamte Region von zentraler Bedeutung für Sicherheit und Zusammenarbeit sind. Für die menschliche Dimension bedeutet das z.B., dass nicht nur die Frage der Freizügigkeit in Usbekistan auf die Tagesordnung gehört, sondern auch das Entstehen einer neuen "Mauer" entlang der neu entstehenden Grenzen EU-Europas.

Heinz Vetschera

Zehn Jahre Konfliktverhütungszentrum - Entstehung und Entwicklung

Am 18. März 1991 wurde in Wien das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) offiziell seiner Bestimmung übergeben. Seine Einrichtung hatte vielfache, oft kaum beachtete Konsequenzen für die Entwicklung der damaligen KSZE zur OSZE, aber auch für die Entstehung einer eigentlichen "OSZE-Zentrale" in Wien. Auch die Aufgaben und Funktionen des Konfliktverhütungszentrums selbst waren in den zehn Jahren seiner Existenz schubweisen Veränderungen und Entwicklungen unterworfen, die einerseits aus den veränderten Rahmenbedingungen und aus der strukturellen Entwicklung der KSZE/OSZE-Institutionen resultierten, andererseits aber teilweise auch aus Zufälligkeiten oder *Ad-hoc*-Entscheidungen entstanden.
Die nachstehenden Ausführungen wollen diese Entwicklung phasenweise und in ihrem Zusammenhang aus der Sicht eines an den ersten Phasen unmittelbar Beteiligten nachvollziehen, da gerade die ersten Entwicklungsphasen kaum rekonstruierbar sind, wenn ausschließlich formelle Quellen wie entsprechende Beschlüsse von OSZE-Gremien herangezogen werden, die teilweise nur noch faktische Entwicklungen nachträglich bestätigen können.

Die Wurzeln

Die Wurzeln der Idee zu einem Konfliktverhütungszentrum sind in mehreren Vorschlägen während der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) zu suchen. Diese Verhandlungen wurden vom Wiener Folgetreffen der KSZE (1996-1989) zusammen mit den Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) beschlossen und waren als Nachfolge der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1984-1986) vorgesehen. Gemäß dem Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens war ihr Ziel, "einen neuen Satz einander ergänzender Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen auszuarbeiten und anzunehmen, die darauf gerichtet sind, die Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa zu verringern".[1]
Die VVSBM wurden am 6. März 1989 in Wien eröffnet und sollten bis zum ebenfalls auf dem Wiener Folgetreffen beschlossenen Folgetreffen von Helsinki im Jahre 1992 abgeschlossen werden. In ihrem Verlauf wurden nicht

1 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kapitel B.3, S. 16.

nur wesentliche Verbesserungen der bereits bestehenden Maßnahmen vorgeschlagen, sondern auch innovative Maßnahmen der verbesserten Kommunikation sowie Konsultationsmechanismen.
Die Schaffung von Mechanismen und Institutionen in diesem Bereich verlief dabei auf mehreren Schienen. Bereits der erste westliche Vorschlag während der VVSBM vom 9. März 1989 enthielt unter Punkt 11 die "Entwicklung von Kommunikationsmitteln" zusätzlich zu den bis dahin üblichen diplomatischen Kanälen für Mitteilungen bezüglich vereinbarter Maßnahmen. Der gleichzeitig eingebrachte Vorschlag der damaligen WVO-Staaten Bulgarien, DDR, ČSSR und Ungarn vom 9. März 1989[2)] enthielt in Entsprechung dazu Ideen für den "Aufbau eines eigenen Kommunikationsnetzes" (Punkt V/8) und zur "Abhaltung bilateraler und multilateraler Konsultationen auf regelmäßiger Basis (oder auf Ersuchen eines Teilnehmerstaates) (...)" (Punkt V/5) sowie ausdrücklich die Idee der "Schaffung eines Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr und Verhinderung eines Überraschungsangriffs in Europa, das eine Informations- und Beratungsfunktion ausüben könnte" (Punkt V/7).
Die Entwicklung eines Kommunikationssystems und von Konsultationsmechanismen wurde auch im Vorschlag Rumäniens vom 22. März 1989 unterstützt (Punkt 5), ebenso im Vorschlag der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen (N+N) Staaten vom 12. Juli 1989.
Damit hatten alle an den VVSBM teilnehmenden Staaten und Staatengruppierungen zunächst die grundlegende Idee verbesserter Kommunikation in ihre Vorschläge aufgenommen. Es lagen aber damit auch schon die Ideen zur Schaffung geeigneter Konsultationsmechanismen wie auch schließlich zur Schaffung permanenter Institutionen in Form des "Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr" auf dem Verhandlungstisch.
Die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa blieben nicht ohne Auswirkungen. Einerseits beschleunigten sie den substantiellen Fortgang der Verhandlungen, andererseits ermöglichten sie aber auch erstmals die Schaffung von Institutionen, zu denen schließlich auch das Konfliktverhütungszentrum zählte.
In den Verhandlungen wurden nunmehr die Vorstellungen über die Ausgestaltung des Kommunikationsnetzes wie auch der Konsultationsmechanismen deutlicher. Die westliche Staatengruppe schlug am 18. Mai 1990 unter anderem einen bereits detailliert ausgearbeiteten "Mechanismus zur Erörterung ungewöhnlicher Aktivitäten militärischer Art" vor sowie Maßnahmen zur Verminderung des Risikos gefährlicher Zwischenfälle und Berichterstattung über solche Zwischenfälle. Diese Konzepte wurden dann in dem umfangreichen Vorschlag Frankreichs vom 8. Juni 1990 zum Entwurf eines Schlussdokuments im Wesentlichen übernommen.
Zeitlich parallel dazu begannen die Vorbereitungen für das Gipfeltreffen aller damaligen KSZE-Teilnehmerstaaten, das auf Einladung Frankreichs vereinbart worden war, um dort die Grundlagen für ein neues, demokratisches Eu-

2 Der Vorschlag datierte aus der Zeit vor der demokratischen Revolution und reflektierte damit in anderen Elementen noch das "alte Denken" der Sicherheitspolitik der WVO.

ropa zu kodifizieren. In einem ersten Schritt fassten die Mitgliedstaaten der NATO in Abkehr von ihrer bis dahin eher skeptischen Haltung gegenüber einer Institutionalisierung der damaligen KSZE auf dem NATO-Gipfel vom 5.-6. Juli 1990 einen Beschluss, in dem sie u.a. die Schaffung eines jährlich zusammentretenden KSZE-Gremiums, eines ständigen KSZE-Sekretariats, eines KSZE-Konfliktverhütungszentrums und einer parlamentarischen Versammlung anregten.[3] Zur Vorbereitung des Gipfeltreffens wurde ein "Ausschuss zur Vorbereitung eines Gipfeltreffens in Paris" als eigenes Verhandlungsforum der KSZE in Wien geschaffen, der ab dem 10. Juli 1990 parallel zur Endphase der VVSBM und der KSE-Verhandlungen tagte. Er erarbeitete jene Beschlüsse, die dann auf dem Gipfel als "Charta von Paris für ein neues Europa" von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden.

Alle diese Entwicklungen fanden ihren Niederschlag im Wiener Dokument 1990. Maßnahme IX ("Kommunikation") sah die Einrichtung eines direkten Kommunikationsnetzes zur Übermittlung von Mitteilungen zwischen den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten vor (Punkt 143). Maßnahme II ("Verringerung der Risiken") enthielt unter Punkt 17 den detailliert ausgearbeiteten Mechanismus bezüglich ungewöhnlicher und unvorhergesehener militärischer Aktivitäten. Er setzte die Existenz des Konfliktverhütungszentrums voraus,[4] das zeitlich parallel zu der Annahme des Wiener Dokuments 1990 in der Charta von Paris geschaffen wurde.

Die Existenz des Konfliktverhütungszentrums wurde auch beim zweiten militärischen Krisenmechanismus (Maßnahme II, Punkt 18 über die Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Natur) vorausgesetzt. Die Teilnehmer verpflichten sich hier zur Zusammenarbeit bei der Meldung und Klarstellung von gefährlichen Zwischenfällen sowie zur Bezeichnung einer Kontaktstelle für solche Meldungen (Punkt 18.1). Dem KVZ wurde die Aufgabe zugewiesen, die Liste der Kontaktstellen zu führen (Punkt 18.1) und als Forum zur allfälligen Erörterung solcher Zwischenfälle zu dienen (Punkt 18.4).

Die Erörterung und schließlich die Schaffung der Krisenmechanismen im Bereich der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung können damit als eigentliche Wurzeln der Einrichtung des Konfliktverhütungszentrums angesehen werden, in engem Zusammenhang mit dem Konzept eines Kommunikationssystems zwischen den Teilnehmerstaaten[5] und der Idee von Konsulta-

3 Vgl. London Declaration on a Transformed Atlantic Alliance, NATO Information Service, Brüssel, Juli 1990, Punkt 22.

4 Ein bilaterales Treffen des er suchenden und des ersuchten St aates wird an einem einvernehmlich vereinbarten Ort oder, falls kein Einvernehmen erzielt wird, im Konfliktverhütungszentrum abgehalten (Punkt 17.2.1.4). Ein Treffen aller Teilnehmerstaaten wird im Konfliktverhütungszentrum abgehalten (Punkt 17.2.2.3). Vgl. Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 17. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.2.

5 Dieses Konzept lässt sich letztlich auf die Einrichtung des "heißen Drahts" zwischen den USA und der UdSSR im Gefolge der Kuba-Krise von 1962 und die spätere Einrichtung ähnlicher direkter Fernmeldeverbindungen zwischen Moskau, London und Paris zurückführen und stellt die multilaterale Anwendung eines bilateral bereits akzeptierten Verfahrens dar.

tionsmechanismen. Die entsprechenden Bestimmungen verstehen das Konfliktverhütungszentrum als Forum für Konsultationstreffen über ungewöhnliche militärische Aktivitäten (subsidiär bei bilateralen Treffen, unmittelbar bei multilateralen Treffen) sowie bei gefährlichen Zwischenfällen. Dieses Element im Konsultationsmechanismus greift wiederum auf die Idee eines "Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr" zurück, die im ersten Vorschlag der östlichen Staatengruppe enthalten war.
Die Schaffung des Konfliktverhütungszentrums selbst wurde jedoch nicht innerhalb der VVSBM beschlossen, sondern erfolgte im Zuge der Schaffung von KSZE-Institutionen im Rahmen des Pariser KSZE-Gipfels im November 1990.

Entstehung und ursprüngliche Struktur des KVZ

Das KVZ wurde zusammen mit den anderen ursprünglichen damaligen KSZE-Einrichtungen auf dem Pariser Gipfeltreffen vom November 1990 geschaffen. Die "Charta von Paris für ein neues Europa" sah die Institutionalisierung der bisher kaum strukturierten Treffen, die Schaffung regelmäßig zusammentretender Gremien (Rat der Außenminister, Ausschuss Hoher Beamter/AHB[6]) sowie von eigentlichen Institutionen vor. Diese waren

- ein Sekretariat in Prag zur administrativen Unterstützung "dieser Konsultationen" (nämlich des Rates und des AHB),
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien, das den Rat beim Abbau der Gefahren von Konflikten unterstützen sollte, sowie
- ein Büro für freie Wahlen in Warschau,[7] um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern.

Die verfahrenstechnischen und organisatorischen Modalitäten hinsichtlich einiger Bestimmungen der Charta von Paris sind in einem Zusatzdokument festgehalten, das gleichzeitig mit der Charta angenommen wurde. Es legt auch die Aufgabenbereiche und die organisatorische Ausgestaltung der drei neu geschaffenen Institutionen fest.
Von den genannten drei Einrichtungen waren zwei als rein administrative Einrichtungen konzipiert, nämlich das Sekretariat in Prag und das Büro für freie Wahlen in Warschau. Sie dienten dem Rat der Außenminister bzw. dem AHB als Vollzugsorgane. Ihre Struktur bestand aus

6 Der AHB ist der Vorgänger des heutigen Hohen Rates, dem vor der Schaffung des Ständigen Ausschusses (heute: Ständiger Rat) eine wesentlich höhere Bedeutung zukam.
7 Das Büro wurde durch die Besch lüsse des Prager Ratstreffens 1992 zum "Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte" (BDIMR) erweitert und umbenannt.

- einem Direktor, der über den AHB gegenüber dem Rat verantwortlich war,
- einem oder mehreren Beamten,[8] die von den Teilnehmerstaaten entsandt wurden, sowie
- administrativem und technischem Personal, das vom Direktor eingestellt wurde.

Das *Konfliktverhütungszentrum* hatte gemäß der Charta von Paris in der ersten Phase seines Bestehens die Aufgabe, die Durchführung von VSBM zu unterstützen, wie etwa:

- den Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten,
- den jährlichen Austausch militärischer Information,
- das Kommunikationsnetz,
- die jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der VSBM sowie
- die Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Natur.

Das Zusatzdokument sah jedoch bereits vor, dass das KVZ auch andere Aufgaben übernehmen kann; so könnten ihm vom Rat der Außenminister zusätzliche Aufgaben im Hinblick auf ein Streitschlichtungsverfahren sowie umfangreichere Aufgaben im Zusammenhang mit der Beilegung von Streitfällen übertragen werden.[9]
Entsprechend den parallel zur Schaffung des KVZ im Wiener Dokument beschlossenen Aufgaben war das Zentrum jedoch umfassender angelegt und wich in organisatorischer Hinsicht von den beiden anderen Institutionen ab. Es wies nämlich eine Zweiteilung auf in

- ein Repräsentativorgan, den Konsultativausschuss, der sich aus Vertretern aller Teilnehmerstaaten zusammensetzte[10] und gegenüber dem Rat verantwortlich war, als eigenständiges Organ der Teilnehmerstaaten sowie
- ein Sekretariat, das analog zu den beiden anderen ständigen Institutionen strukturiert war; es bestand dementsprechend aus
  - einem Direktor,
  - zwei Beamten, die von den Teilnehmerstaaten entsandt wurden, sowie

8 Der Begriff des "Beamten" bezeichnet in dieser Formulierung Diplomaten, die von Teilnehmerstaaten an die Institution entsandt werden ("*seconded officers*").
9 Diese Übertragung erfolgte teilweise auf dem Berliner Ratstreffen.
10 Bis zum Folgetreffen in Helsinki sollten gemäß Punkt F.4 des Zusatzdokuments zur Charta von Paris diese Vertreter in der Regel die Delegationsleiter bei den VVSBM sein.

- administrativem und technischem Personal, das vom Direktor eingestellt wurde.

Das KVZ nahm daher in der damaligen Struktur der KSZE-Institutionen eine besondere Rolle ein. Es verfügte als einzige der drei Einrichtungen mit dem Konsultativausschuss über ein eigenes repräsentatives Organ der Teilnehmerstaaten und wurde deshalb nicht dem AHB, sondern dem Rat direkt unterstellt.
Der Konsultativausschuss (*Consultative Committee*) bildete den eigentlichen Kern des KVZ. Dies ergab sich vor allem aus der "Einsatzfunktion" des KVZ als Konsultationsforum im Rahmen des Krisenmechanismus gemäß dem Wiener Dokument 1990. In der Charta von Paris wurden dem Konsultativausschuss die folgenden Aufgaben übertragen:

- Veranstaltung der Treffen der Teilnehmerstaaten im Rahmen des Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten,
- Ausrichtung der jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der VSBM,
- Vorbereitung der Seminare über Militärdoktrinen und aller weiteren Seminare, die die Teilnehmerstaaten vereinbaren,
- Führung der Aufsicht über das Sekretariat des Zentrums,
- Funktion als Forum für die Erörterung und nötigenfalls Klarstellung der im Rahmen vereinbarter VSBM ausgetauschten Informationen und
- Übernahme der Gesamtverantwortung für das Kommunikationsnetz im Rahmen des Mandats für das KVZ.

Das Sekretariat war gegenüber dem Konsultativausschuss verantwortlich und hatte die Aufgaben wahrzunehmen, die ihm von diesem übertragen werden. Es sollte eine Datenbank errichten und führen, deren Nutzung allen Teilnehmerstaaten offen steht und die unter Verwendung der im Rahmen vereinbarter VSBM ausgetauschten militärischen Informationen erstellt wird, und auf dieser Grundlage Jahrbücher herausgeben.[11] Dem Direktor des Sekretariats oblag darüber hinaus die Organisation von Treffen, die infolge ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten einberufen werden.
Damit war die Aufgabenteilung zwischen dem Konsultativausschuss und dem Sekretariat auch hinsichtlich der Abhaltung solcher Konsultationen klar geregelt: Dem Sekretariat oblag gemäß dieser Bestimmung die "Mobilisierung"[12] zu den Treffen des Konsultativausschusses, dem Konsultativausschuss dagegen die Beschlussfassung.

---

11 Solche Jahrbücher wurden nie erstellt, da sich die Delegationen zum Konsultativausschuss anfänglich nicht über Inhalt und Modalitäten einigen konnten und sich das Schwergewicht in der Folge auf andere Tätigkeiten verlagerte.

12 Dies betraf u.a. auch die konferenztechnische Vorbereitung, da zu diesem Zeitpunkt noch kein ständiger Konferenzdienst existierte. Soweit möglich stützte sich das KVZ auf die Konferenzdienste der bis 1992 noch weiterlaufenden VVSBM.

Die ursprüngliche Funktion des KVZ als Konsultationsorgan bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten wurde im Zuge der Jugoslawien-Krise 1991 zweimal aktiviert.[13] Auf Antrag Österreichs fand am 1. Juli 1991 ein multilaterales Treffen des Konsultativausschusses statt. Am 1. September 1991 fand ein bilaterales Treffen zwischen Jugoslawien und Ungarn statt, wobei das KVZ-Sekretariat zur Protokollführung herangezogen wurde.[14] In beiden Fällen betrafen die Treffen vor allem Verletzungen des jeweiligen Luftraumes durch jugoslawische Militärflugzeuge. Die Konsultationen zielten damit nicht primär auf die Verringerung der Gewalt im damaligen Jugoslawien ab, sondern auf die Vermeidung der Eskalation der Gewalt zum zwischenstaatlichen Grenzkonflikt, und erfüllten damit ihren Zweck.

Die weitere Entwicklung

Die weitere Entwicklung des KVZ vollzog sich im Rahmen der Gesamtentwicklung der KSZE zur heutigen OSZE.
Das Ratstreffen in Berlin[15] beschloss u.a. die Billigung des Berichts über das Expertentreffen von La Valletta über die friedliche Regelung von Streitfällen[16] und bestimmte das Konfliktverhütungszentrum zur ernennenden Institution für den dort vorgeschlagenen KSZE-Streitbeilegungsmechanismus sowie zur Führung des Verzeichnisses qualifizierter Kandidaten, die von den Teilnehmerstaaten benannt werden.
Das Ratstreffen in Prag[17] empfahl im Bereich der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, das Helsinki-Folgetreffen möge Ermittlungs- und Berichterstattermissionen, Beobachtermissionen, gute Dienste, Beratung und Schlichtung sowie Regelung von Streitfällen, aber auch die Möglichkeiten für friedenserhaltende Operationen "sorgfältig erwägen". Es beschloss darüber hinaus die Möglichkeit von Missionen, die der Konsultativausschuss

---

Darüber hinaus bedingte es die ständige Erreichbarkeit des Sekretariats. Da die Anzahl des Personals (in der Anfangsphase neben dem Direktor und den beiden zugeteilten Diplomaten vier Angestellte) damals für einen Schichtbetrieb nicht ausreichte, wurde die Erreichbarkeit durch ein Mobiltelephon sichergestellt, das dem jeweils diensthabenden Angestellten übergeben wurde - für die damalige Zeit in internationalen Organisationen ein eher innovativer Vorgang.

13 Der Mechanismus für ungewöhnliche Aktivitäten wurde schließlich ein drittes Mal am 8. April 1992 durch Jugoslawien aktiviert, das von einem Nachbarstaat Aufklärung über militärische Aktivitäten an der gemeinsamen Grenze verlangte. Hier erschöpfte sich der Mechanismus in der schriftlichen Beantwortung der schriftlichen Anfrage und führte zu keinen weiteren Konsultationen, die das KVZ involviert hätten.

14 Der Autor agierte damals als Vertreter des KVZ-Sekretariats.

15 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.1.

16 Bericht über das Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen, La Valletta, 8. Februar 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. E.1.

17 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5.

gemäß Ziffer 29 des Prager Dokuments in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten[18] einsetzen könnte.

Das Helsinki-Treffen 1992[19] stand am Schnittpunkt der strukturellen Entwicklung der KSZE zur OSZE. Einerseits wurde es noch als viertes Folgetreffen entsprechend den Bestimmungen des Schlussdokuments des Wiener Folgetreffens[20] der KSZE abgehalten. Andererseits war es das erste der von der Charta von Paris beschlossenen regelmäßigen Gipfeltreffen.

Es war auch für das KVZ von mehrfacher Bedeutung. Die Beschlüsse begründeten das Forum für Sicherheitskooperation,[21] *mit einem gestärkten Konfliktverhütungszentrum als integralem Bestandteil der KSZE*.[22] Das Forum trat an die Stelle der bis 1992 geführten VVSBM, die noch eine traditionelle, auf einen spezifischen Verhandlungserfolg orientierte Konferenz waren. Sie hatten ihr Mandat auf dem Wiener Folgetreffen erhalten. Die erzielten Fortschritte waren vom nächsten Folgetreffen der KSZE-Teilnehmerstaaten zu beurteilen,[23] das in dieser traditionellen Sicht wohl auch das Mandat für eine weitere Konferenz zu beschließen gehabt hätte.[24]

Stattdessen folgte aber das Helsinki-Folgetreffen der neuen Tendenz zur Institutionalisierung und etablierte damit erstmalig ein permanent besetztes Vertretungsorgan aller Teilnehmerstaaten,[25] wenngleich zunächst in einem

---

18 Erkundungs- und Überwachungsmissionen im Zusammenhang mit Maßnahme 17 des Wiener Dokuments, d.h. mit dem militärischen Krisenmechanismus.

19 Das Treffen begann am 24. März und wurde mit einem Gipfeltreffen am 10. und 11. Juli mit der Verabschiedung des Helsinki-Dokuments abgeschlossen. Das Dokument enthält zwei Hauptteile, nämlich einerseits die (vorwiegend deklaratorische) Gipfelerklärung von Helsinki und andererseits die (materiellen) Beschlüsse von Helsinki. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, sowie Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6.

20 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Kapitel "Folgen der Konferenz", a.a.O. (Anm. 1), S. 48.

21 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Kapitel V, a.a.O. (Anm. 19), S. 28-28.1.

22 Vgl. ebenda, Kapitel V, Punkt 9, S. 28.1.

23 Vgl. Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Kapitel "Neue Bemühungen um Sicherheit und Abrüstung in Europa", a.a.O. (Anm. 1), S. 16-18.

24 Ähnlich dem früheren Vorgang, bei dem das Madrider Folgetreffen 1983 das Mandat für die Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung (KVAE, 1984-1986) gab, über dessen Fortschritt dem Wiener Treffen 1986 zu berichten war. Dieses gab dann seinerseits das Mandat für die VVSBM auf der Grundlage des Madrider Mandats.
Auch die Formulierung der entsprechenden Textstelle des Prager Ratstreffens ließ noch diesen Schluss zu, dass nämlich "die 1992 nach Abschluß des Folgetreffens von Helsinki erfolgende Aufnahme neuer, allen Teilnehmerstaaten offenstehender *Verhandlungen* über Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung - sowie eines breiter gefaßten Dialogs über Sicherheit und eines wirksamen Mechanismus zur Konfliktverhütung - einen wichtigen Schritt bei der Festigung einer neuen Ordnung in Europa darstellt." Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, Absatz VII/12, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.2, S. 6 (Hervorhebung H.V).

25 Die auf dem Pariser Gipfeltreffen geschaffenen Vertretungskörper waren zwar für *regelmäßige* Zusammenkünfte vorgesehen, aber *nicht ständig* beschickt. Die einzige Einrichtung mit ständigen Vertretungen zwischen dem Pariser Gipfel und dem Helsinki-Folgetreffen waren die VVSBM in Wien.

engen Fachbereich. Entsprechend seinen Aufgaben wies das Forum in dieser Konstruktion zunächst zwei Erscheinungsformen auf:
Einerseits trat es als Besonderer Ausschuss (*Special Committee*) zusammen, und zwar entweder

- zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung oder
- zur Erörterung von, zu einem zielgerichteten Dialog über und gegebenenfalls zur Erarbeitung oder Verhandlung von Vorschlägen zur Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit.[26]

Andererseits trat es als Konsultativausschuss im Hinblick auf bestehende und künftige Aufgaben des KVZ zusammen.[27]
Faktisch bildete es darüber hinaus den Rahmen für inoffizielle Konsultationen zur Vorbereitung der regelmäßig abzuhaltenden Sitzungen des AHB in Prag. Daraus resultierte letztlich die später auch formalisierte Konzentration der OSZE-Arbeit in Wien.
Um Kohärenz zu gewährleisten, wurde die Vertretung der Teilnehmerstaaten im Besonderen Ausschuss und im Konsultativausschuss grundsätzlich durch dieselbe Delegation sichergestellt.[28]
Während damit der Konsultativausschuss in das Forum als ständige Einrichtung integriert wurde, verblieb das Sekretariat des KVZ zunächst noch als eigenständige, aber nach wie vor dem Konsultativausschuss weisungsgebundene Einrichtung bestehen.
Zur Unterstützung der Arbeit des Forums beschlossen die Minister ferner die Einrichtung ständiger gemeinsamer Konferenzdienste, die ein vom Gastgeberland zu benennender Exekutivsekretär für den Besonderen Ausschuss und den Konsultativausschuss sowie für Treffen der Gemeinsamen Beratungsgruppe der KSE und der Beratungskommission "Offener Himmel" bereitzustellen hatte.[29] Damit trat - in Analogie zur Entwicklung der Verhandlungen von einer Konferenz zu einem ständigen Gremium - eine ständige Einrichtung an die Stelle der bisher auf die verschiedenen zeitlich begrenzten Konferenzen bezogenen Konferenzsekretariate.
Auch Kapitel III der Helsinki-Beschlüsse zu "Fragen der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattermissionen und KSZE-Friedenserhaltung) und der friedlichen

---

26 Vgl. Beschlüsse von Helsinki; Kapitel V, Punkt 30, a.a.O. (Anm. 19) S. 31..
27 Vgl. Punkt 31, ebenda. Die dort gewählte Formulierung ist allerdings etwas unklar, da sie auch so verstanden werden könnte, dass der Konsultativausschuss *neben* dem Forum existiere. Aus den vorherigen Bestimmungen kann aber eher abgeleitet werden, dass der Konsultativausschuss nunmehr eine Erscheinungsform des Forums darstellt.
28 Die Struktur des Forums reflektierte damit in gewisser Hinsicht die bisherige Praxis, weil auf der Grundlage der Charta von Paris die Vertretungen zu den VVSBM und zum Konsultativausschuss zumeist bereits identisch waren.
29 Vgl. Punkt 43, ebenda, S. 33.

Beilegung von Streitfällen"[30] sah Funktionen für das KVZ vor, wobei allerdings erkennbar vor allem an den Konsultativausschuss gedacht war. Frühwarnung sollte u.a. durch das KVZ erfolgen, *innerhalb der Konsultationen der Teilnehmerstaaten*. Der Konsultativausschuss des KVZ hatte des Weiteren das Recht, den AHB auf Krisensituationen aufmerksam zu machen.[31]
Hinsichtlich der Instrumente zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sahen die Helsinki-Beschlüsse vor, dass der AHB, aber auch der *Konsultativausschuss* im Konsens über die Durchführung von Erkundungs- und Berichterstattermissionen entscheiden können, "unbeschadet der Bestimmungen der Ziffer 13 des Moskauer Dokuments in Bezug auf Fragen der menschlichen Dimension und von Ziffer 29 des Prager Dokuments[32] "in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten".
Weitere Funktionen für das KVZ sahen die Helsinki-Beschlüsse im Bereich der friedenserhaltenden Operationen der KSZE vor, für welche damals die Grundlagen geschaffen wurden. Solche Operationen können ziviles und/oder militärisches Personal umfassen, von kleinen bis zu großen Operationen reichen und eine Vielfalt von Formen annehmen, einschließlich Beobachter- und Überwachungsmissionen sowie größerer Einsätze von Streitkräften.
Die Beschlussfassung über solche Operationen läge demgemäß beim Rat oder beim AHB, der gemäß den Helsinki-Beschlüssen auch die gesamte "politische Kontrolle und Führung" ausüben sollte. Die operative Gesamtleitung solcher Operationen in der Befehlskette läge beim Ratsvorsitzenden, der von einer beim KVZ eingerichteten *Ad-hoc*-Gruppe[33] unterstützt werden sollte. Diese Gruppe hätte sich in der Regel aus Vertretern des Vorgängers und des Nachfolgers des Amtierenden Vorsitzenden, der Kontingent stellenden Staaten und solcher Staaten, die andere wesentliche praktische Beiträge zu der Operation leisten, zusammenzusetzen und die operative Unterstützung der Mission zu gewährleisten und sie zu überwachen. Die *Ad-hoc*-Gruppe würde dem Leiter der Mission rund um die Uhr als Kontaktstelle dienen und ihn, soweit erforderlich, unterstützen. Die Verbindung zwischen der Operation und den übrigen Teilnehmerstaaten der KSZE sollte gemäß diesen Beschlüssen über den Konsultativausschuss des KVZ laufen. Das KVZ wäre auch für die Durchführung aller jener Aufgaben in Bezug auf friedenserhaltende Operationen zuständig, die ihm vom AHB zugewiesen werden.

30 So der Titel dieses Kapitels.
31 Ähnlich auch jeder an einem Streitfall beteiligte Staat, eine Gruppe von elf am Streitfall nicht beteiligten Staaten, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sowie durch die Anwendung des Mechanismus der menschlichen Dimension bzw. der Valletta-Prinzipien zur Streitbeilegung und die Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.
32 Diese Bestimmung regelt Erkundungs- und Überwachungsmissionen im Zusammenhang mit Maßnahme 17 des Wiener Dokuments.
33 Eine solche Gruppe ist bisher nicht etabliert worden.

Die Entsendung der ersten KSZE-Missionen und die Entwicklung der Unterstützung der Missionen durch das KVZ ("Mission Support")

Während die Bestimmungen der Helsinki-Beschlüsse über friedenserhaltende Operationen der KSZE/OSZE weitgehend ohne Umsetzung blieben, entstand bald nach dem Helsinki-Treffen mit den ersten Missionen der präventiven Diplomatie und des Krisenmanagements ein für die KSZE/OSZE typisches Instrument kooperativer Sicherheitspolitik, das auch auf die weitere Entwicklung des KVZ maßgeblichen Einfluss nehmen sollte.
Die Ausdehnung der kriegerischen Handlungen im ehemaligen Jugoslawien auf Bosnien-Herzegowina sowie die Gefahr einer weiteren Eskalation in den potentiellen Krisenregionen Mazedonien, Kosovo, Sandschak und Vojvodina führten zur Entsendung von Missionen, in denen sich gleichzeitig der Übergang von traditionellen friedenserhaltenden Operationen zu einer KSZE-spezifischen Form der präventiven Diplomatie manifestierte.
Zunächst beauftragte der AHB das KVZ mit einer Mission zur Erkundung der militärischen Situation im Kosovo, die vom 27. Mai bis zum 2. Juni 1992 durchgeführt wurde und über den Konsultativausschuss des KVZ an den AHB berichtete. Wenngleich die Mission keine unmittelbare Gefahr einer steigenden militärischen Spannung erkennen konnte, wies sie doch auf die Gefahr eines Konflikts hin.
Der AHB setzte nunmehr eine Arbeitsgruppe ein. Diese Arbeitsgruppe wurde in der Folge in eine Lenkungsgruppe umgewandelt[34] und es wurde die Entsendung einer Erkundungsmission beschlossen. Auf Empfehlung dieser Erkundungsmission[35] beschloss der AHB zum einen die Einrichtung einer ständigen Präsenz im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina in Form von Langzeitmissionen,[36] zum anderen die Unterstützung der Stationierung von EG-Beobachtern in Ländern, die an Serbien und Montenegro grenzen, und damit die Ausweitung des Mandats der EG-Beobachtermissionen. In diesem Zusammenhang beschloss der AHB schließlich, mit den Behörden in Skopje[37] die Möglichkeit der Entsendung gleichartiger Missionen unter KSZE-Auspizien zu erkunden.
In der Folge wurden die Missionsleiter ernannt, die zur Vorbereitung in die Einsatzräume reisten[38] und dem 16. Treffen des AHB berichteten. Auf der

34 Vgl. 13. Treffen des AHB, Journal Nr. 7, Annex. Dabei wurde Portugal als Folge des Wechsels im EG-Vorsitz durch Großbritannien ersetzt.
35 Vgl. Report of the CSCE Exploratory Mission to Kosovo, Vojvodina and Sandjak, 2-8 August 1992, Wien, 9. August 1992.
36 Vgl. KSZE, Fünfzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1992, 15-CSO/Journal Nr. 2 vom 14. August 1992, Anhang 1.
37 D.h. in der bis dahin nicht anerkannten und zur KSZE nicht als Teilnehmer zugelassenen Republik Mazedonien.
38 Der Verfasser nahm an der Fahrt zur Vorbereitung der Langzeitmissionen nach Serbien teil und unterstützte den Leiter der Mission in administrativen/logistischen Fragen. In der Folge baute er dann - zusammen mit anderen Angestellten des KVZ-Sekretariats - die Kapazität zur Unterstützung der Missionen ("*Mission Support*") auf (s.u.).

Grundlage dieser Berichte beschloss der AHB die definitive Entsendung der genannten Missionen.

Noch während die Missionen aufgebaut wurden, begannen sie bereits mit ihren Operationen. Als die ersten Teilnehmer der genannten Missionen in den Wochen unmittelbar nach den Beschlüssen des AHB in den Einsatzgebieten eintrafen, mussten sie ihre Tätigkeit zunächst praktisch ohne Rechtsgrundlage ausüben, da die *Memoranda of Understanding*[39] mit den jeweiligen Regierungen der Gaststaaten erst Ende Oktober/Anfang November 1992 unterzeichnet werden konnten.[40] Ferner fehlte es zunächst an ausreichenden Geldmitteln, da die Teilnehmerstaaten für die jährlichen Budgets der KSZE-Institutionen keine Ansätze hierfür vorgesehen hatten, so dass anfänglich nur ein geringer Betrag zur Einrichtung der Missionen zur Verfügung stand ("*start-up fund*"), mit dem weder die erforderlichen Fahrzeuge noch Fernmeldemittel beschafft werden konnten. Zusätzliche Budgets bedurften erst der Beschlussfassung durch die Teilnehmerstaaten.[41]

Erschwerend wirkte sich schließlich aus, dass die Teilnehmerstaaten zwar die Missionen als solche beschlossen hatten. Sie hatten es aber unterlassen, die erforderlichen logistischen Voraussetzungen zu schaffen. Während die Mission in Skopje, die unter amerikanischer Leitung stand, materiell und logistisch weitgehend von den USA unterstützt wurde, fehlte eine solche Unterstützung für die Langzeitmissionen. In dieser Situation übernahm das KVZ-Sekretariat auf Anforderung durch den Leiter der Langzeitmissionen, im Übrigen aber aus eigener Initiative und noch ohne jegliche formelle Kompetenz den Aufbau der entsprechenden Logistik. Der Grund lag vor allem darin, dass es als einzige der damals existierenden KSZE-Einrichtungen über Personal mit entsprechender militärisch-organisatorischer Ausbildung verfügte, was durch die zunächst primär militärische Ausrichtung der Aufgaben des KVZ bedingt war. Aus diesem Grunde hatte das KVZ-Sekretariat bereits einen Angehörigen an der ersten Erkundungsfahrt des Missionsleiters beteiligt, der dann auch im KVZ-Sekretariat als "Anlaufpunkt" für die Mission diente. Er übernahm in der Folge auch die Ausarbeitung eines Versorgungskonzepts, was sich vor allem wegen der gegen Jugoslawien verhängten Sanktionen, einschließlich eines Treibstoffembargos, als notwendig erwies. In der Folge übernahmen dann zunehmend auch andere Angehörige des KVZ-Sekretariats

---

39 D.h. die Abkommen, die die Rechtsstellung als Grundlage der Tätigkeiten sowie die sonstigen Beziehungen der Missionen zum Aufenthaltsstaat regeln.

40 Beim Abschluss des *Memorandum of Understanding* wurde allerdings auch klargestellt, dass seine Unterzeichnung kein Präjudiz für die Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien und für ihre Stellung in der KSZE bedeutet.

41 Der entsprechende - zunächst noch provisorische - Beschluss wurde erst am 14. Oktober gefasst. Dabei wurde auch die Fälligkeit der ersten Tranche mit dem 1. Dezember 1992 festgelegt, so dass bis zu diesem Zeitpunkt an eine geregelte Finanzierung der Operation nicht zu denken war. Dennoch mussten bereits die laufenden Kosten der Operation im Einsatzraum abgedeckt wie auch die notwendigen ersten Einkäufe von Sachgütern (insbesondere Fahrzeugen) bezahlt werden. Dies erforderte entsprechende Improvisationen auf der Seite der Durchführenden im Rahmen des KVZ, wie etwa Ankauf von Fahrzeugen "auf Pump".

die entsprechenden Aufgaben, wie etwa die Beschaffung der geforderten Fahrzeuge, der Telekommunikationsmittel (wie etwa Satellitentelephone), kugelsicherer Westen, aber auch einfachster Ausrüstung wie z.B. Schlafsäcke.

Diese Aktivitäten des KVZ-Sekretariats stießen zunächst auf die Kritik mehrerer Delegationen im Konsultativausschuss, da sie durch die Charta von Paris nicht gedeckt und die Missionen auch nicht vom Konsultativausschuss beschlossen worden waren, sondern vom AHB. Aus dieser Sicht hätte daher die logistische Unterstützung der Missionen primär eine Aufgabe des damaligen KSZE-Sekretariats in Prag dargestellt. Bei näherer Betrachtung zeigte sich jedoch, dass die Übertragung dieser Aufgaben an das KSZE-Sekretariat beträchtliche Nachteile gebracht hätte.[42]

Das Stockholmer Ratstreffen vom 14./15. Dezember 1992 zog daher die entsprechenden Konsequenzen. Einerseits bestätigte es ausdrücklich den Einsatz von Missionen und Vertretern als Teil der Präventivdiplomatie, um den Dialog und die Stabilität zu fördern und Frühwarnung abzugeben und bewilligte die verschiedenen Missionen, die vom AHB bereits eingesetzt worden waren. Andererseits übertrug es nun auch formell die Kompetenz zur materiellen Unterstützung der Missionen dem Sekretariat des KVZ.[43]

Die Langzeitmissionen gerieten allerdings zunehmend einerseits in das Spannungsfeld einer Radikalisierung der serbischen Innenpolitik und andererseits zum Faustpfand für die Forderung Restjugoslawiens nach Zulassung zur KSZE. Nach Ablauf des ersten *Memorandum of Understanding* am 28. April 1993 stimmte die Regierung in Belgrad noch einer Verlängerung um zwei Monate zu. Eine weitere Verlängerung wurde aber Ende Juni verweigert und zwang zum Rückzug der Langzeitmissionen im Juli 1993. Als Reaktion wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Lage in diesen Gebieten beobachten und an das zuständige KSZE/OSZE-Gremium berichten sollte. Das Sekretariat des Konfliktverhütungszentrums unterstützte in der Folge aus Eigeninitiative[44] diese Arbeitsgruppe mit wöchentlichen Lageberichten. Wenngleich Delegationen grundsätzlich zwar die Meinung vertraten, das KVZ-Sekretariat sollte seine Tätigkeit auf die administrativ-logistische Unterstützung beschränken, akzeptierten sie doch diese Praxis. Diese Aktivität wurde damit - zusammen mit dem ebenfalls vom KVZ-Sekretariat durchgeführten Briefing/Debriefing von Missionsmitgliedern - die Grundlage für eine weitere Rolle des KVZ im Bereich der Führung von Missionen.

---

42 Die Argumentation des KVZ-Sekretariats verwies u.a. auf die folgenden Nachteile: insgesamt schlechtere Versorgungslage, weniger entwickeltes Geld- und Bankwesen, etwa 400 km längere Versorgungswege.

43 Vgl. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Stockholm, 15. Dezember 1992, Kapitel VII, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.3, S. 20-22, hier: S. 21.

44 Des Verfassers.

Mit dem Stockholmer Ratstreffen wurde jedoch auch eine Strukturänderung der bis dahin bestehenden KSZE-Institutionen eingeleitet, die einerseits zu einer organisatorischen Straffung führte, andererseits aber das Ende für das KVZ in seiner bis dahin bestehenden Form brachte.
Die entsprechenden Beschlüsse betrafen einerseits die Einrichtung regelmäßiger Treffen von Vertretern der Teilnehmerstaaten in Wien zwischen den Sitzungen des AHB,[45] die vorläufige Beratungen für den AHB vornehmen können. Sie betrafen andererseits aber auch die Einsetzung eines Generalsekretärs sowie die Errichtung einer einheitlichen Organisationsstruktur für die beiden Sekretariate in Prag und Wien. Der Generalsekretär sollte gemäß diesen Bestimmungen u.a. die Arbeit des KSZE-Sekretariats, des KVZ-Sekretariats und des BDIMR überwachen. Zum damaligen Zeitpunkt war also noch an eine Beibehaltung der ursprünglichen organisatorischen Trennung der verschiedenen Institutionen gedacht, wobei auch das KVZ seine Sonderrolle als "vollwertige" Institution, bestehend aus einem Vertretungskörper und einem Sekretariat, behalten hätte.
Die Entwicklungen gingen jedoch in eine andere Richtung. Das Ratstreffen von Rom (30. November bis 1. Dezember 1993) beschloss u.a. die Einrichtung eines ständigen Gremiums in Wien für politische Konsultationen und Beschlussfassung, den Ständigen Ausschuss der KSZE (heute: Ständiger Rat).[46] Er löste *de facto* die Wiener AHB-Gruppe ab, erhielt aber einen höheren Stellenwert: Er fasst - wenn der AHB nicht tagt - Beschlüsse zu allen Fragen mit Bezug zur KSZE.
Der Rat beschloss darüber hinaus, den Konsultativausschuss des KVZ, wie er durch das Pariser Zusatzdokument eingerichtet worden war, abzuschaffen und seine Zuständigkeiten dem Ständigen Ausschuss und dem Forum für Sicherheitskooperation[47] zu übertragen.[48] Dabei würde der Ständige Ausschuss auch die Treffen der Teilnehmer abhalten, die entsprechend dem Mechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten einberufen werden können. Das Forum für Sicherheitskooperation würde dagegen die Verantwortung für die Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen übernehmen, einschlägige Seminare[49] vorbereiten, die jährlichen Treffen zur

45 Dies entsprach der bis dahin bereits informell üblichen Praxis, die formellen Treffen des AHB innerhalb der in Wien akkreditierten Delegationen informell vorzubereiten.
46 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rat streffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, Kapitel VII/3, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.4, S. 19-24, hier: S. 20.
47 Diese Bestimmung erscheint in dieser Formulierung eher widersinnig, da der Konsultativausschuss in den Helsinki-Beschlüssen als eine der Erscheinungsformen des Forums beschrieben wird. Sie reflektiert allerdings den informellen Sprachgebrauch, der schon zum damaligen Zeitpunkt dahin tendierte, die Bezeichnung "Forum" für den Besonderen Ausschuss zu verwenden und vom Konsultativausschuss abzugrenzen.
48 Vgl. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Punkt VII/7.3, a.a.O. (Anm. 45), S. 21.
49 Etwa über Militärdoktrinen; vgl. den Text der Bestimmung.

Überprüfung der Durchführung abhalten und als Forum der Abklärung von Informationen dienen, die im Rahmen der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ausgetauscht wurden.[50]
Schließlich beschloss der Rat auf der Seite der administrativen Strukturen nunmehr konkret die Einrichtung eines KSZE-Sekretariats in Wien,[51] wobei eine politische Abteilung[52] und eine Verwaltungs- und Budgetabteilung neu geschaffen und das bisherige KVZ-Sekretariat und die Konferenzdienste integriert wurden.[53] Damit hatte das KVZ als eigenständige Einrichtung mit einem eigenen Vertretungskörper und einem eigenen Sekretariat aufgehört zu existieren.
Die bisherigen administrativen Elemente des KVZ-Sekretariats wie Personal- und Finanzverwaltung sowie das Archiv wurden an die entsprechenden Einrichtungen des Sekretariats übertragen. Der Restbestand des bisherigen KVZ-Sekretariats mit den Bereichen "Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen" (einschließlich der Verantwortlichkeit für das unter dem Wiener Dokument geschaffene Datennetzwerk) und "Missionsunterstützung", die offiziell aber nur den administrativ-logistischen Bereich betraf,[54] bildete nunmehr unter dem Namen "Konfliktverhütungszentrum" eine Abteilung des Sekretariats.
Dies bedeutete einerseits für das KVZ eine Straffung, da es sich nunmehr idealtypisch nicht länger administrativer Fragen annehmen musste, sondern sich auf die eigentlichen Aufgaben konzentrieren konnte. Andererseits reduzierte es die Fähigkeit zur raschen Reaktion erheblich, da nunmehr andere administrative Einrichtungen eingebunden werden mussten.[55]

Erweiterung und Vertiefung der Aufgaben

Die zunehmende Zahl der Missionen bedeutete auch die Zunahme der Aufgaben zu ihrer Unterstützung, so dass das Personal im Bereich "Missionsunterstützung" ständig anwuchs. Dies wurde insbesondere beim "Quanten-

50 Vgl. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Punkt VII/7.4, a.a.O. (Anm. 45), S. 21.
51 Vgl. ebenda, S. 20.
52 "Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden", in der Folge zur "Allgemeinen Abteilung" umbenannt und schließlich 1998 in das Konfliktverhütungszentrum integriert.
53 Gleichzeitig wurde auch zunehmend die Rolle des von Staaten zur Verfügung gestellten ("*seconded*") Personals reduziert und zunehmend zu angestelltem Personal ("*contracted personnel*") übergegangen, wobei in dieser Phase vor allem auf Personal zurückgegriffen wurde, das bis dahin bei verschiedenen Einrichtungen der Vereinten Nationen in Wien gedient hatte.
54 *De facto* wurde aber im KVZ eine Zuständigkeit für Missionsbereiche eingeführt, und Angehörige des KVZ führten z.T. das Briefing/Debriefing von Missionsmitgliedern durch.
55 Dabei erwies sich als ungünstig, dass mit dem Aufbau der administrativen Strukturen, die dem Vorbild der VN-Verwaltung folgten, auch deren komplexe Bürokratie mit übernommen wurde.

sprung" zu größeren Missionen deutlich. Lag die Zahl der Missionsmitglieder bei den Missionen der "ersten Generation" (1992-1995) zumeist nicht höher als 20, so wurde mit der Mission in Bosnien und Herzegowina, die in Ausführung des Friedensabkommens von Dayton vom Budapester Ratstreffen 1995 beschlossen worden war, eine Größenordnung von etwa 250 internationalen Mitarbeitern erreicht. Eine ähnlich hohe Zahl wurde wenige Monate danach für die Mission in Kroatien vorgesehen. Entsprechend wuchsen die Aufgaben der Missionsunterstützung,[56] aber auch der Personalbedarf. Das KVZ entwickelte sich so zunehmend zu einer operativen Stelle innerhalb des KSZE/OSZE-Sekretariats.

Während damit zunächst die ursprüngliche Aufgabe im Vollzug der VSBM zurückzutreten schien, kam es durch das Wiener Dokument 1994 auch zu einer Stärkung des KVZ in diesem Bereich. Das Dokument sieht als Aufgabe des KVZ vor, vor den jeweiligen Jahrestreffen zur Überprüfung der Durchführung der VSBM (*Annual Implementation Assessment Meeting*, AIAM) faktische Übersichten über die Anwendung der VSBM anzufertigen und den Delegationen zur Verfügung zu stellen sowie die Vorschläge, die auf diesem Treffen zur Verbesserung der Erfüllung der vereinbarten Maßnahmen gemacht werden, zusammenzustellen und ebenfalls den Delegationen zur Verfügung zu stellen.[57] Außerdem erhielt das KVZ nach einer weiteren Bestimmung im Wiener Dokument 1994[58] die Aufgabe, in Ausführung seiner ursprünglichen Funktion der Unterstützung der Erfüllung der vereinbarten Maßnahmen in regelmäßigen Abständen faktische Zusammenstellungen der unter dem Wiener Dokument ausgetauschten Informationen zu verfassen. Diese faktische Zusammenstellung sollte die Analyse der Informationen durch die Teilnehmerstaaten erleichtern, aber keinerlei Schlussfolgerungen durch das KVZ selbst enthalten.[59]

Weitere Entwicklungen

Die weiteren Entwicklungen erfolgten zunehmend in einer inkrementalen Art und Weise und zumeist im Zusammenhang mit Strukturänderungen im Sekretariat. So wurden Kompetenzen hinsichtlich der Personalverwaltung, aber auch hinsichtlich der Finanzverwaltung für die Missionen zeitweise eher dem

56 So wurde etwa seitens der Schweiz, die 1996 den Vorsitz der OSZE innehatte, für die Mission in Bosnien und Herzegowina eine Unterstützungseinheit (*Headquarters Support Unit*) abgestellt, für die eine Lufttransportlinie eingerichtet wurde. Ihr Steuerungselement wurde im KVZ angesiedelt.

57 Vgl. Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), Wien, 28. November 1994, Kapitel X, Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung, Absatz 147.1, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.9.

58 Vgl. ebenda, Annex V.

59 Vorschläge, die auf eine solche analytische Funktion abzielten, fanden nicht die Unterstützung der Teilnehmerstaaten.

KVZ zugerechnet, dann wieder den entsprechenden Fachabteilungen des Sekretariats.

Die letzten Jahre brachten weitere Änderungen, die sowohl das Wachsen der OSZE als Organisation als auch die veränderten Umstände reflektieren, in denen sie zu agieren hatte. 1999 wurde die Zuständigkeit für die logistische Funktion der Missionsunterstützung einer Verwaltungsabteilung übertragen, die auch alle finanziellen Angelegenheiten abwickelte. Das KVZ behielt jedoch vorläufig noch die Zuständigkeit für Auswahl und Ausbildung des Missionspersonals, das von den Staaten zur Verfügung gestellt wird. Erst im Zuge einer weiteren Umstrukturierung des Sekretariats ging auch diese Kompetenz an eine neu geschaffene "Hauptabteilung für Personalressourcen" über.

Die einzige konstante Komponente blieb die Funktion im Bereich der Unterstützung der VSBM, da hier keine Überschneidungen mit anderen Kompetenzen entstehen konnten.[60] Auf der Grundlage des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen vom November 2000 wurde dem KVZ auch die Unterstützung der diesbezüglichen Aktivitäten der OSZE übertragen und Personal mit entsprechender Qualifikation angestellt.

Im Vergleich zu diesen eher inkrementalen Veränderungen ergaben sich qualitative Veränderungen im Bereich der Missionen. Entgegen anfänglichen Widerständen wurde die bis dahin eher informelle Praxis schließlich institutionalisiert, für die jeweiligen Missionen Sachbearbeiter ("*Mission Liaison Officers*") einzurichten. Sie sollten zwar anfangs nur als Kontaktpunkt des Sekretariats für die jeweilige Mission dienen, entwickelten sich aber zunehmend zu zuständigen Fachorganen.

Ein eigentlicher Quantensprung erfolgte aber mit der Entsendung der Kosovo-Verifikationsmission (KVM) auf der Grundlage des Holbrooke-Milošević-Abkommens vom Oktober 1998, in welchem die OSZE eingeladen wurde, eine Beobachtermission zur Überwachung des Waffenstillstands[61] zu entsenden. Der entsprechende Beschluss des Ständigen Rates vom 25. Oktober 1998[62] sah die Entsendung von 2.000 Beobachtern vor, wobei aber bis zum Rückzug der Mission nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen im März 1999 nie mehr als 1.600 internationale Missionsmitglieder im Einsatz waren. Zur Unterstützung dieser Mission wurde beim KVZ eine Unterstützungsgruppe eingerichtet ("*Kosovo Verification Mission Support Unit*, KVM-SU"), die als eigentliches Operationszentrum diente. Sie umfasste u.a. auch eine Analyseeinheit und ein rund um die Uhr besetztes Lagezentrum ("*Situation Centre*").

---

60 Dieser Bereich blieb lange Zeit auch hinsichtlich der Personalstärke weitgehend konstant, mit je einem Experten für die ausgetauschte Information und für das Netzwerk.

61 Sie wäre nach ihrem Umfang und Aufgabengebiet eher als friedenserhaltende Operation im Sinne der Helsinki-Beschlüsse zu qualifizieren gewesen.

62 PC.DEC/263.

Nach dem Ende der KVM und ihrem Ersatz durch die nunmehr wieder dem klassischen Muster einer OSZE-Mission entsprechende Mission im Kosovo[63] wurde das Lagezentrum in das KVZ übergeleitet. Auf der Grundlage der Beschlüsse von Istanbul wurde gleichzeitig mit dem Aufbau eines Operationszentrums im KVZ begonnen, in das auch das Lagezentrum integriert wurde. Es soll neben den eigentlichen operativen Aufgaben auch Planungsaufgaben hinsichtlich zukünftiger Missionen[64] sowie die Verbindungsfunktion zu anderen internationalen Organisationen in diesen Fragen übernehmen. Es ist ständig besetzt und stellt damit die Verbindung zwischen den Missionen und dem Sekretariat wie auch dem Amtierenden Vorsitzenden sicher.

Zusammenfassung und Bewertung

Die Entwicklung des Konfliktverhütungszentrums zeigt gleichzeitig auch die Entwicklung der OSZE von den ersten Ansätzen zu ihrer Institutionalisierung hin zur heutigen Funktion und Struktur. Das KVZ war die erste Einrichtung, die sowohl über einen Vertretungskörper aller Teilnehmerstaaten als auch über eine administrative Einrichtung (das Sekretariat) verfügte. Damit nahm es gewissermaßen schon bei seiner Entstehung die heutige Grundstruktur der OSZE vorweg.
Darüber hinaus wurden im damaligen KVZ-Sekretariat schon frühzeitig die Weichen zu einer operativen Kapazität der KSZE/OSZE gestellt. Dies begann mit der Erfordernis, als Durchführungsorgan des militärischen Krisenmechanismus eine ständige Erreichbarkeit sicherzustellen. Es fand seine Fortsetzung in der Eigeninitiative des KVZ-Sekretariats, die Versorgung und Unterstützung der ersten Langzeitmissionen aufzubauen, obgleich dazu weder eine formale Grundlage noch administrative Vorkehrungen oder eigens dafür angestelltes Personal existierten. Damit wurde die Grundlage für die Funktion der Missionsunterstützung geschaffen, die durch die nachfolgenden Beschlüsse von Stockholm dem KVZ zugewiesen wurde.
In ähnlicher Weise legten die ohne formale Basis und weitestgehend durch Eigeninitiative von Angestellten des KVZ vorgenommenen Beiträge zur Lagebeurteilung im Bereich der früheren Missionen im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina sowie das Briefing/Debriefing von Missionsangehörigen und die Versorgung der Missionen mit Hintergrundinformation zu ihrem Missionsbereich die Grundlage für die später institutionalisierten Aufgaben der Verbindung zu den Missionen ("*Mission Liaison*"). Daraus entwickelte sich schließlich das Verständnis, das KVZ als "Steuerungszentrale" für Missionen auszubauen, wie es das Istanbuler Gipfeltreffen vornahm.

63 Eingerichtet am 1. Juli 1999 mit PC/DEC/305.
64 Daneben existiert aber bereits seit 1993 eine militärische Planungszelle für eine friedenserhaltende Operation der KSZE/OSZE in Berg-Karabach, die vor allem in ihrer Frühphase eng mit der Gruppe zur Missionsunterstützung zusammenarbeitete.

Das KVZ war schließlich aber auch der Ausgangspunkt für die Konzentration der OSZE in Wien. Es wurde zunächst als Konsultationsforum aller Teilnehmerstaaten in Fragen der VSBM begründet und daher fast zwangsläufig am Ort der bis 1992 weiterhin in Wien geführten VVSBM verankert. Nach dem Ende der Verhandlungen bedingte die räumliche Zuordnung des Konsultativausschusses in Wien die Einrichtung des Forums für Sicherheitskooperation am selben Ort. Dies wiederum führte zur Entstehung zunächst der informellen "Wiener Gruppe" und später zum Ständigen Ausschuss, der schließlich durch das Budapester Gipfeltreffen in "Ständiger Rat" umbenannt wurde. Insofern dieses Organ aber zunehmend an Entscheidungsfähigkeit gewann, sank auch die Bedeutung des früher bedeutsamen Ausschusses Hoher Beamter (später Hoher Rat), der in Prag tagte, womit sich das Gewicht der Entscheidungsgremien nach Wien verlagerte. Entsprechend verlagerte sich auch das Gewicht der zentralen Verwaltungseinrichtungen nach Wien. Befand sich das Sekretariat ab 1991 zunächst in Prag, so wurde der Generalsekretär doch schließlich am selben Ort wie der Ständige Ausschuss in Wien installiert und mit ihm auch das umfassende Sekretariat.

Das heutige KVZ weist mit seiner ursprünglichen Form und Funktion nur noch wenige Gemeinsamkeiten auf. Oberflächlich gesehen hat es diese weitestgehend eingebüßt. Es hat seinen Vertretungskörper aller Teilnehmerstaaten - den Konsultativausschuss - verloren. Es stellt - etwa im Gegensatz zu Einrichtungen wie dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte oder dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten - keine eigenständige Einrichtung mehr dar, sondern wurde als eine Abteilung in das Sekretariat integriert. Die Frage wäre daher berechtigt, ob diese Rumpfeinrichtung den Namen "Konfliktverhütungszentrum" heute überhaupt noch zu Recht trägt oder ob dieser Name nur noch eine Erinnerungsmarke früherer Funktionen darstellt.

Umgekehrt muss aber festgestellt werden, dass die ursprünglichen Aufgaben der Konfliktverhütung nunmehr zu Aufgaben aller OSZE-Einrichtungen geworden sind. Die OSZE stellt sich heute sowohl hinsichtlich ihrer Gremien als auch ihrer operativen Einrichtungen und Aktivitäten als Organisation der präventiven Sicherheitspolitik und damit der Konfliktverhütung im eigentlichen Sinne dar. Insofern die operativen Einrichtungen zur Steuerung der Aktivitäten in jener Verwaltungseinheit des Sekretariats konzentriert sind, die den Namen "Konfliktverhütungszentrum" trägt, erscheint die Bezeichnung nach wie vor gerechtfertigt.

Gudrun Steinacker/Thomas Neufing

Die Aus- und Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der OSZE

Die Umsetzung der "OSZE-Strategie Kompetenzerwerb durch Schulung"

Im März 1999 wurde die "OSZE-Strategie für Kompetenzerwerb durch Schulung"[1] durch den Ständigen Rat der OSZE verabschiedet. Über den Hintergrund und die Entstehung der Strategie, den Inhalt und die Ziele hat der damalige Koordinator für Kompetenzerwerb und Schulung in der OSZE, Botschafter Sune Danielsson, im OSZE-Jahrbuch 1999 bereits berichtet. Anderthalb Jahre nach der Annahme der Strategie soll nun eine erste Bilanz ihrer Umsetzung gezogen werden.

Stand der Umsetzung und Bedarfsermittlung

Aufgrund unzureichender Ressourcen und infolge des Aufbaus der neuen und heute größten Mission im Kosovo (OMIK) seit Juli 1999, der alle Kräfte im Sekretariat der OSZE in Wien beanspruchte, begann die Umsetzung der Strategie zunächst nur zögerlich. Gleichzeitig hatte sich das Personal im OSZE-Sekretariat, in den Institutionen und vor allem in den Missionen der OSZE seit der Verabschiedung der Strategie verdoppelt, allein in letzteren von rund 500 internationalen Missionsmitarbeitern auf über 1.000 internationale und ca. 3.000 lokale Mitarbeiter.
Immerhin gelang es, ab dem 1. Januar 2000 den zweitägigen Einführungskurs für neue Missionsmitglieder der Kosovo-Mission mit der Einführung für diejenigen, die als neue Missionsmitglieder in die anderen Missionen der OSZE entsandt (sekundiert) werden, zu verschmelzen, so dass seit Januar 2000 neue Missionsmitglieder, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats in zweiwöchigem Rhythmus administrativ und inhaltlich in die OSZE eingeführt werden.
Das Einführungsprogramm besteht aus folgenden Modulen, die ständig weiterentwickelt und aktualisiert werden: einer administrativen Einführung, in deren Rahmen auch grundsätzliche Themen wie der Verhaltenskodex für Missionsmitarbeiter erörtert werden, einem Überblick über die OSZE, ihre Geschichte, ihre Struktur und ihre Institutionen (BDIMR und HKNM), einem Überblick über die Feldaktivitäten, also die Missionen der OSZE in Ost- und Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien, sowie aus Modulen über die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen, die

1 SEC.GAL/25/99/Rev.1.

menschliche Dimension, die Bedeutung von *Gender*-Aspekten für die Missionsarbeit, die Rechte des Kindes, operative und Sicherheitsfragen und *last but not least* Stressbewältigung und interkulturelle Kommunikation. Seit Januar 2001 ist das jeweilige Programm des letzten Einführungsprogramms auf der Website der Trainingssektion der OSZE zu finden.[2]

Dank der Bereitstellung sekundierter Trainer aus den USA, Kanada und Österreich konnte im Frühjahr 2000 mit der Durchführung themenspezifischer Kurse zunächst nur für das Sekretariatspersonal, seit 2001 auch für Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus mittleren und kleineren Missionen begonnen werden. Im Mittelpunkt stehen dabei Managementschulungen und Seminare zur Konfliktanalyse und -bearbeitung. Der Erwerb praktischer Fähigkeiten wie die Verbesserung von Sprach- und Kommunikationsfähigkeiten, Organisation des Arbeitsplatzes, Methoden der Verhandlungsführung und Vermittlung (*facilitation* und *mediation*) haben dabei Vorrang gegenüber der Vermittlung nur theoretischen Wissens.

Die Trainingssektion sieht es im Rahmen des übergeordneten Auftrags der OSZE als derjenigen regionalen Organisation von Vancouver bis Wladiwostok, die die zivile Konfliktverhütung und Konfliktbearbeitung auf ihre Fahnen geschrieben hat, als notwendig an, allen Mitarbeitern der OSZE zumindest Basiskenntnisse in diesen Bereichen zu vermitteln. Bisher wird dies in der OSZE-Mission im Kosovo in erheblichem Umfang durch eine an der Universität von Bradford promovierte Expertin geleistet. Ein am Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre ausgebildeter und zeitweilig von Kanada an die OSZE sekundierter Trainer hat verschiedentlich solche Trainingsseminare in OSZE-Missionen und im Sekretariat durchgeführt. Er steht der OSZE auch weiterhin als freiberuflicher Trainer zur Verfügung. Um aber den Bedarf im OSZE-Sekretariat, den Institutionen und den kleinen und mittleren Missionen in vollem Umfang abdecken zu können, ist geplant, in Kürze einen Trainer oder eine Trainerin für zivile Konfliktbearbeitung einzustellen, sofern es gelingt, dafür die Unterstützung der Teilnehmerstaaten zu gewinnen.

Dies steht auch im Einklang mit den Bemühungen der EU, im Bereich der Konfliktverhütung und -bearbeitung eigene Kapazitäten in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, vor allem der OSZE, aufzubauen. Die OSZE kann hier eine mehrjährige Erfahrung auf politischer Ebene, aber auch in der Praxis vor Ort vorweisen.

Die Entwicklung eines organisationsweiten Trainingsprogramms gilt auch für den *Gender*-Bereich. Der im Jahr 2000 verabschiedete Aktionsplan zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau[3] (*OSCE Action Plan for Gender Issues*) sieht zu diesem Thema eine OSZE-weite Bewusstseinsbildung und

2 Siehe: www.osce.org/training/.

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 285, Beschluss Nr. 353, OSZE-Aktionsplan für Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau, PC.DEC/353, 1. Juni 2000.

entsprechende Schulungen vor, die nur möglich sein werden, wenn - zumindest über einen gewissen Zeitraum - vor allem in den Feldaktivitäten eigene Schulungskapazitäten entwickelt werden.
In Zukunft werden daher "*Training of Trainer*"-Programme in diesen und allen bereits genannten Bereichen von herausragender Bedeutung sein. Aus Gründen der Kontinuität kann vor allem die Ausbildung von lokalem Schulungspersonal einen wichtigen Beitrag zu einer kosteneffizienten und nachhaltigen Umsetzung der Ausbildungsstrategie leisten.
Im Mai 2000 fand das erste Treffen der Kontaktpersonen für Schulungsmaßnahmen (*Focal Points for Training*), die, wie es in der Strategie vorgesehen ist, in allen Missionen und Institutionen der OSZE von den jeweiligen Leitern ernannt werden, statt, das zunächst einem ersten allgemeinen Erfahrungs- und Meinungsaustausch diente. Zum Abschluss dieses ersten Treffens der Kontaktpersonen wurde eine Erklärung über die weitere Zusammenarbeit zwischen ihnen und dem Sekretariat vereinbart. Da in der gegenwärtigen Struktur der OSZE das Sekretariat in Wien in erster Linie eine Dienstleistungsfunktion gegenüber den Delegationen der Teilnehmerstaaten und den Missionen vor Ort wahrnimmt und daher keine Weisungsbefugnis ihnen gegenüber hat, ist auch der Schulungskoordinator der OSZE auf die Zusammenarbeit mit den Missionen und auf ihre Zuarbeit angewiesen.
Bei diesem ersten Treffen aller Ansprechpartner für den Bereich Schulung in der OSZE stellte sich rasch heraus, dass sich die Situation in den drei großen OSZE-Missionen in Kroatien, in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo von der in den mittleren und kleinen Missionen stark unterscheidet. In Kroatien und in Bosnien gibt es jeweils eine Trainingssektion, die mit einem internationalen sowie lokalen Mitarbeitern besetzt ist. Im Kosovo arbeiten insgesamt drei internationale Missionsmitarbeiterinnen unterstützt von mehreren Ortskräften in der Trainingssektion, um dem über 2.000 lokale und internationale Mitarbeiter zählenden Stab unterschiedliche Schulungsprogramme anzubieten. Alle drei Missionen organisieren missionsspezifische Einführungsprogramme für neue Missionsmitglieder.
Das Schulungsangebot der drei großen Missionen hatte sich zunächst spontan und aus den Bedürfnissen der jeweiligen Missionen und ihres Personals heraus entwickelt. Schwerpunkte waren dabei Sprachkurse, um die nicht immer ausreichenden Englischkenntnisse sowohl der nationalen als auch der internationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern und den Bedürfnissen in der Mission anzupassen, aber auch Verwaltung und Management, Konfliktbearbeitung, Menschenrechtsarbeit, Computerkurse, Projektmanagement u.v.m.
Viele Kurse wurden dabei mit internen Ressourcen bewältigt. Aufgrund der relativ großzügigen Mittel, die den großen Missionen für Schulungsprogramme sowohl in ihren jeweiligen Trainingssektionen als auch in den verschiedenen Abteilungen zur Verfügung stehen, konnte man auch auf externe Schulungsexperten zurückgreifen. Bei den Vorbereitungen für den Haushalt

der OSZE 2001 wurde das inzwischen völlig erneuerte Team in der Trainingssektion der OSZE in Wien allerdings vor die schwierige Aufgabe gestellt, sich zunächst einen Überblick über das Schulungsangebot in den Missionen, insbesondere den drei großen, zu verschaffen. Dies stellte sich für die Missionen im Kosovo und in Bosnien und Herzegowina als eine nicht zu bewältigende Aufgabe heraus. Neben den allgemeinen Schulungsveranstaltungen der jeweiligen Trainingssektionen in den beiden Missionen organisierten auch die meisten ihrer Abteilungen Weiterbildungsprogramme für ihre Mitarbeiter. Eine Zusammenarbeit und Koordination der Abteilungen untereinander und mit der Trainingssektion fanden dabei nicht statt. Da es aber für die Verteidigung der jeweiligen Budgetansätze im Finanzgremium der OSZE, dem so genannten Informellen Finanzkomitee, wichtig ist, dass der Koordinator für Kompetenzerwerb und Schulung einen Überblick über das hat, was an Personalschulung auch in diesen beiden Missionen stattfindet, wurde Anfang Dezember 2000 im Hinblick auf die Haushaltsplanungen für das Jahr 2002 eine Organisationsdirektive erlassen, die die beiden Missionen zu einer missionsinternen Koordination aller Schulungsaktivitäten auffordert. Inzwischen wurden in beiden Missionen entsprechende strukturelle Voraussetzungen für eine umfassende Koordinierung aller Schulungsprogramme geschaffen, die dem Personal der Missionen angeboten werden. Die Mission in Kroatien hatte von vornherein einen zentralisierten Aufbau, so dass der für Aus- und Weiterbildung zuständige internationale Mitarbeiter immer für alles, was in diesem Bereich geschah, zuständig war. In der Organisationsdirektive wurden aber auch die kleineren Feldaktivitäten der OSZE in die Pflicht genommen und dazu aufgefordert, regelmäßig über die Schulungen in ihren Missionen zu berichten.

Während eines Treffens der Mitarbeiter der Trainingssektion in Wien mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus den drei großen Missionen im Februar 2001 wurde begonnen, gemeinsame Standards für die Planung, Berichterstattung, Budgetierung und Evaluierung von Trainingsaktivitäten zu erarbeiten, die inzwischen auch den mittleren und kleinen Missionen zur Verfügung gestellt wurden und die beiden Seiten, den Missionen und dem Sekretariat, die Arbeit erleichtern sollen. Eine besondere Rolle spielt dabei die Feststellung der Schulungsbedürfnisse, die zwar je nach Mandat der Mission variieren, aber auch gemeinsame Konstanten aufweisen. Eine systematische Ermittlung des Schulungsbedarfs hatte bis jetzt nur ansatzweise stattgefunden. Die bisherigen Erhebungen haben aber bereits ergeben, dass Aus- und Fortbildung in den Bereichen Management, Führungsfähigkeiten, Konfliktbearbeitung, Stressbewältigung und interkulturelle Kommunikation die Schwerpunkte der zukünftigen Schulungsprogramme werden dürften.

Ein vom Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg geplantes wissenschaftliches Evaluierungsprojekt für die OSZE-Missionen wird hoffentlich in absehbarer Zeit wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über den Bedarf an Aus- und Weiterbildung in den Missionen liefern und damit die Ar-

beit des Koordinators für Kompetenzerwerb und Schulung auf eine solidere Grundlage stellen.

Das zweite Treffen der Kontaktpersonen für Schulungsmaßnahmen am 10. und 11. Mai 2001 hat die Notwendigkeit der engen Zusammenarbeit der Missionen untereinander bei ihren Schulungsaktivitäten bestätigt. Während zwischen den Trainingssektionen der großen Missionen inzwischen ein lebhafter und kontinuierlicher Meinungsaustausch, aber auch eine praktische Zusammenarbeit stattfinden, sind die kleinen und mittleren Missionen auf die Anleitung und aktive Unterstützung durch die Wiener Zentrale angewiesen. Zwar haben sie begonnen, einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, vor allem Ortskräfte, zu den Schulungen des Sekretariats zu entsenden. Das aber reicht bei weitem nicht aus, um den Bedarf in den Missionen, vor allem den drei "mittleren" Missionen in Georgien, Albanien und - seit kurzem - in der Bundesrepublik Jugoslawien mit jeweils etwa 100 nationalen und internationalen Mitarbeitern, zu befriedigen. Das BDIMR in Warschau hat bisher ausschließlich mit eigenen Ressourcen einige wenige *Ad-hoc*-Lehrgänge durchgeführt und wird erstmals für 2002 Mittel für Schulungen seiner Mitarbeiter beantragen. Zur Zeit wird dort eine Evaluierung des Schulungsbedarfs durchgeführt.

Ein wichtiges Ergebnis dieses zweiten Treffens der Kontaktpersonen war die in Gruppenarbeit beschlossene zukünftige Zusammenarbeit zwischen den Missionen. Die Missionen auf dem Balkan wollen sowohl Schulungspersonal als auch -material austauschen. Die größte Mission im Kaukasus, in Georgien, wird Teilnehmer aus den benachbarten Büros in Eriwan und Baku und für den Fall der Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien auch deren Mitarbeiter zu ihren Schulungsprogrammen einladen. Das BDIMR soll ab 2002 seine Schulungsprogramme für die Mitglieder der Missionen in den baltischen Staaten, Belarus und Moldau sowie für die Mitarbeiter des Büros des Projektkoordinators in der Ukraine öffnen. In Zentralasien sind regionale Trainingsaktivitäten geplant, die den vier OSZE-Zentren Almaty, Aschgabad, Bischkek und Taschkent sowie der Mission in Tadschikistan angeboten werden. Der Mission in Tadschikistan, der größten in der Region, wird dabei in Zukunft eine Schlüsselrolle zukommen.

Die Trainingssektion in Wien wird den Missionen ihrerseits für die Haushaltsvorbereitungen für 2002 klare Instruktionen für die Budgetierung von Schulungsprogrammen zukommen lassen, die größtmögliche Transparenz bei der Vorbereitung des kommenden Haushalts bewirken sollen. Dies wird es den Teilnehmerstaaten der OSZE erleichtern festzustellen, wofür die für Schulungen vorgesehenen Mittel in den Haushalten der Missionen, in den OSZE-Institutionen und im Sekretariat verwendet werden.

Trotz der seit mehr als zwei Jahren existierenden Strategie bestehen bei einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten auch aus fiskalischen Erwägungen noch immer Bedenken gegen eine systematische Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der OSZE während ihres OSZE-Einsatzes. Am

ehesten besteht noch die Bereitschaft, den lokalen Mitarbeitern ein Recht auf Weiterbildung zuzugestehen. Diese wird auch im Sinne eines Kompetenzerwerbs dieses OSZE-Personals verstanden, der nach Erfüllung des Mandats der jeweiligen Mission dem Mandatsgebiet zugute kommen wird. Die OSZE-Trainingssektion und die OSZE-Missionen tragen dem bereits dadurch Rechnung, dass zwischen 60 und 70 Prozent aller Schulungsaktivitäten für Ortskräfte vorgesehen sind. Etliche Teilnehmerstaaten lehnen dagegen eine Weiterbildung der von ihnen entsandten internationalen Missionsmitglieder ab. Sie verweisen dabei auf die Qualifikation ihrer Experten und die relativ kurze durchschnittliche Verweildauer in den Missionen, die zurzeit etwa 18 Monate beträgt. Dass gerade bei kurzer Standzeit zielgerichtete Schulungen die Effizienz und die Motivation der Missionsmitglieder in einem hohen Maße steigern könnten, wird dabei übersehen. Es wird noch erheblicher Überzeugungsarbeit in den nächsten Monaten bedürfen, um nach notwendigen Änderungen und Aktualisierungen die derzeitige Schulungsstrategie, die Ende dieses Jahres ausläuft, für weitere drei Jahre zu verlängern.
Als ein Instrument der Information und Kommunikation innerhalb der OSZE, aber auch mit den Teilnehmerstaaten hat die Trainingssektion im Januar 2001 eine eigene Website eröffnet. Außerdem sind inzwischen die ersten drei Nummern des *OSCE Training Newsletter* erschienen. Darüber hinaus stellt sie insbesondere den Regierungen der Teilnehmerstaaten über die Website der Delegierten klassifiziertes Schulungsmaterial zur Verfügung. Auf diese Weise können sich die Teilnehmerstaaten jederzeit von der Dienstleistung der Trainingssektion ein Bild machen. Auch wenn beide, die Trainings-Website und die Website der Delegierten, noch in einem rudimentären Stadium bzw. ein Pilotprojekt sind, tragen sie hoffentlich dazu bei, die Teilnehmerstaaten von der Notwendigkeit und vom Nutzen von Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung in der OSZE zu überzeugen.
Bei der oben erwähnten notwendigen Aktualisierung der Ausbildungsstrategie geht es vor allem um die Unterstützung seitens der OSZE für missionsvorbereitende Maßnahmen in den Teilnehmerstaaten und um die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit, die in der jetzt vorliegenden Strategie nur unzureichend berücksichtigt wurden. Nachfolgend werden beide Bereiche erläutert.

Ausbildungs- und Vorbereitungsmaßnahmen vor dem Missionseinsatz

Die Anzahl der Teilnehmer an OSZE-Feldaktivitäten und Missionen vor Ort ist in den letzten Jahren dramatisch angestiegen. 1995, als die Organisation aus der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorging, zählten alle Missionen zusammengenommen weniger als 100 internationale Mitarbeiter. Heute beläuft sich die Zahl auf über 1.000 internationale Mitarbeiter. Da die Organisation fast 90 Prozent ihrer Ressourcen

in die derzeit 21 Missionen und Feldaktivitäten investiert, stellt das internationale wie auch das lokale Personal den wichtigsten Beitrag der OSZE-Staatengemeinschaft zur Konfliktverhütung in den zahlreichen Gastländern dar.
Die Einrichtung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina Ende 1995 läutete eine Phase neuer Herausforderungen ein, da es seither nicht mehr ausreichte, einige wenige qualifizierte Mitarbeiter aus dem diplomatischen und akademischen Bereich zu rekrutieren, die in der Regel sehr weitgehende Kenntnisse des Einsatzlandes und des bisherigen Konfliktverlaufes sowie entsprechende Sprachkenntnisse vorweisen konnten und daher weit weniger Vorbereitungs- und Weiterbildungsmaßnahmen benötigten als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nun in großer Zahl gebraucht wurden.
Mit den drei großen Balkanmissionen der OSZE in Bosnien und Herzegowina (seit 1995), Kroatien (seit 1996) und im Kosovo (KVM 1998, seit 1999 OMIK) wurde den Teilnehmerstaaten wie auch dem OSZE-Sekretariat die enorme Bedeutung einer adäquaten Vorbereitung und weiterer Fortbildungsmaßnahmen während des Einsatzes deutlich. Auf Grund des OSZE-spezifischen Rekrutierungssystems, das fast ausschließlich auf Sekundierung, d.h. Abordnung nationaler Experten an die OSZE beruht, erhöhte sich bei den Teilnehmerstaaten der Handlungsbedarf, für eine geeignete Missionsvorbereitung ihrer Kandidaten zu sorgen. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten hat sich in der jüngsten Vergangenheit dieser Anforderung gestellt und spezielle Schulungskurse für zukünftige OSZE-Missionsmitglieder initiiert. Jedoch variieren die vorhandenen Vorbereitungsmaßnahmen in Substanz und Reichweite erheblich.
Der Beschluss der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 durch schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation, das so genannte REACT-Programm (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*), die Kapazität der OSZE für zukünftige Einsätze vor Ort zu stärken, sah auch die angemessene Vorbereitung zukünftiger Missionsmitglieder in dieser neuen Struktur vor.
Es wurde explizit vermerkt, dass Schulung eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von REACT spiele, damit das ausgewählte Personal nach entsprechender Vorbereitung nach seiner Ankunft im Gastland sehr schnell voll einsatzbereit ist, d.h. mit der substantiellen Arbeit beginnen kann. Sie erlaubt auch Missionsmitgliedern mit weniger Erfahrung die Herausforderung vor Ort erfolgreich zu bestehen. In diesem Zusammenhang hat die Trainingssektion im OSZE-Sekretariat im November 2000 Schulungsstandards entwickelt, die den Teilnehmerstaaten Hilfestellung bei der Einführung geeigneter Vorbereitungsmaßnahmen leisten, die den Mindestanforderungen der OSZE entsprechen. Ziel dieser Standards ist die Sicherstellung von größtmöglicher Übereinstimmung und Kompatibilität der verschiedenen Vorbereitungsinitiativen. Die Vorbereitungskurse von zukünftigen OSZE-Missionsmitgliedern in Deutschland, der Schweiz und Österreich wurden nach den OSZE-Schulungsstandards konzipiert. Insbesondere der spezifische OSZE-Missionsvor-

bereitungskurs des Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung in Stadtschlaining wurde als Pilotprojekt zur Erprobung der Standards erstmals im Oktober 2000 in enger Kooperation mit dem OSZE-Sekretariat durchgeführt. Seither wird der Kurs zweimal jährlich durchgeführt und bietet darüber hinaus bis zu jeweils zehn lokalen Mitarbeitern aus OSZE-Missionen die Möglichkeit, umfassende Kenntnisse über die Organisation und ihre zahlreichen Aktivitäten sowie notwendige Fähigkeiten zu erwerben.
Die OSZE entsendet zur Zeit jährlich 500 bis 600 Experten in OSZE-Langzeitmissionen, wobei professionelle Expertise sowie Einsatzbereitschaft und -fähigkeit vorausgesetzt werden. Daher ist die enge Verbindung von Vorbereitung und Auswahl durch den Teilnehmerstaat von hervorgehobener Bedeutung. Eine wachsende Zahl von Teilnehmerstaaten nutzt die Vorbereitungskurse auch für den Aufbau einer Personalreserve, die für internationale Einsätze bereitsteht. Hierbei hat wiederum die Einführung des REACT-Konzepts entsprechende Prozesse ausgelöst, da die Teilnehmerstaaten aufgerufen sind, eine bestimmte Anzahl von vorbereiteten, kurzfristig zur Entsendung bereiten Experten speziell für aufkommende Krisenfälle zur Verfügung zu stellen.
Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Bereich der Missionsvorbereitung sich insofern als sehr dynamisch darstellt, als eine steigende Zahl von Teilnehmerstaaten die Notwendigkeit von und die Verantwortung für die Vorbereitung zukünftiger Missionsmitglieder auf ihre Tätigkeit in größerem Maße realisiert. Sie werden hierbei maßgeblich vom OSZE-Sekretariat durch Standards, Module und Referenten unterstützt und beraten. Ferner ist in den derzeit angebotenen Kursen in der Regel eine bestimmte Anzahl von Plätzen für Teilnehmer aus anderen Ländern reserviert, die auf Grund von weniger häufigen Sekundierungen bzw. mangelnder finanzieller Ausstattung auf eigene Aktivitäten verzichten. Weiterer Koordinierungsbedarf besteht allerdings auf internationaler Ebene mit Partnerorganisationen wie den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und dem Europarat, da die Vorbereitung von nationalem zivilem Personal zumeist auf die Entsendung in alle internationalen Organisationen ausgerichtet ist.

Internationale Kooperation und Synergien im Ausbildungsbereich

Die steigende Komplexität internationaler Friedensmissionen hat insbesondere in den neunziger Jahren zu einem erhöhten Bedarf an verfügbaren und hochqualifizierten zivilen Experten geführt. Die neue Generation von Friedensmissionen (wie zuletzt im Kosovo und in Osttimor auch mit Exekutivgewalt ausgestattet) sind multidimensional, multidisziplinär und finden in der Regel in einem Zusammenspiel verschiedener internationaler Akteure statt, wobei die Koordination mehr oder weniger ausgeprägt ist. Internationale wie regionale Organisationen, Staaten und nichtstaatliche Organisationen konkur-

rieren um eine begrenzt zur Verfügung stehende Anzahl an qualifizierten Experten, die in solchen komplexen Operationen benötigt werden.
Der von den maßgeblichen internationalen Organisationen angestrebte Zustand der *Interoperabilität,* d.h. der vielseitigen Einsatzmöglichkeit von qualifizierten Experten in Missionen, deren Leitung oftmals aus politischen Erwägungen einer bestimmten internationalen Organisation anvertraut wird, hat in jüngster Vergangenheit auch zu verstärkter internationaler Kooperation im Trainingsbereich geführt. Aufgrund dieser Überlegungen leisten die von der OSZE entwickelten Schulungsstandards einen Beitrag zur einheitlichen Vorbereitung. Sie reflektieren u.a. die Trainingsstandards der Vereinten Nationen für zivile Polizei und streben Mindestanforderungen an die Einsatztauglichkeit an, die auch für Missionen relevant sind, die nicht unter der Leitung der OSZE stehen.
Die Kooperation der OSZE mit den Vereinten Nationen im Schulungsbereich konzentriert sich zur Zeit auf gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen im Bereich Konfliktbearbeitung bzw. -verhütung in Zentralasien in Zusammenarbeit mit dem UN Staff College in Turin. Kontakte auf der Arbeitsebene wurden auch mit der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen (DPKO) im VN-Sekretariat geknüpft. Die umfassenden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen dieser Einheit beschränken sich allerdings zurzeit ausschließlich auf zivile Polizei und militärische Einheiten für friedenserhaltende Maßnahmen. Der stark divergierende zivile Ansatz der OSZE-Trainingsaktivitäten lässt daher nur eine begrenzte Zahl gemeinsamer Aktivitäten zu. Die Implementierung des sogenannten *Brahimi-Berichts* der VN lässt jedoch in Zukunft eine größere Schnittfläche erwarten. Daneben ist das VN-Institut für Training und Forschung (UNITAR) zu erwähnen mit dem eine verstärkte Zusammenarbeit angestrebt wird. Von den Sonderorganisationen wäre das Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) zu nennen, an deren Krisenmanagementkursen OSZE-Mitarbeiter teilnehmen.
Da der Großteil der OSZE-Missionsmitglieder im Bereich der menschlichen Dimension eingesetzt ist, gewinnt die adäquate Vorbereitung von Spezialisten im Menschenrechtsbereich eine besonders herausragende Stellung. Die Notwendigkeit einer einheitlichen, kohärenten Vorbereitung von Menschenrechtsbeobachtern wurde bereits 1999 von der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson festgestellt, die eine verstärkte Kooperation in diesem Bereich zwischen VN, EU, Europarat und der OSZE forderte. Nach einer gemeinsamen Schulung aller Organisationen zur Menschenrechtsbeobachtung, die im Sommer 1999 in Venedig stattfand, kündigte das Menschenrechtshochkommissariat die Publikation eines Trainingshandbuches an, die in nächster Zukunft erfolgen wird. Die OSZE hat daraufhin einen Entwurf für einen europäischen Anhang zu diesem Handbuch produziert, der den über VN-Standards hinausgehenden Menschenrechtsverpflichtungen im europäischen Raum Rechnung trägt. Sie hofft, dass in einem Folgeseminar zu der Schulung in Venedig bald ein von allen genannten Organisationen ge-

meinsam getragenes Trainingspaket für den Bereich der Menschenrechte entstehen wird.
Mit dem Europarat bestehen inzwischen gute Kontakte mit dem Ziel, gemeinsam die Entwicklung von Schulungen in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung voranzutreiben.
Die jüngsten Bemühungen der Europäischen Union eigene Krisenbewältigungskapazitäten auch im zivilen Bereich aufzubauen, lassen eine zunehmende Kooperation im Ausbildungsbereich in den kommenden Jahren erwarten. Die EU hat in diesem Zusammenhang bereits die Nutzung der OSZE-Schulungsstandards für eigene oder gemeinsame Vorbereitungsmaßnahmen angekündigt. Die Bereiche der Konfliktanalyse, Konfliktprävention und -bearbeitung sowie friedensbildende Maßnahmen bieten sich besonders für konkrete Projekte der Zusammenarbeit an.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Soong Hee Lee

Die OSZE und Südkorea

Die koreanische Halbinsel und die geostrategische Komplexität

Die koreanische Halbinsel ist immer noch eine der gefährlichsten Gegenden der Welt. Sie ist umgeben von den drei größten Nuklearmächten der Welt: den USA, Russland und China. Die beiden größten Wirtschaftsmächte, die USA und Japan, sind politisch und geographisch involviert. Die Interessen der vier Großmächte sind in der brisanten Region, die die koreanische Halbinsel umgibt, miteinander verflochten. Die Teilung der Halbinsel verstärkt die Instabilität und Komplexität noch zusätzlich.
Dieser instabilen Region fehlt ein mit der NATO oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vergleichbarer regionaler Sicherheitsrahmen. Es gibt immer noch keinen Friedensvertrag für die koreanische Halbinsel, auf der über eine Million gegnerischer Soldaten nur wenige Kilometer voneinander entfernt stationiert sind. Die nordostasiatischen Institutionen haben sich bei der Bewältigung regionaler Probleme als erschreckend unzulänglich erwiesen, insbesondere wenn man die enormen Verwerfungen bedenkt, die absehbare Veränderungen in Korea mit sich bringen können. In Abwesenheit funktionierender Institutionen bilden im Wesentlichen noch immer langfristige bilaterale Verträge das Rückgrat militärischer Abschreckung. Ganz im Gegensatz zu Europa, das mit NATO, EU und OSZE eine umfangreiche organisatorische Infrastruktur hat, fehlen in Asien solche Institutionen, die dazu beitragen könnten, sich an die veränderten Gegebenheiten anzupassen, noch immer.
In Nordostasien sind die US-amerikanisch-japanische und die US-amerikanisch-südkoreanische Sicherheitsallianz, verstärkt durch die Stationierung von US-Truppen, ein wesentlicher Eckpfeiler von Stabilität. Die größte Gefahr, die sich aus der Neugestaltung Nordostasiens ergibt, ist, dass populistischer Druck, Wirtschaftkrisen und technologischer Wandel zu einem destabilisierenden Kampf um das regionale Kräftegleichgewicht führen könnten. Die einem solchen Machtkampf innewohnenden Gefahren sind besonders akut, weil Nordostasien - im Gegensatz zu Europa - nicht über Regionalorganisationen verfügt, die in der Lage wären, paranoide Bedrohungswahrnehmungen zu dämpfen und gemeinsame Ziele zu formulieren.

Fehlender Multilateralismus

In Nordostasien gibt es keine führende Macht, die man bräuchte, um eine Gemeinschaft aufzubauen. Die relativ schwächeren südostasiatischen Länder

bestehen zudem hartnäckig auf einer eigenen. Darüber hinaus ist es den Nordostasiaten nicht gelungen, das Spannungsverhältnis aufzulösen, das sich aus der vorrangigen Notwendigkeit, das Engagement der USA in der Region zu erhalten, und dem Wunsch nach einer eigenen nordostasiatischen Identität ergibt. Als Folge davon geht der Prozess der Gemeinschaftsbildung nur langsam voran und Antipathien blühen nach wie vor. Die Verantwortung für die Gewährleistung von Vertrauen und Stabilität in der Region lastet vorwiegend auf Japan und China, den beiden bedeutendsten Mächten der Region. Aber keines dieser Länder ist bereit, diese Last zu tragen. Im Gegensatz zu Japan und China haben die Länder Südostasiens aktiv Strukturen entwickelt, um den Beziehungen in ihrer Region Gestalt zu verleihen. Ihr Hauptinstrument dabei ist der Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN), der bei der Herausbildung einer gemeinsamen Identität ihrer unterschiedlichen Mitglieder bereits einige Fortschritte erzielt hat.

In den neunziger Jahren wurde hinsichtlich der Sicherheitsbeziehungen in Nordostasien häufig auf ASEAN[1] Bezug genommen. Der Verband spielt durch seine *Post-Ministerial Conferences* (PMC)[2], die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (APEC), das Asiatisch-Europäische Gipfeltreffen (ASEM) sowie das ASEAN-Regionalforum (ARF)[3] eine bedeutende internationale Rolle. Während die Wirtschaftsinstitutionen zumindest für sich in Anspruch nehmen können, sich um den Aufbau einer Gemeinschaft oder einer gemeinsamen Identität in Ostasien zu bemühen, kann man das vom ARF, dem einzigen multilateralen Sicherheitsrahmen der Region, nicht behaupten. Das Forum wurde formell von ASEAN vorgeschlagen und auf der PMC im Juli 1993 von den Dialogpartnern gebilligt. Die erste Arbeitstagung der Außenminister des ARF, an dem neben den damaligen ASEAN-Staaten u.a. Australien, China, Kanada, Laos, Papua-Neuguinea, Neuseeland, Russland und Vietnam teilnahmen, fand 1994 statt. Indien und die Mongolei traten 1998 bei; im Jahre 2000 wurde auch Nordkorea Mitglied.

Das ARF wurde ursprünglich als nachrangiges Arrangement eingerichtet, das die bilateralen Verbindungen in der Region ergänzen und als Mechanismus wirken sollte. Deshalb war das ARF-Netzwerk in seiner Funktionsfähigkeit von der Existenz eines stabilen Gleichgewichts abhängig. Es war jedoch nicht in der Lage, es zu schaffen.

Eine größere Rolle bei der Gestaltung der Zukunft Nordostasiens zu spielen sollte auch *Track-II*-Institutionen und -Prozessen (inoffizielle Kontakte zwischen nichtstaatlichen Akteuren) eingeräumt werden, insbesondere solchen,

---

1 Mitglieder: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Brunei (seit 1984), Myanmar (seit 1994), Vietnam (seit 1995), Laos (seit 1997), Kambodscha (seit 1997).

2 Im Anschluss an die regelmäßigen ASEAN-Außenministertreffen finden diese mit den Außenministern der Dialogpartner Australien, China, EU, Indien, Japan, Kanada, Mongolei, Neuseeland, Russland, Südkorea und USA statt.

3 Mitglieder sind die zehn ASEAN-Staaten, elf Dialogpartner (Australien, China, EU, Indien, Japan, Kanada, Mongolei, Neuseeland, Russland, Südkorea und USA) sowie zwei ASEAN-Beobachter (Papua-Neuguinea, Nordkorea).

die sich um ein besseres Verständnis zwischen Seoul, Washington, Tokio und Beijing bemühen. Insbesondere in Bezug auf Fragen umfassender Sicherheit begann sich eine Reihe neuer Institutionen, darunter der Rat für Sicherheitskooperation im asiatisch-pazifischen Raum (CSCAP), herauszubilden. Vor allem weil die formalen intergouvernementalen Organe so schwach sind und der diplomatische Prozess so schwierig ist, begannen diese Gruppen aus dem privaten Sektor eine bedeutende Rolle zu spielen. Der *Track-II*-Prozess könnte wesentlich dazu beitragen, anderenfalls brisante, destabilisierende Tendenzen in der neuen geopolitischen Situation Nordostasiens abzumildern.

Die OSZE als Vorbild

Der Helsinki-Prozess wurde in Korea von Beginn an als multilateraler Rahmen zur Überwindung der System- und ideologischen Teilung Europas betrachtet. Der Prozess begann in den siebziger Jahren mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die im Januar 1995 zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde. Sie war mit dem Ziel ins Leben gerufen worden, die Spannungen in Europa zu mindern. Ihre Struktur überwölbte die Ost-West-Teilung und umfasste praktisch alle europäischen Staaten. Die Entwicklung der KSZE verlief nicht nach einem *grand design* oder nach Plänen für eine neue europäische Sicherheitsarchitektur. Die Transformation des Helsinki-Prozesses verlief vielmehr als Reaktion auf jeweils akute Notwendigkeiten und Erfordernisse. Er war ein fortgesetzter Prozess kreativer Entwicklung der neuen politischen und Sicherheitslandschaft.[4]

Zunächst war die Agenda des Helsinki-Prozesses in dessen erster Phase (1975-1985) durch Menschenrechtsfragen und Themen aus dem "dritten Korb" (menschliche Kontakte, Informationsaustausch, Kultur und Bildung) gekennzeichnet. Im nächsten Stadium (1986-1992) wurde die menschliche Dimension der KSZE um militärisch relevante Aspekte von Sicherheit (vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa von 1990 und *Open-Skies*-Vertrag aus dem Jahre 1992) ergänzt. Seit dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 haben sich die Aktivitäten der OSZE auf Konfliktprävention und Krisenmanagement sowie auf die Entwicklung kooperativer Sicherheit konzentriert. Darüber hinaus hat sich die Organisation bemüht, gemeinsame Werte zu fördern, wie sie in der Charta von Paris für ein neues Europa niedergelegt sind: Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, freie Marktwirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung für die Umwelt.

Wie das Thema der OSZE-Korea-Konferenz im Jahre 2001 bereits andeutet, richten sich die Interessen Koreas auf vertrauens- und sicherheitsbildende

4 Vgl. E. Decoux, CSCE instituti onal issues at the Budapest co nference, in: Helsinki Monitor 3/1994, S. 18.

Maßnahmen (VSBM) für das geographische Umfeld der koreanischen Halbinsel. Das Konzept der vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) wurde von der KSZE eingeführt. Ziel war es, durch erhöhte Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten Vertrauen aufzubauen. Der Umfang der entsprechenden Übereinkünfte war eher bescheiden und beruhte auf freiwilliger Beteiligung, da die Staaten nicht bereit waren, strenge Verpflichtungen auf diesem Gebiet einzugehen. Zu den Maßnahmen gehörten die obligatorische Ankündigung von militärischen Manövern und der Austausch von Beobachtern auf freiwilliger und bilateraler Grundlage.

Infolge des Wandels der internationalen Rahmenbedingungen wurde die erste Generation der VBM von Helsinki inzwischen überarbeitet und verbessert. Das Konzept der VSBM wurde auf der Stockholmer Konferenz für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE, 1984-1986) eingeführt. Das Mandat sah vor, dass die Maßnahmen für ganz Europa gelten, militärisch relevant, politisch bindend und verifizierbar sein sollten. Das Verifikationsregime war der bedeutendste Fortschritt auf dieser zweiten Stufe der VSBM. Es war jedoch zweifelhaft, ob es irgendeinem Teilnehmerstaat erlaubte, sich im Einklang mit den VSBM an einen anderen Mitgliedstaat mit dem Ersuchen um eine Inspektion auf dessen Territorium zu wenden. Auf dem Wiener Folgetreffen von 1986-1989 wurden die in Stockholm vereinbarten Maßnahmen um eine Reihe neuer, sich gegenseitig ergänzender VSBM erweitert.

Aus diesen ging letztlich das Wiener Dokument von 1990 hervor. In Bezug auf VSBM begründete dieses Dokument das computergestützte KSZE/ OSZE-Kommunikationsnetzwerk für den Informationsaustausch über VSBM und führte die jährlichen Treffen zur Überprüfung der Durchführung (AIAM) ein, auf denen alle Teilnehmerstaaten die Implementierung des Regimes überprüfen und diskutieren können. Die Verhandlungen über VSBM wurden fortgesetzt und führten zum zweiten Wiener Dokument von 1992, das das vorangegangene Dokument in einer Reihe von Punkten erweiterte, einschließlich eines weiteren Informationsaustausches über nicht-aktive Truppenteile. Nach weiteren Verhandlungen nahm das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zwei Jahre später das überarbeitete Wiener Dokument 1994 an. Die hauptsächliche Änderung bestand darin, dass dieses Dokument die oben erwähnten einschloss und um die Bereiche Verteidigungsplanung, militärische Kontakte und Zusammenarbeit erweiterte. Das Dokument enthielt das Recht, ein Ersuchen um Klarstellung über die Verteidigungsplanung einzubringen und sah ein jährliches Diskussionstreffen vor. Die Teilnehmerstaaten wurden darüber hinaus ermutigt, zusätzliche Informationen wie z.B. Verteidigungsweißbücher zur Verfügung zu stellen.

In den Jahren 1994 bis 1998 wurden Änderungen des VSBM-Regimes nicht in Form eines Dokuments vorgenommen, sondern einzeln im FSK beschlossen. Ende 1997 beschloss das FSK eine vollständige Überarbeitung des Wiener Dokuments. Die meisten Änderungen am Dokument waren jedoch ledig-

lich Ergänzungen. Das Wiener Dokument 1999 enthält alle Änderungen seit 1994 und besitzt eine neue Struktur. In Bezug auf militärische Organisation, Streitkräftestärken und Hauptwaffensysteme erhöht das neue Dokument die Transparenz und Berechenbarkeit. So ist beispielweise im neuen Dokument auch ein jährlicher Informationsaustausch über die Verteidigungsplanung vorgesehen. Diese Maßnahme beruht auf der Überzeugung, dass ein ordnungsgemäßer Planungsprozess ein Zeichen für die demokratische Kontrolle von Streitkräften ist. Das Dokument umfasst ebenfalls die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten sowie Jahresübersichten solcher Aktivitäten, zu denen in bestimmten Fällen Beobachter eingeladen werden sollen. Die Bestimmungen über Einhaltung und Verifikation der Maßnahmen enthalten das Recht, Inspektions- und Überprüfungsbesuche durchzuführen. Derzeit ist Korea mehr an früheren VBM interessiert, wie sie die OSZE in der siebziger Jahren entwickelt hat.

Südkorea als Initiator des Multilateralismus

Legt man das Gesamtpotential zugrunde, wäre Korea auf einer einfachen Rangliste in der Mitte der mittleren Ebene anzusiedeln, mit aufsteigender Tendenz. Es gehört zu den vielleicht zwei Dutzend Ländern, die nach diesen Kriterien für sich in Anspruch nehmen, Mittelmächte zu sein. Nach Bulls strengerem Verfahren würde Südkorea jedoch nicht als Mittelmacht gelten.[5] Es wird - und das wird wohl auch noch einige Zeit so bleiben - zu sehr von seinen eigenen Problemen in Anspruch genommen, als dass es eine größere Rolle übernehmen könnte, und es hat noch kaum damit begonnen, Merkmale einer anerkannten führenden Mittelmacht zu entwickeln, wie es Länder wie Kanada, Australien, das ehemalige Jugoslawien, Indien und Mexiko vorgemacht haben.[6] Staaten sind nicht mobil und können ihrem lokalen Umfeld nicht entkommen. Wahrscheinlich werden Regionen überaus wichtig für militärische, politische, gesellschaftliche und ökologische sowie möglicherweise auch für wirtschaftliche Beziehungen bleiben. Die Staaten einer Region werden sowohl für Ordnung als auch für Unordnung in ihrer Nachbarschaft stärker verantwortlich sein. Daher haben Mittelmächte ein Interesse daran, regionale Sicherheitsregime und die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit zu fördern und ganz allgemein feste Grundlagen für die regionale internationale Gemeinschaft zu schaffen.
Für Südkorea ist es schwierig, die Rolle einer Mittelmacht zu spielen. Seine Geschichte - als peripherer Vasall Chinas, als Schlachtfeld zwischen China und Japan, als japanische Kolonie und als Verbündeter und Protektorat der

5 Vgl. Hedley Bull, The Anarchical Society, London 1977.
6 Vgl. Barry Buzan, Changing Paradigms of National and International Security and Their Implications for Security Planning of Middle Power Countries, in: Byung-Moo Hwang (Hrsg.), Korean Security Policies Toward Peace and Unification, The KAIS International Conference Series Nr. 4, Seoul 1996, S. 3-30.

USA - ist nicht eben ein fruchtbarer Boden zur Entwicklung umfangreicher diplomatischer Traditionen. Als Folge des Kalten Krieges hat Korea darüber hinaus mit seinem eigenen ernsten regionalen Sicherheitsproblem zu kämpfen, das, solange es nicht gelöst ist, zwangsläufig seine politischen und militärischen Belange dominiert und alle Ambitionen auf eine größere diplomatische Rolle einschränkt.
Aufgrund der Verwundbarkeit seiner Situation würde Südkorea von Entwicklungen im Kräftegleichgewicht in Ostasien leicht in Mitleidenschaft gezogen werden. Nichts wäre für Korea schlimmer, als mitten in einen Wettkampf zwischen China und Japan hineingezogen zu werden. Aus diesem Grunde sollte sich Südkorea in erster Linie für die Errichtung eines regionalen internationale Regimes einsetzen, das die Wahrscheinlichkeit herabsetzt, dass die strukturelle Ähnlichkeit Ostasiens mit dem Europa des neunzehnten Jahrhunderts ein ähnliches bewaffnetes System des Kräftegleichgewichts hervorbringt.
Seit 1993 hat die südkoreanische Regierung verstärkt ihr Interesse an einem regionalen Rahmen für Sicherheitskooperation zum Ausdruck gebracht. Dieser Wunsch wurde durch die wachsende Sorge über die nukleare Entwicklung Nordkoreas vorangetrieben. Der südkoreanische Außenminister Han Sungjoo schlug vor, dass Südkorea bei der Entwicklung eines multilateralen Mechanismus für einen Sicherheitsdialog in Nordostasien Initiative zeigen solle. Er war der Meinung, das ASEAN-geführte ARF reiche für die Diskussion über die Sicherheit in Nordostasien nicht aus und ein multilateraler Sicherheitsrahmen auf subregionaler Basis sei notwendig, um die langfristige Vision einer "Mini-KSZE" zu realisieren, die eine Sicherheitszusammenarbeit in Form von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, Rüstungskontrolle und Konfliktregelung zum Ziel hat.[7] Warum wünschte die südkoreanische Regierung einen Sicherheitsdialog im Stile einer Mini-KSZE in Nordostasien neben dem von ASEAN geführten Sicherheitsforum? Die einfachste Antwort ist vielleicht, dass Südkorea zunehmende Besorgnisse darüber hegt, wie die Sicherheit auf der geteilten koreanischen Halbinsel aufrechterhalten werden kann.

Das Engagement Südkoreas

Nach einer offiziellen Anfrage aus Seoul wurde Südkorea erstmals 1994 zur Überprüfungskonferenz in Budapest als Beobachter eingeladen. Seither hat Südkorea an relevanten OSZE-Treffen teilgenommen. Korea hat Zugang zu offiziellen OSZE-Dokumenten und kann fallweise zu OSZE-Treffen eingeladen werden, die Themen behandeln, an denen es ein besonderes Interesse hat. Beim Lissabonner Gipfeltreffen wurde beschlossen, Südkorea gegebenenfalls

7 Vgl. Daily Notes on Foreign Minister Han's comments on Security Dialogue, Department of Security Policy, Ministry of Foreign Affairs, 3. März, 1994.

als Kooperationspartner zu OSZE-Treffen einzuladen. Aufgrund dieses Beschlusses hat Südkorea einen Status, der es ihm erlaubt an OSZE-Treffen teilzunehmen, darunter Gipfeltreffen, Ministerratstreffen und Überprüfungskonferenzen sowie verschiedene Seminare. Südkorea nimmt allerdings nicht am Entscheidungsprozess teil und hat in den Überprüfungskonferenzen weder Stimm- noch Rederecht.
Im Dezember 1994 nahm der stellvertretende Außenminister, Botschafter Chang-Chun Lee, am Gipfeltreffen von Budapest teil. Auf diesem Gipfeltreffen schlug der italienische Außenminister gemeinsam mit den Vertretern Schwedens und Ungarns vor, Südkorea solle im Rahmen der OSZE denselben Status erhalten wie Japan. Zwischen den drei genannten Staaten Italien, Schweden und Ungarn und den beiden asiatischen Staaten Japan und Korea bestand gegenseitiges Einvernehmen darüber, dass bestimmte Modalitäten des koreanischen Status im Laufe des Jahres 1995 formuliert werden sollten.
Im Dezember 1995 nahm See-Young Lee, Staatssekretär im südkoreanischen Außenministerium, am fünften Treffen des Ministerrats der OSZE in Budapest teil. Erstmals hatte er bei diesem Treffen die Gelegenheit, vor der Versammlung eine Rede zu halten. Nach seinen Worten ist Korea bereit, sich an den internationalen Bemühungen der OSZE um Friedenserhaltung und Friedensschaffung zu beteiligen. In erster Linie ist Korea jedoch daran interessiert, die mögliche Übertragbarkeit der OSZE-Erfahrungen auf Nordostasien als Modell für eine zukünftige multilaterale Sicherheitszusammenarbeit genauer zu prüfen. Er bezeichnete das ARF als eine Art OSZE in der asiatisch-pazifischen Region und erwähnte dabei die Möglichkeit, einen subregionalen Sicherheitsdialog in Nordostasien einzuleiten.
In einer Stellungnahme beim OSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1996 in Lissabon legte der südkoreanische Außenminister Chong-Ha Yoo großen Wert darauf, genaue Informationen über die derzeitige Sicherheitslage der koreanischen Halbinsel zu geben und um Verständnis für Südkoreas Position zu werben. Dies war eine gute Gelegenheit für Südkorea, Europas Aufmerksamkeit auf das Problem des geteilten Korea zu lenken.
Ein multilateraler Dialog über Vertrauens- und Sicherheitsbildung, wie ihn die OSZE bietet, wurde als nützlicher Rahmen zur Ermutigung Nordkoreas, sich aus seiner Isolation zu befreien, genannt. Südkorea hält den Beitrag der OSZE im Jugoslawienkonflikt für äußerst vielversprechend. Es misst auch seiner Verbindung zur OSZE große Bedeutung zu und hat an allen relevanten Treffen teilgenommen, die von der OSZE organisiert wurden. Vertreter Südkoreas hoben die enge Verflechtung der Sicherheit Europas mit der Nordostasiens hervor. Europäische Staaten wie Schweden, die Schweiz und Polen tragen seit Ende des Koreakrieges als Beobachter des Waffenstillstandsabkommens dazu bei, den Frieden auf der koreanischen Halbinsel zu erhalten. Die EU beteiligt sich als Mitglied des Exekutivrates an der Energieentwicklungsorganisation der koreanischen Halbinsel (KEDO) und hat jährliche Leistungen von 15 Millionen ECU für fünf Jahre (1998-2002) zugesichert.

Hohe Vertreter der südkoreanischen Regierung betonten darüber hinaus die engen Verbindungen zu allen OSZE-Teilnehmerstaaten auf der Grundlage gemeinsamer menschlicher Werte. Sie wiesen darauf hin, dass Korea als Mitglied der Wertegemeinschaft die Ziele und Prinzipien der OSZE teilt. Das asiatisch-europäische Gipfeltreffen im Jahre 2000 in Seoul mit Südkorea als Gastgeber war Ausdruck der Bemühungen des koreanischen Volkes, Mitglied der weltweiten Wertegemeinschaft zu werden.

Die OSZE begann als Brücke zwischen den beiden ideologisch verfeindeten Blöcken des Kalten Krieges. Dem OSZE-Modell sind jedoch in der Übertragbarkeit seiner Konzepte auf Nordostasien Grenzen gesetzt, wo Ideologie kein trennendes Problem mehr ist und die Hauptsorge der Staaten der Region der Wirtschaft gilt - mit der einzigen Ausnahme Nordkorea. Eine Lehre, die Nordostasien aus der OSZE ziehen sollte, ist, dass ein solcher stufenweiser Prozess überall möglich ist. Kleine Schritte summieren sich und bauen Vertrauen und ein Gefühl der Zusammengehörigkeit zwischen Staaten auf. Unter den gegenwärtigen Sicherheitsbedingungen in Nordostasien, wo die bilateralen Bündnisvereinbarungen mit den USA den Kern der regionalen Sicherheit bilden und es unwahrscheinlich ist, dass China und Japan die Führungsrolle auf sich nehmen, gibt es keinerlei Impulse, einen regionalen Multilateralismus zu initiieren. Angesichts der Interdependenzen in der heutigen Welt sind multilaterale Konsultation und Kooperation notwendige Maßnahmen zur Ergänzung bilateraler Strukturen. Südkorea ist darauf bedacht Möglichkeiten zu finden, sich an einer effektiven Regelung der gefährlichen Unwägbarkeiten in Nordostasien zu beteiligen. Glücklicherweise bietet das ARF eine gute Gelegenheit, das gemeinsame Interesse an Zusammenarbeit und Stabilisierung der Region zu fördern. Solange diese günstigen Bedingungen anhalten, muss die brisante Konstellation, die die koreanische Halbinsel umgibt, durch ein Friedensregime und einen multilateralen Konsultationsmechanismus ersetzt werden.

Trotz einer gewissen momentanen Unentschlossenheit liegen die Vorteile der südkoreanischen Politik des Engagements für die koreanische Halbinsel, die im Zentrum Nordostasiens liegt, auf der Hand. Eine Beteiligung Chinas und Russlands wird im Übrigen dazu betragen, eine Atmosphäre zum Aufbau eines multilateralen Forums zu schaffen. Nordkoreas Raketen- und Nuklearpolitik sind ein ständiger Grund zur Besorgnis für die USA und Japan, die sich ebenfalls nicht heraushalten können. Dank der derzeit kooperativen Haltung Nordkoreas konnte die Proliferation von Massenvernichtungswaffen mit gewissen Vorbehalten eingedämmt werden. Während einerseits der Prozess gegenseitigen Engagements auf bilateraler Basis in Nordostasien fortgesetzt wird, sollte andererseits auch ein Forum für multilaterale Sicherheitskooperation geschaffen werden. Vertrauens- und Sicherheitsbildung müssen erste Schritte auf dem Weg zu regionaler Stabilität sein. Nordostasien hat deshalb gute Gründe, aus den Erfahrungen der OSZE zu lernen, die in dieser Hinsicht Vorreiter ist.

Mark Manger

Die OSZE - Kein Vorbild für das ASEAN Regional Forum?

Warum wurde im asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Ost-West-Konflikts keine mit der OSZE vergleichbare Sicherheitsinstitution geschaffen? Ein Blick auf die sicherheitspolitischen Probleme der Region zeigt deutliche Parallelen: hier wie dort eine Reihe von Staaten in Transformationsprozessen, ein Flickenteppich von ethnischen Gruppen, nationalen Minderheiten und latenten Konfliktherden. Im Grunde sollte die OSZE geradezu Modellcharakter für die Sicherheitsarchitektur in Asien haben. Dagegen steht eine Vielzahl von Äußerungen asiatischer Politiker, die die Übertragbarkeit von OSZE-Strukturen und -Instrumenten aus den verschiedensten Gründen ablehnen, sei es wegen kultureller Besonderheiten, anderer Politikstile oder grundsätzlicher Zweifel an den Prinzipien der Organisation.

Die einzige Institution, die als Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen der letzten Dekade gegründet wurde, ist das ASEAN *Regional Forum* (ARF). Mit den zehn ASEAN-Staaten Malaysia, Burma (Myanmar), Thailand, Singapur, Indonesien, Brunei, Vietnam, Laos, Kambodscha und den Philippinen sowie Papua-Neuguinea, Japan, der VR China, Kanada, Australien, Neuseeland, der Mongolei, Russland, den beiden Koreas,[1] Indien, der EU und den USA umfasst es alle sicherheitspolitisch engagierten Akteure der asiatisch-pazifischen Region mit Ausnahme Taiwans.

"Institution" ist jedoch fast schon zuviel gesagt. Das ARF besteht im Kern nur aus einem Dialogprozess auf Regierungsebene, unterstützt von so genannten *Intersessional Support Groups* (ISG) und *Intersessional Meetings* (ISM) zur Vorbereitung der jährlichen Treffen. Agenda und Durchführung der Dialogrunden werden vom Außenministerium desjenigen ASEAN-Mitgliedes vorbereitet, das den Vorsitz der südostasiatischen Regionalorganisation in dem jeweiligen Jahr innehat. Warum diese Unterschiede, warum die Ablehnung der OSZE als mögliches Vorbild?

In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass Sicherheitsinstitutionen nicht aus machtpolitischen und nicht ausschließlich aus funktionalen Überlegungen heraus gebildet werden. Der Vergleich von OSZE und ARF zeigt, dass staatliche Identitäten und Normen von entscheidender Bedeutung für die Entstehung und die Entwicklungsmöglichkeiten einer Sicherheitsinstitution sind, da sie wesentlich bestimmen, was als Risiko oder Bedrohung wahrgenommen wird und welche Maßnahmen akzeptable Reaktionen sind. Die institutionelle Ausprägung des ARF ist Ausdruck eines Minimalkonsenses über

1 Nordkorea ist seit 2000 Teilnehmer.

zwischenstaatliche Normen, der die historischen Besonderheiten der Region widerspiegelt.
Der Begriff *Institution* wird im Folgenden im soziologischen Sinn für Komplexe regelmäßiger Handlungsmuster von Akteuren verwendet, während der Begriff *Organisation* für Institutionen mit realem Apparat steht. *Identität* bezeichnet die unterschiedlichen sozialen Konstruktionen von (National-)Staatlichkeit, die sich aus historischen, kulturellen, innen- und außenpolitischen Wirkungsprozessen ergeben.[2] Nach der Auffassung der konstruktivistischen Außenpolitiktheorie bestimmt die Identität eines Staates seine Interessen, während seine geopolitische Lage oder seine materiellen Kapazitäten ausschlaggebend für den Rahmen des Möglichen sind.[3] *Normen* sind kollektive Erwartungen bezüglich der Handlungen einer gegebenen Identität.

Sicherheitsinstitutionen - Eine kurze Typologie

Sicherheitsinstitutionen lassen sich danach unterscheiden, ob sie primär als Antwort auf *Bedrohungen* oder zur Vermeidung von *Risiken* gebildet werden und ob sie *inklusiv* oder *exklusiv* sind.[4] Klassische Allianzen sind ebenso wie moderne Organisationen wie die NATO Institutionen, die sich gegen Bedrohungen richten. Sie sind *per definitionem* zumindest insoweit exklusiv, als sie den potentiellen Aggressorstaat ausschließen. Demgegenüber ist die OSZE eindeutig auf die Bewältigung von Sicherheitsrisiken ausgerichtet. Unter besonderen Bedingungen können Institutionen auch beide Funktionen erfüllen, wie etwa die NATO mit der Einbindung Deutschlands oder der US-Japanische Allianzvertrag, der auch die Wahrscheinlichkeit einer Remilitarisierung Japans wesentlich mindert.
Vorraussetzung für die Schaffung und das Funktionieren einer risikobewältigenden Sicherheitsinstitution ist ein weitreichender Konsens in Bezug auf die Risiken sowie auch auf die angemessenen Maßnahmen zu ihrer Bewältigung. Dies setzt voraus, dass kein Staat zu drastischen unilateralen Maßnahmen greift, um seine Sicherheit zu erhöhen. Mit anderen Worten: Sicherheit ist unteilbar, wie schon bei Gründung der KSZE erkannt.
Darüber hinaus gilt, dass Risikomanagement und Abwehr von Bedrohungen bis zu einem gewissen Grad inkompatibel sind. Wenn ein Teil der Staaten in einer inklusiven Institution einen oder mehrere andere Staaten als Bedrohung ansieht, begrenzt dies die Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten der Sicherheitsinstitution erheblich. Ein Konsens über den Umgang mit Sicher-

2 Vgl. Ronald L. Jepperson/Alexander Wendt/Peter J. Katzenstein, Norms, Identity, and Culture in National Security, in: Peter J. Katzenstein (Hrsg.), The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York 1996, S. 33-75.
3 Vgl. Alexander Wendt, Social Theory of International Politics, Cambridge 1999, S. 110-112.
4 Vgl. Celeste A. Wallander/Robert O. Keohane, Risk, Threat, and Security Institutions, in: Celeste A. Wallander/Helga Haftendorn/Robert O. Keohane (Hrsg.), Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford 1999, S. 21-47, insbesondere S. 26.

heitsrisiken wird schwer herzustellen sein, da relative Macht- und Kräfteverhältnisse in einer Bedrohungssituation als entscheidend wahrgenommen werden. Jede Maßnahme, die ein Risiko bewältigen könnte, wird von den Parteien daraufhin beleuchtet, ob sie Vor- oder Nachteile gegenüber dem möglichen Gegner bringt.

Aus institutionalistischer Sichtweise gründen Staaten Sicherheitsorganisationen, um Unsicherheit über die Intentionen anderer Akteure zu mindern und klassische Rüstungsspiralen zu vermeiden. Im ersteren Fall sollte die Struktur der Institution dazu geeignet sein, es den Akteuren zu ermöglichen, ihre gegenseitigen nicht aggressiven Absichten zu verdeutlichen. Entsprechende Schritte können beispielsweise vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) sein. Im letzteren Fall können Staaten den Weg der Errichtung von Rüstungskontrollregimen gehen.

Diese Erklärung allein greift jedoch zu kurz: Nach rein funktionalistischen Gesichtspunkten müsste die Welt voll von Sicherheitsinstitutionen sein. Jedoch ist die OSZE trotz aller Probleme weltweit die einzige Organisation, die das gesamte Spektrum an möglichen Sicherheitsrisiken erfasst und zumindest teilweise erfolgreiche Instrumente zum Umgang mit denselben entwickelt hat.

Sicherheitsinstitutionen werden als Reaktion auf die besonderen Bedingungen von regionalen Sicherheitskomplexen gebildet.[5] Allerdings werden sie nicht ausschließlich durch die Verteilung von materiellen Kapazitäten, sondern vor allem auch durch die Identitäten der Staaten in einer Region geprägt. Diese wiederum basieren auf den konstitutiven Normen eines Staates, also jenen Normen, die durch die soziale Konstruktion charakteristischer Vorstellungen von Staatlichkeit entstehen.[6] Beispiele für konstitutive Normen sind freiheitliche Grundwerte, die einen Staat als liberale Demokratie identifizieren, oder solche, die einen von islamischen Werten geprägten Staat bezeichnen. Die analytische Erfassung solcher Normen kann naturgemäß nur induktiv erfolgen, etwa durch Untersuchung der Grundnormen in Verfassungen von Staaten sowie ihrer tatsächlichen Beachtung. Regulative Normen sind gemeinsame Überzeugungen der Akteure, was angemessenes Verhalten darstellt.

Der Satz an Normen, auf den sich *alle* Akteure innerhalb eines regionalen Sicherheitskomplexes einigen können, definiert die Spannbreite der legitimen Handlungen von Staaten und ist ausschlaggebend für die Möglichkeit ihrer Institutionalisierung, sowohl in Form als auch Ausmaß.[7] Eine Region, deren Staaten stark unterschiedliche konstitutive Normen aufweisen, wird nur einen

---

5 Vgl. Barry Buzan, People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era, Harlow (UK) 1991, S. 187-202.

6 Vgl. Jepperson/Wendt/Katzenstein, a.a.O. (Anm. 2), S. 53.

7 Vgl. Brian L. Job, Norms of Multilateralism in Regional Security. The Evolving Order of the Asia Pacific. Konferenzpapier, vorgelegt bei der Konferenz zu Internationalen Normen: Ursprung, Signifikanz und Ausprägungen, Leonard Davis Institute for International Relations, Hyatt-Regency Hotel, Jerusalem, 26.-27. Mai 1997, S. 6.

begrenzten Konsens an regulativen Normen finden. Gleichermaßen bestimmten die Entwicklung von konstitutiven Normen und die Zu- oder Abnahme von Bedrohungswahrnehmungen die Entwicklungsfähigkeit von Institutionen.

Für die Teilnehmerstaaten der OSZE gilt, dass sie mit dem Dekalog von Helsinki einen umfassenden Satz von Normen zu ihrer gemeinsamen Basis erklärt haben. Während der Nutzen von vertrauensbildenden Maßnahmen von beiden Blöcken erkannt wurde, war eine übereinstimmende Interpretation der Normen des Helsinki-Dekalogs lange Zeit ausgeschlossen. Erst der fundamentale Einschnitt durch das Ende des Kalten Krieges ermöglichte die dichte Institutionalisierung der OSZE.

Die Charta von Paris, "ausgehandelt im euphorischen Klima des Sommers des Jahres 1990",[8] als normatives Fundament ist das Resultat einer historischen Situation, in der jegliche Bedrohungswahrnehmung verschwand. Gleichzeitig erschien die liberale Demokratie als allein akzeptable Ordnung der Staaten des neuen Europa - eine Ordnung, die den Rechten des Individuums Vorrang vor denen des Staates gewährt.[9] Insbesondere die Institutionalisierung der Prinzipien der menschlichen Dimension in der Organisation entspricht diesen konstitutiven Normen. Ihre Besonderheit ist der Grundsatz, dass ein Staat sich nicht auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen kann, wenn er Grund- oder Minderheitenrechte missachtet. Hier fallen liberale Normen als moralische Werte an sich mit einer pragmatischen Funktion zusammen: Ein Staat, der demokratische Rechte schützt, ist wahrscheinlich keine Quelle von Instabilität und Konflikt.

Die Entwicklung im OSZE-Raum in den vergangenen Jahren zeigt aber auch, dass ein solcher Normenkonsens fragil ist und sich die "sozialisierende Wirkung" einer internationalen Organisation - wenn überhaupt - nur über lange Zeiträume entfalten kann. Mit Blick auf die zentralasiatischen Staaten zeigt sich, dass misslungene Transformationsprozesse und fehlende Institutionalisierung von demokratischen Normen in *innenpolitischen* Prozessen die Demokratisierungsbemühungen durch die Organisation konterkarieren können.

Noch bedeutsamer ist die Entwicklung in Russland. Hier wirken zwei Faktoren zusammen: zum einen eine Abkehr von liberalen Normen in der Innenpolitik als Folge der unvollendeten Transformation, zum anderen eine Rückkehr zu Denkmustern von Einflusssphären und relativer geostrategischer Machtbalance. Letztere Entwicklung ist maßgeblich vom Westen mitverursacht, insbesondere durch die Ausdehnung der NATO bis an die Grenzen Russlands. Die NATO ist jedoch keine inklusive Institution, allen PfP-Vereinbarungen zum Trotz, sondern eine Militärallianz, die sich gegen Bedrohungen richtet. Vom Westen in die Logik von Bedrohungsszenarien ge-

8 Victor-Yves Ghébali/Jacques Attali/Flavio Cotti, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996: Vers une identité paneur opéenne de sécurité, Brüssel 1 996, S. 23 (eigene Übersetzung).

9 Vgl. ebenda, S. 15-16.

drängt, hemmt Russland die OSZE in vielen Bereichen. Trotz umfangreicher Institutionen ist die Organisation nicht voll funktionsfähig, solange keine Übereinstimmung in der Definition von Sicherheitsrisiken besteht, die wiederum von staatlichen Identitäten und wahrgenommenen Bedrohungen bestimmt wird. Risikomanagement und Abwehr von Bedrohungen sind nicht kompatibel. Die OSZE wird somit blockiert und kann ihre Funktion als gesamteuropäisches Sicherheitsmodell nicht erfüllen.

Das ASEAN Regional Forum als spezifisch asiatisches Modell?

Wendet man die oben entwickelten Analysekategorien auf das ARF an, so zeigen sich im Vergleich mit der OSZE deutliche Unterschiede, aber auch einige Parallelen. Mit dem Ende des Kalten Krieges war die zukünftige Entwicklung in den zwischenstaatlichen Beziehungen in der asiatisch-pazifischen Region weit weniger offensichtlich als in Europa. Die Blockkonfrontation hatte faktisch als Dämpfer für eine Reihe von regionalen Konflikte gewirkt, einschließlich der Streitigkeiten um die Hoheit über das Südchinesische Meer. Der rasche Rückgang der strategischen Bedeutung Russlands in der Region fiel mit einer möglichen Verringerung der US-Präsenz zusammen. Es war jedoch unklar, wie sich die VR China in der neuen Situation orientieren würde. Diese Lage war insbesondere für die damaligen ASEAN-Mitgliedstaaten Thailand, Malaysia, Singapur, Brunei, Indonesien und die Philippinen problematisch.
Um die Präsenz der US-Streitkräfte auch nach der Ankündigung im Jahr 1992, dass die Stationierungsverträge mit den Philippinen nicht verlängert würden, zu sichern, boten Singapur, Malaysia und Indonesien der US-Marine die Nutzung von Hafenanlagen an.
Für die Aufgabe, die regionale Sicherheitspolitik Chinas durch einen "Sozialisationseffekt"[10] positiv zu beeinflussen, bot sich die Ausdehnung der sogenannten ASEAN *Postministerial Conference* (PMC) an. Die ASEAN PMC fand bis dahin jeweils im Anschluss an das jährliche ASEAN-Gipfeltreffen zusammen mit den Dialogpartnern Australien, Japan, Kanada, Südkorea, Neuseeland, den USA und der EU sowie den Konsultationspartnern Russland, China, Vietnam, Laos und Papua-Neuguinea statt. Im Juli 1993 beschlossen die Teilnehmer des Dialoges die Schaffung eines gesonderten Forums zur Erörterung von Sicherheitsfragen in der Region.
Das so gebildete ASEAN *Regional Forum* trat 1994 zum ersten Mal zusammen. Primär besteht es aus einem Dialog auf Regierungsebene in Form eines jährlichen Treffens der Außenminister. Die Leitung übernimmt der ASEAN-Staat, der den Vorsitz der Regionalorganisation im jeweiligen Jahr innehat. Vorrangig dem Informationsaustausch gewidmet, stellt das ARF das einzige multilaterale Dialogforum zur Diskussion von Sicherheitsfragen im asiatisch-

10 Jose T. Almonte, Ensuring Security the "ASEAN Way", in: Survival 4/1998, S. 80-92.

pazifischen Raum dar. Das jährliche ARF endet mit einem Abschlussstatement des Vorsitzenden, das den Konsens der Teilnehmer repräsentiert. Vor- und nachbereitet werden die Treffen durch die *Senior Officials Meetings* (SOM) auf diplomatischer Arbeitsebene. Ein aus diesen SOMs hervorgegangenes Konzeptpapier wurde vom zweiten ARF als "Fahrplan" für die zukünftige Entwicklung des Forums angenommen.[11]

Nach diesem Konzeptpapier soll das ARF stufenweise vorgehen. Stufe I besteht aus vertrauensbildenden Maßnahmen, die zu mehr Transparenz in der Sicherheitspolitik der Staaten der Region führen sollen. Entsprechende Vorschläge betreffen die Herausgabe von Weißbüchern zur Verteidigung, die Teilnahme am VN-Register für konventionelle Waffen, den Austausch von militärischem und diplomatischem Personal sowie gemeinsame Seminare, um das gegenseitige Verständnis zu fördern.[12] Darüber hinaus wurde das Ziel einer südostasiatischen nuklearwaffenfreien Zone unterstrichen - eine eher symbolische Erklärung, da kein Staat in Südostasien ein potentieller Proliferateur ist, während die mit Nuklearwaffen bestückten Schiffe der amerikanischen und der chinesischen Marine die Seewege der Region auch weiterhin nutzen dürfen.

Die Stufen II und III bestehen in der Förderung von Maßnahmen der präventiven Diplomatie und der "Entwicklung von Herangehensweisen an die Lösung von Konflikten". Diese gewundene Formulierung wurde aufgrund chinesischer Bedenken gewählt, um nicht den Verdacht der Schaffung von verbindlichen Konfliktlösungsmechanismen zu erwecken. Mittelfristige Maßnahmen, die im Konzeptpapier entwickelt werden, umfassen den Aufbau einer maritimen Informationsdatenbank für Südostasien, Kooperation bei der Nutzung von Seewegen, Zusammenarbeit bei Such- und Rettungsmissionen und Maßnahmen gegen die grassierende Piraterie in der Region. Längerfristig ist auch an die Ernennung von Sondergesandten zur Faktenermittlung und für den Aufbau eines regionalen Risikoverminderungszentrum gedacht.[13]

Die hauptsächliche Arbeit wird von ISMs und ISGs zu einzelnen Problemfeldern geleistet. ISGs erarbeiten vertrauensbildendende Maßnahmen, während ISMs Kooperationsmöglichkeiten erörtern und umsetzen. Beide Kooperationsformen werden jeweils von einem ASEAN-Staat und einem Nichtmitglied der Regionalorganisation, das auf dem jeweiligen Gebiet über besondere Erfahrung verfügt oder entsprechende Interessen hat, geleitet. So wurde eine Reihe von ISG-Treffen unter Mitarbeit Kanadas zum Thema *Peacekeeping* durchgeführt. Anfang 2000 sponserten Malaysia und Südkorea gemeinsam ein ISM zur Erörterung von vertrauensbildenden Maßnahmen. Hinzu kommt eine Vielzahl von Seminaren, Kursen und Treffen von Militärangehörigen und Leitern von Verteidigungsakademien.

---

11 Vgl. ASEAN Regional Forum. A Concept Paper, Brunei 1995.
12 Vgl. ebenda Annex A.
13 Vgl. ebenda, Annex B.

Prinzipiell ähneln die VBM des ASEAN *Regional Forum* damit den frühen VBM des KSZE-Prozesses. Jedoch wurde eine institutionelle Weiterentwicklung nach dem Modell des Helsinki-Prozesses von vornherein ausgeschlossen. Anfang der neunziger Jahre geäußerte australisch-kanadische Vorschläge für eine "KSZA" wurden stets abgelehnt.[14] Das ARF ist faktisch eine Ausdehnung des ASEAN-Modells auf den gesamten asiatisch-pazifischen Sicherheitskomplex. Die südostasiatische Regionalorganisation bestimmt maßgeblich Tagesordnung und Vorgehensweise in Form von Konsenssuche, Vermeidung von offenen Disputen und einer starken Abneigung gegen alles, was nach Verrechtlichung, dichterer Institutionalisierung oder gar einer echten Regionalorganisation aussehen könnte.

ASEAN-Normen als kleinster gemeinsamer Nenner

Warum spielen die militärisch vergleichsweise unbedeutenden Staaten Südostasiens eine so zentrale Rolle im sicherheitspolitischen Dialog einer Region, in der heutige und mögliche zukünftige Großmächte wie die USA, China, Indien und Japan Sicherheitsinteressen haben? Wieso konnten sie dem Forum ihren Stempel in Form des ASEAN-typischen Politikstils aufdrücken? Beim ersten ARF in Bangkok wurden die Prinzipien des ASEAN-Vertrages über Freundschaft und Kooperation (*Treaty of Amity and Cooperation*, TAC) von 1976 als Verhaltenskodex für zwischenstaatliche Beziehungen angenommen. Diese Prinzipien sind:

- gegenseitiger Respekt für die Unabhängigkeit, Souveränität, Gleichberechtigung, territoriale Integrität und nationale Identität aller Nationen;
- das Recht jedes Staates, seine nationale Existenz ohne äußere Einmischung, Unterdrückung oder Zwang zu wahren;
- Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten;
- Ausräumen von Differenzen mit friedlichen Mitteln;
- Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt.

Auf den ersten Blick ähneln diese Prinzipien jenen des KSZE-Prozesses, jedoch ohne die Menschen- und Minderheitenrechte oder Meinungsfreiheit zu garantieren. Sie stellen nicht bloß einen Kompromiss dar, sondern spiegeln die Sicherheitsprobleme der ASEAN-Mitglieder als Resultat ihrer staatlichen Identitäten wider. Die Staaten Südostasiens sind größtenteils in Dekolonisierungsprozessen entstanden. Staat und Nation mussten erst auf einer Basis von multiethnischen Gesellschaften errichtet werden. "Milde" autoritäre Regime wurden zudem hauptsächlich von kommunistischen Guerillabewegungen gefährdet. Auch nach der Dekolonisierung erfuhren die ASEAN-Staaten immer

14 Vgl. Robyn Lim, The ASEAN Regi onal Forum. Building on Sand, in: Contemporary Southeast Asia 2/1998, S. 115-137.

wieder Einmischungen von Großmächten, etwa während des Vietnamkrieges oder des andauernden Bürgerkrieges in Kambodscha.
Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass Staat und Regime, nicht jedoch das Individuum oder Minderheiten das Referenzobjekt von Sicherheitspolitik wurden. Westliche Kritik an der Menschenrechtspolitik dieser Staaten erscheint in einem anderen Licht, wenn die kolonialistische Vergangenheit westlicher Nationen einbezogen wird. Hinzu kommt, dass die Staaten der Region - anders als die Staaten Osteuropas am Ende des Kalten Krieges - keine Krise ihres Entwicklungsmodells durchlaufen. Im Gegenteil: Die Asienkrise hat eher eine verstärkte Ablehnung westlicher Institutionen zur Folge, wie das im letzten Jahr verabschiedete *Currency-Swap*-Abkommen zwischen ASEAN, China, Japan und Südkorea verdeutlicht.
Die Grundprinzipien des TAC haben aus ähnlichen Gründen eine besondere Attraktivität für China. Die Stärkung von Unabhängigkeit und Autonomie einhergehend mit der Betonung staatlicher Souveränität und territorialer Integrität sind Grundwerte chinesischer Politik. Sie korrespondieren mit einer Selbstwahrnehmung als Opfer von kolonialer Ausbeutung und Eindämmungsversuchen durch die USA.[15]
Damit stellte eine Ausweitung von ASEAN-Prinzipien und -Praktiken den wahrscheinlich einzig möglichen Kompromiss bei der Bildung einer regionalen Sicherheitsinstitution zwischen westlichen (einschließlich Japan) und asiatischen Teilnehmern dar. Zum Zeitpunkt seiner Gründung war das ARF die einzige multilaterale Institution mit Ausnahme der Vereinten Nationen, in der die Volksrepublik China Mitglied war. Die Normen des TAC stehen für den kleinsten gemeinsamen Nenner oder Kernsatz an regulativen Normen.
Warum nimmt China überhaupt an einem sicherheitspolitischen Dialog teil? Zum einen war China in den ersten Jahren nach dem Tienanmen-Massaker bemüht, die außenpolitische Isolation zu überwinden. Zum anderen wäre ein ARF ohne chinesische Teilnahme oder ein Forum, das durch chinesische Obstruktion in seiner Arbeit gehemmt wird, Chinas Image als friedlicher Partner in der Region, der den Status quo akzeptiert, nicht förderlich. Darüber hinaus fungiert das Prinzip, dass ASEAN die Entwicklung und die Themen des Forums bestimmt, als Rückversicherung für China. Das Konsensprinzip verhindert, dass Themen verhandelt werden, die einen hohen "Preis" an Souveränität kosten. Gleichzeitig ist das ARF aufgrund seiner Mitgliedschaft und institutionellen Form kein Forum, in dem die USA dominieren oder in dem um Stimmen geworben werden muss wie in der VN-Vollversammlung.[16]
Die Sensibilität einiger Teilnehmer des ARF bezüglich ihrer nationalen Souveränität verleiht dem so genannten *Track Two* des regionalen Dialogs eine

15 Vgl. Rosemary Foot, China in the ASEAN Regional Forum. Organizational Processes and Domestic Modes of Thought, in: Asian Survey 5/1998, S. 425-440, hier: S. 427. Vgl. Alastair Iain Johnston, The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum, in: Wallander/Haftendorn/Keohane (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 290.
16 Vgl. Johnston, a.a.O. (Anm. 15), S. 296.

besondere Bedeutung. Der *Track Two* besteht aus Arbeitstreffen und Konferenzen von Wissenschaftlern, Ministerialbeamten und Militärangehörigen in nicht offizieller Funktion, bei denen regionale Sicherheitsprobleme und Wege zu ihrer Lösung diskutiert werden können. Insbesondere der Rat für Sicherheitszusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum (*Council for Security Cooperation in the Asia Pacific*, CSCAP) und das Netzwerk der regierungsnahen sicherheitspolitischen Forschungsinstitute der ASEAN-Staaten (ASEAN *Institute for Strategic and International Studies*, ISIS) sind hier von Bedeutung. Der CSCAP fungiert als Dachorganisation nationaler CSCAP-Komitees, die in Arbeitsgruppen zu einzelnen Problemfelder tätig sind. Das ASEAN-ISIS organisiert regelmäßig runde Tische. Die unterstützende Funktion des nichtoffiziellen Dialogs wurde beim zweiten ARF 1995 ausdrücklich gewürdigt. Der Vorsitzende des Forums bildet gleichzeitig das Verbindungsglied zwischen den beiden Ebenen.

Da viele Teilnehmer des *Track-Two*-Dialogs in ihrer offiziellen Funktion Entscheidungsträger in den Außen- und Verteidigungsministerien ihrer Länder sind, können Ideen, die im *Track Two* entwickelt werden, rasch auf die Regierungsebene gehoben werden. Gleichzeitig erlaubt die Fiktion einer Trennung von offizieller und nicht offizieller Funktion die Diskussion von umstrittenen Punkten, sei es aufgrund ihres Inhaltes oder auch wegen ihrer Quelle: *Wer* einen bestimmten Konfliktpunkt auf die Tagesordnung bringt, ist manchmal genauso konfliktträchtig wie der Punkt selbst. *Track Two* fungiert damit als Ideengeber, aber auch als Filter für allgemein akzeptable Formulierungen problematischer Fragen.[17]

Darüber hinaus erfolgt durch die Vielzahl von Treffen eine Art Sozialisationseffekt bei den Teilnehmern des *Track Two*. So wandelte sich die Position etlicher beteiligter chinesischer Ministerialbeamter von einer distanziert-kritischen Haltung gegenüber dem Prozess zur Vertretung der dort entwickelten Ansätze im eigenen Apparat.[18] Dieser Prozess geht sogar so weit, dass Teile der chinesischen außenpolitischen Elite einen besonderen Wert im multilateralen Charakter des Dialogs sehen - ein eindeutiger Wandel gegenüber früheren chinesischen Einschätzungen.

Trotz dieser Fortschritte ist das ARF in seinen Entwicklungsmöglichkeiten grundsätzlich beschränkt. Zum einen dominiert das problematische chinesisch-japanisch-amerikanische Dreierverhältnis unterschwellig die Interaktion auch in der Institution. Die Verabschiedung der neuen gemeinsamen Verteidigungsrichtlinien als Teil des amerikanisch-japanischen Allianzvertrages im Jahr 1997 macht für die chinesische Führung unmissverständlich deutlich, dass die USA die Politik des "*Engagement*" mit einem gestärkten militärischen Bündnis in Ostasien flankieren. Zum anderen herrscht nach dem Regierungswechsel in den USA, der fast einen kompletten Wechsel des außenpolitischen Spitzenpersonals mit sich gebracht hat, große Verunsiche-

17 Interview mit einem kanadischem CSCAP-Teilnehmer, Vancouver, April 2001.
18 Vgl. Johnston, a.a.O. (Anm. 15), S. 309.

rung über den zukünftigen Kurs gegenüber China.[19] So wird die Sicherheitspolitik der USA heute teilweise wieder vom gleichen Personal geprägt wie unter der Administration von George Bush sen., die lange Zeit jeglichen multilateralen Dialog im asiatisch-pazifischen Raum für überflüssig hielt. Auch hier wird wieder deutlich, dass Bedrohungswahrnehmungen und exklusive Militärbündnisse die Funktion von inklusiven Sicherheitsinstitutionen massiv behindern.

Entwicklungsmöglichkeiten des ARF - Die selektive Übernahme von OSZE-Instrumenten?

Folgt man der Argumentation dieses Beitrages, so ist der Ausblick auf die mögliche zukünftige Entwicklung des ASEAN *Regional Forum* eher pessimistisch. Ohne grundlegenden Wertewandel in wesentlichen Teilnehmerstaaten dürfte sich die Institution nicht der drängendsten Sicherheitsrisiken der Region annehmen, da sie, wie etwa im Fall des fragilen indonesischen Staates, durch das Prinzip der Nichteinmischung von der Behandlung ausgeschlossen sind. Folglich ist die Chance für die Übernahme oder Anpassung von bewährten OSZE-Instrumenten in großem Umfang eher gering. Selbst wenn sich weitere ASEAN-Mitgliedstaaten einem Demokratisierungsprozess unterziehen, bleiben China und Nordkorea zwei hartnäckige Bremser. Zwar haben die ASEAN-Mitglieder den Vorteil, dass sie als kleine Mächte ideale "neutrale" Führungskandidaten sind, jedoch fehlen ihnen die nötigen organisatorischen Kapazitäten, um Defizite auszugleichen, die aus der fehlenden Institutionalisierung resultieren. Trotz Sekundierungsprinzip kann die OSZE allein schon durch die größeren Ressourcen der jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden und der Organisation selbst wesentlich mehr Wissen ansammeln.
Trotzdem könnten einzelne Konzepte von der OSZE übernommen werden. Die Möglichkeit von Sondergesandten, die frühzeitig konfliktschlichtend tätig werden, wurde bereits im ARF-Konzeptpapier erwähnt. Auch der Politikstil des früheren Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoel, mit seinen vielfachen Konsultationen, ohne großes Aufsehen zu erregen, wäre in Südostasien akzeptabel.
Ebenso sollte die Möglichkeit geschaffen werden, im Krisenfall Sondertreffen einberufen zu können. So war eine Konsensfindung zwischen den Staaten der Region während der Krise in Osttimor nur durch das zufällig zur gleichen Zeit in Auckland stattfindende APEC-Gipfeltreffen möglich, obwohl in jenem Forum offiziell gerade *keine* Sicherheitsfragen diskutiert werden.
Auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Maßnahmen zeigt sich, dass es noch keine Übereinstimmung in wesentlichen Definitionsfragen gibt. Eine verstärkte Betonung von Fragen der Rüstungskontrolle könnte zumindest den

19 Gespräch mit einem Mitglied der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften, Mai 2001.

Grundstein für spätere Kooperation legen, insbesondere mit Blick auf die Entspannung auf der koreanischen Halbinsel.

Innerhalb von ASEAN entwickeln sich, erzwungen durch die Vielzahl an Krisenherden im Gefolge der Wirtschaftskrise des Jahres 1997, neue Formen des Dialogs, die einen Kompromiss zwischen Nichteinmischung und den Notwendigkeiten einer zunehmend interdependenten Region darstellen.[20] So wird der wieder aufgenommene Dialog zwischen der burmesischen Opposition und der Militärregierung auf die stille Diplomatie Malaysias zurückgeführt. Sofern diese Erfahrungen auf das ARF übertragen werden, stellen sie erste Schritte eines Lernprozesses in Richtung eines effektiveren Krisenmanagements dar. Gleiches gilt für die jüngst begonnene Kooperation von ASEAN und OSZE. Trotzdem wird die zukünftige Entwicklung des ARF weiterhin durch die historischen Besonderheiten der Region, die ihren Ausdruck in staatlichen Identitäten finden, geprägt werden. Fast gilt, dass der Erfolg der KSZE/OSZE im Bereich der Minderheiten- und Grundrechte eine Übernahme des Modells wohl auch in Zukunft ausschließt, bis sich demokratische Werte im asiatisch-pazifischen Raum stärker durchsetzen.

20 Vgl. Herman Kraft, The Principle of Non-Intervention in ASEAN. Evolution and Emerging Challenges. Arbeitspapier für das Seventh Meeting of the Working Group on Comprehensive and Collective Security of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP), Seoul, 1.-2. Dezember 1999.

Thomas M. Buchsbaum[1]

Die asiatische Dimension der OSZE

Eines der Charakteristika des OSZE-Jahres 2000 unter österreichischem Vorsitz war die besondere Beachtung, die asiatischen Staaten und Regionen zuteil wurde. Sie galt den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, den asiatischen Kooperationsländern ("Kooperationspartnern"), deren Zahl von zwei auf drei angewachsen ist, sowie der einzigen asiatischen Sicherheitsinstitution, dem *ASEAN Regional Forum* (ARF). Die entsprechenden Initiativen, Aktivitäten und Politik zusammengenommen lassen es gerechtfertigt erscheinen, von einer "asiatischen Dimension der OSZE" zu sprechen.

Wie viele Dimensionen hat die OSZE?

Die OSZE hat seit ihren Anfängen als KSZE eine Reihe von Bereichen in ihrer Arbeit identifiziert, die ursprünglich als "Körbe" ("*baskets*") entwickelt wurden und seit Mitte der neunziger Jahre die Bezeichnung "Dimensionen" tragen.
Die Meinung, zu Beginn der KSZE habe es nur die drei bekannt und z.T. berühmt gewordenen "Körbe" - Sicherheit ("Korb 1"), Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt ("Korb 2") sowie humanitäre und andere Bereiche ("Korb 3") - gegeben, ist weit verbreitet.
Das aber ist nur eingeschränkt richtig. Diese Aufteilung wurde bereits am 8. Juni 1973 am Ende der "Helsinki-Konsultationen" vereinbart.[2] Insbesondere unter dem Gesichtspunkt des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE werden die drei Dimensionen heute im Übrigen folgendermaßen bezeichnet:

- politisch-militärische Dimension,
- ökonomische und ökologische Dimension und
- menschliche Dimension.

Auch die heute verwendete "offizielle" Reihenfolge der Dimensionen entspricht nicht mehr jener der Körbe von Helsinki: An erster Stelle steht - ebenso wie im "Stabilitätspakt für Südosteuropa" - die menschliche Dimen-

1 Der Autor ist Österreichischer Nationalkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa und war während des österreichischen OSZE-Vorsitzes stellvertretender Leiter der Österreichischen Ständigen Vertretung bei der OSZE. Die hier geäußerten Meinungen sind die persönlichen des Autors und müssen nicht mit jenen des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich übereinstimmen.

2 Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, 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.0.

sion, gefolgt von der politisch-militärischen. Die ökonomische und ökologische Dimension schließt die Liste ab.[3] Diese Änderung in der Hierarchie oder in der Wertschätzung ist offenbar darauf zurückzuführen, dass "die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist".[4]

Aber zurück zu den Helsinki-"Körben" von 1973: Sie werden bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975[5] anders bezeichnet als in den Schlussempfehlungen: vertrauensbildende Maßnahmen, Sicherheit und Abrüstung; Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt; humanitäre und andere Bereiche.

In der Helsinki-Schlussakte wird aber auch schon eine weitere Dimension, und zwar zwischen dem zweiten und dem dritten Korb und mit gleicher Gewichtung, behandelt: "Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum". Die "Mittelmeerdimension" der KSZE/OSZE gibt es demnach bereits seit den Anfängen der Organisation.

Die Existenzgrundlage der Mittelmeerdimension ist die Überzeugung, dass die Sicherheit in Europa ohne Einbeziehung der Sicherheit im gesamten Mittelmeerraum nicht umfassend betrachtet und behandelt werden kann. Seit den Anfängen der KSZE haben einige der Teilnehmerstaaten diese Meinung besonders nachdrücklich vertreten und das Interesse der OSZE an der Mittelmeerdimension bis dato aufrechterhalten.[6]

Die Folge davon ist nicht nur eine regelmäßige Erwähnung von Mittelmeerfragen in allen wichtigen OSZE-Dokumenten bis hin zur Europäischen Sicherheitscharta vom 19. November 1999, sondern auch die Organisation von bisher zehn Treffen zu Mittelmeerfragen[7] sowie die zunehmenden Teilnahmerechte und Möglichkeiten der Zusammenarbeit der derzeit sechs "Kooperationspartner im Mittelmeerraum".[8]

Am 16. März 2000 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Regionalstrategie für Südosteuropa, also eine zweite geographische Dimension neben den drei inhaltlichen.[9] Was schließlich nach Verhandlungen, die sich mühsamer

---

3 Vgl. die Europäische Sicherheitscharta, die anlässlich des OSZE-Gipfels von Istanbul am 19. November 1999 von den Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten unterzeichnet wurde. Abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476.

4 Ebenda, S. 462.

5 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.1.

6 Ausführlicher zur Mittelmeerdimension: Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld, Die Mittelmeerdimension der Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 489-501.

7 Das bislang letzte fand zum Thema "Confidence-Building Measures (CBMs) and Confidence- and Security-Building Measures (CSBMs): the OSCE experience and its relevance for the Mediterranean", am 30./31. Oktober 2000 in Portorož (Slowenien) statt.

8 Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien.

9 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 344, Regionalstrategie für Südosteuropa, PC.DEC/344, 16. März 2000.

als erwartet gestaltet hatten, die Bezeichnung "Regionalstrategie" erhielt, war ursprünglich vom Ständigen Rat als "regionale Dimension" bezeichnet worden. Der Ständige Rat hatte am 1. Juli 1999 beschlossen, den Stabilitätspakt unter die Schirmherrschaft der OSZE zu stellen, und in diesem Zusammenhang den OSZE-Vorsitz aufgefordert, "die Entwicklungen der regionalen Dimension der OSZE-Bemühungen in Südosteuropa (...) weiter zu fördern".[10]
Die Regionalstrategie für Südosteuropa beruht auf Überlegungen der damaligen Leiter zweier OSZE-Missionen im Frühjahr 1999, Robert L. Barry, Leiter der Mission in Bosnien und Herzegowina, der zweitgrößten OSZE-Mission, und Tim Guldimann, Leiter der OSZE-Mission in Kroatien, der drittgrößten der Organisation. Ausgangspunkt der Überlegungen war einerseits die fehlende Kommunikation zwischen OSZE-Missionen, auch wenn sie in Gebieten tätig waren, die nur durch eine Staatsgrenze voneinander getrennt waren, und anderseits die Existenz entwickelter und für gut befundener Programme, die auch für benachbarte Regionen und Staaten von Nutzen sein könnten, ohne dass die Mission im Nachbarland diese Aktivitäten neu erfinden und entwickeln müsste.[11]
Schon während der Verhandlungen zur Regionalstrategie für Südosteuropa waren einige Stimmen zu vernehmen gewesen, die die Festschreibung einer "OSZE-Regionaldimension" mit zumindest den Unterkapiteln Südosteuropa, Zentralasien und Kaukasus befürworteten.
Im Rahmen der Beschreibung der Dimensionen der OSZE muss noch ergänzt werden, dass der rumänische OSZE-Vorsitz des Jahres 2001 die Initiative für eine so genannte "geistige Dimension" ("*spiritual dimension*") ergriffen hat. Dazu wurde am 2. April 2001 in Wien eine Veranstaltung im Rahmen des Ständigen Rates zum Thema "Geistige und ethische Werte - Faktoren für Frieden und Stabilität: eine Rolle für die OSZE?" abgehalten.[12] Der rumänische Vorsitz hat im Anschluss an diese Veranstaltung angekündigt, diese Initiative weiterführen zu wollen.

Zentralasien

An dieser Stelle sollen insbesondere jene Zentralasien betreffenden Elemente hervorgehoben werden, die sich in eine gezielte und geplante Politik der Behandlung asiatischer Themen insgesamt, die "asiatische Dimension" der OSZE, einfügen lassen. Die Zentralasienpolitik des österreichischen OSZE-Vorsitzes baute auf den Ideen und Initiativen des norwegischen Vorsitzes des Jahres 1999, auf Vorstellungen und Initiativen von Wilhelm Höynck, die er während seiner Tätigkeit als OSZE-Generalsekretär und später als Persönli-

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 306, PC.DEC/306, 1. Juli 1999.
11 Mehr zur Regionalstrategie vom selben Autor: Die OSZE-Regionalstrategie für Südosteuropa, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 312-319.
12 Vgl. CIO/GAL/9/01, 20. März 2001.

cher Vertreter des OSZE-Vorsitzenden entwickelt hatte,[13] sowie auf Reden der zentralasiatischen Staatsoberhäupter beim Istanbuler Gipfel auf. Sie umfasste insbesondere:

- die Ernennung von OSZE-Generalsekretär Botschafter Ján Kubiš zum Sonderbeauftragten der OSZE-Vorsitzenden für Zentralasien, aufgrund seiner Kenntnisse der Region, die er vor allem als Leiter der UNMOT in Tadschikistan erworben hatte;
- die Reise der OSZE-Vorsitzenden in alle zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (28. Mai bis 2. Juni 2000)[14] und ein Zusammentreffen mit allen Präsidenten und Außenministern sowie Vertretern der Zivilgesellschaft des jeweiligen Landes;
- regelmäßige Treffen der OSZE-Vorsitzenden mit einzelnen bzw. allen Staatschefs oder Außenministern der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (der so genannte "Taschkent-Mechanismus") sowie deren Besuche beim Ständigen Rat in Wien;
- Reisen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, sowie des Direktors des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Gérard Stoudmann, nach Zentralasien;
- regelmäßige halbjährliche Treffen der Leiter der OSZE-Feldpräsenzen aus Zentralasien unter Einbeziehung des österreichischen Vorsitzes und des OSZE-Sekretariats;
- die Eröffnung weiterer Feldbüros in Tadschikistan (Kujand) und Kirgisistan (Osch);
- die Reise von Leitern Ständiger Missionen der OSZE-Teilnehmerstaaten in alle zentralasiatischen Teilnehmerstaaten (9.-14. Juli 2000);
- die Herausgabe des ständig aktualisierten "Overview of OSCE Events in Central Asia for the year 2000"[15] durch den Vorsitz;
- das von der OSZE organisierte Treffen internationaler Organisationen, internationaler Finanzorganisationen und bilateraler Geberländer zu Zentralasien (Wien, 18. Juli 2000);
- das OSZE-Regionalseminar "Globales Umweltrecht: Interpretation, Integration und Umsetzung" (Almaty, 13.-15. September 2000);
- die vom OSZE-Vorsitz und dem Drogenkontroll- und Verbrechensverhütungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDCCP) gemeinsam veranstaltete Konferenz zur "Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Ein integriertes Vorgehen gegen Drogen, organisiertes Verbrechen und Terrorismus" (Taschkent, 19./20. Oktober 2000);[16]

13 Siehe von diesem auch: OSCE activities in Central Asia, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 19-28, sowie: Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, in: OSZE-Jahrbuch 2000, a.a.O. (Anm. 3), S. 215-226.
14 Bericht siehe CIO.GAL/33/00 vom 8. Juni 2000.
15 So z.B. CIO/GAL/5/00/Rev.1 vom 3. Mai 2000.
16 Dokumente hierzu in CIO.GAL/105/00 vom 24. Oktober 2000.

- die zweite zentralasiatische Medienkonferenz zum Thema "Gegenwart und Zukunft der Massenmedien in Zentralasien", organisiert vom OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gemeinsam mit der OSZE-Mission in Tadschikistan (Duschanbe, 13./14. November 2000);
- die Konferenz über "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien" am 11. und 12. Dezember 2000 in Tokio als zusammenfassender Schlusspunkt einer Reihe sektorieller Konferenzen verschiedener Institutionen zu Zentralasien, einschließlich der Taschkenter Drogenkonferenz, des Almaty-Wirtschaftsseminars, der Duschanbe-Medienkonferenz, des EAPC-Seminars über Sicherheit und Stabilität in Zentralasien (Bischkek, 16.-17. November 2000) und des unter der Schirmherrschaft des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten veranstalteten internationalen Seminars über "Religion, Sicherheit und Stabilität in Zentralasien" (Almaty, 26.-28. Oktober 2000).[17]

Das ASEAN Regional Forum

Das *ASEAN Regional Forum* (ARF) ist die einzige ständige multilaterale Einrichtung, die sich mit Sicherheitsfragen in der Asien-Pazifik-Region befasst. Es wurde 1994 gegründet. Die derzeit 23 Teilnehmer sind die - nunmehr zehn - ASEAN-Mitgliedstaaten sowie die ASEAN-"Dialogpartner", die sich auf Ostasien, Ozeanien, Südasien (nur Indien) und auch auf Russland, die USA und die EU erstrecken. ARF-Gründungsteilnehmer sind Australien, Brunei, China, die EU (Präsidentschaft), Indonesien, Japan, Kanada, Laos, Malaysia, Neuseeland, Papua-Neuguinea, die Philippinen, Russland, Singapur, Südkorea, Thailand, die USA und Vietnam. Mit der Aufnahme Kambodschas (1995), Indiens und Burmas (1996) sowie der Mongolei (1997) und Nordkoreas (2000) wurde die derzeitige Mitgliederzahl von 23 erreicht.
Das Forum tritt einmal im Jahr Ende Juli auf Außenministerebene im jeweiligen Vorsitzland zum Ende von dessen Amtsperiode zusammen. Zwischen diesen Hauptkonferenzen tagen *Intersessional Support Groups* (ISG) und *Intersessional Meetings* (ISM), die themen- bzw. problemorientiert arbeiten und wieder aufgelöst werden, wenn sie ihre Aufgabe erfüllt haben. Es gibt auch kein ständiges Sekretariat. Der Vorsitz wechselt ausschließlich unter den ASEAN-Mitgliedern (in alphabetischer Reihenfolge), ISGs stehen unter dem gemeinsamen Vorsitz je eines ASEAN-Mitglieds und eines Dialogpartners.
Das ARF ist tatsächlich ein "Forum" im Sinne des von der ASEAN geprägten Begriffs. Dementsprechend setzt es auf Motivieren, nicht auf Dirigieren. Es

17 Inhaltlich ähnliche Veranstaltungen fanden am 27. und 28. April 2000 in Bischkek zum Thema "Demokratie und Religion" sowie am 19. und 20. Juni 2000 in Wien zum Thema "Zentralasien und Islam" statt.

gilt das Prinzip der "gleichberechtigten Teilnahme" ("*equal participation*"), jedoch wird die Rolle der ASEAN als "Hauptantriebskraft" ausdrücklich anerkannt. Entscheidungen werden - nach sorgfältigen und extensiven Beratungen - im Konsens getroffen.

Das ARF weist somit eine Reihe von inhaltlichen und strukturellen Ähnlichkeiten mit der (frühen) KSZE auf.

Während des thailändischen Vorsitzes des ARF (Mitte 1999 bis Mitte 2000) hat die Institution verstärkt Kontakte und die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen sowie Regionalorganisationen (OSZE, OAS) gesucht und aufzubauen begonnen.

Von Seiten der OSZE hatte der damalige österreichische Außenminister und Amtierende Vorsitzende Wolfgang Schüssel bereits bei seiner Antrittsrede am 13. Januar 2000 vor dem Ständigen Rat der OSZE erklärt, dass "eine Kontaktaufnahme zwischen der OSZE und dem ASEAN Regional Forum (...) unserem Verständnis der Sicherheitslage der an das OSZE-Gebiet angrenzenden Regionen Asiens sehr dienlich (wäre) und (dem) wachsendem asiatischem Interesse an der OSZE entgegen(käme)".[18]

Der thailändische Außenminister Surin Pitsuwan traf in seiner Eigenschaft als ARF-Vorsitzender am Rande des Luzerner Ministertreffens des *Human Security Network*[19] am 11. Mai 2000 mit der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, zusammen, um die Möglichkeit von Beziehungen zwischen dem ARF und der OSZE etwa in der Art eines "flexiblen Dialogs" zu sondieren. Die OSZE-Vorsitzende unterstützte diese Intention in vollem Umfang.

Grund für diese positive Reaktion auf den Vorstoß des ARF war die Überlegung, dass der OSZE-Raum auch asiatische Staaten umfasst und dass Asien mit der OSZE Sicherheitsinteressen, insbesondere in Bezug auf Russland, sowie Sorgen und Interessen in Bezug auf Zentralasien teilt. Außerdem können Elemente der OSZE aufgrund ähnlicher Ziele und Strukturen für den weiteren Ausbau des ARF von Nutzen sein.

In einem nächsten Schritt besuchte der thailändische Vizeaußenminister M. R. Sukhumbhand Paribatra am 15. Juni 2000 Wien, um der OSZE-Vorsitzenden die thailändischen Wünsche nach einer ARF-OSZE-Beziehung erneut vorzutragen und teilweise bereits inhaltlich auszugestalten.

---

18 Dr. Wolfgang Schüssel, Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich, Amtierender Vorsitzender der OSZE, Rede, Ständiger Rat (der) OSZE, 13. Januar 2000, CIO/GAL/1 vom 13. Januar 2000. Schüssel wurde in seiner Funktion als Außenminister und Amtierender Vorsitzender der OSZE im Februar 2000 von Benita Ferrero-Waldner abgelöst.

19 Im Rahmen des *Human Security Network* arbeiten 13 Außenminister aus allen Kontinenten (die Außenminister Österreichs, Chiles, Kanadas, Griechenlands, Irlands, Jordaniens, Malis, der Niederlande, Norwegens, Sloweniens, Südafrikas - als Beobachter -, der Schweiz und Thailands) zusammen, um "eine humanere Welt zu schaffen, in der die Menschen in Sicherheit und Würde leben können, frei von Not und Angst und mit gleichen Chancen, ihr menschliches Potential in vollem Umfang zu entfalten". The Human Security Network, Second Ministerial Meeting, Chairman's Summary, Luzern, 11./12. Mai 2000 (eigene Übersetzung).

Zuvor hatte der OSZE-Vorsitz bereits die Initiative ergriffen, Thailand als ARF-Vorsitz zum jährlichen Warschauer OSZE-Seminar der menschlichen Dimension, das im Jahr 2000 vom 23. bis 26. Mai zum Thema "Kinder und bewaffnete Konflikte" abgehalten wurde, einzuladen. Der Grund dafür war, dass das Thema auch in Asien von besonderer Bedeutung ist. Zwei thailändische Diplomaten folgten dieser Einladung und nahmen aktiv am Seminar teil. Derartige Teilnahmemuster wurden von der OSZE-Vorsitzenden gegenüber dem thailändischen Vizeaußenminister als eine Möglichkeit inter-institutioneller Kontakte bezeichnet.
Als weitere Möglichkeiten nannte sie informelle regelmäßige Zusammentreffen der Vorsitzenden beider Institutionen, die Prüfung der in der beim Istanbuler OSZE-Gipfel angenommenen *Plattform für kooperative Sicherheit*[20] erwähnten Möglichkeiten der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen sowie die Teilnahme an den Außenministertreffen der jeweils anderen Institution - abhängig von deren Modalitäten und vom Konsens der Teilnehmerstaaten. Während der österreichische OSZE-Vorsitz in Aussicht nahm, den ARF-Vorsitz zu Seminaren zu Themen, die auch für das ARF von Interesse sind, einzuladen, bot er ebenfalls an, dass die OSZE ihrerseits zu einem von der EU organisierten ARF-Seminar über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen beitragen könne.
Dieser Vorschlag wurde auch in die Praxis umgesetzt. Ein Vertreter des OSZE-Vorsitzes referierte beim ARF-Seminar über "Möglichkeiten der Vertrauensbildung", das von 2. bis 4. Oktober 2000 in Helsinki abgehalten wurde, über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Sicherheitskonzept der OSZE.[21] Eine Vertreterin des OSZE-Sekretariats hielt einen Vortrag über die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Organisationen.
Der seit Sommer 2000 im Amt befindliche vietnamesische Vorsitz des ARF hat die Intentionen und Initiativen des thailändischen Vorsitzes in Bezug auf intensivere Kontakte mit der OSZE nicht mit derselben Intensität fortgeführt. Es bleibt abzuwarten, ob ein kommender Vorsitz, das ARF selbst oder einige seiner Teilnehmer - oder die OSZE ihrerseits - die Ideen wieder aufnehmen werden, um sie fortzuführen oder auszubauen.

Die asiatischen Kooperationspartner

Neben der Mittelmeerdimension und dem dadurch in ihrem Verhältnis zur OSZE privilegierten Status der betreffenden Mittelmeerstaaten wurde Anfang

20 Die Plattform für kooperative Sicherheit wurde gemeinsam mit der Europäischen Sicherheitscharta "als (deren) wesentliches Element" (S. 460) am 19. November 1999 beim Gipfeltreffen von Istanbul angenommen und unterzeichnet. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 3), Beschlussdokument - die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 474-476.

21 Der genaue Titel lautete: "C(S)BMs in the OSCE security concept, and its application: successes and failures, lessons learnt, future trends - from a political perspective".

der neunziger Jahre auch Japan und bald darauf der Republik Korea ein Sonderstatus im Rahmen der OSZE verliehen. Dieser Status reicht über jenen eines Beobachters, wie von anderen internationalen Institutionen bekannt, hinaus und beinhaltet neben dem Bekenntnis zu gemeinsamen Wertvorstellungen auch die Bereitschaft des betreffenden Landes, mit der OSZE zusammenzuarbeiten und zu ihren Zielen und Aktivitäten beizutragen.

Der Grund, weshalb es bei der OSZE keinen Beobachterstatus für Staaten oder andere Institutionen gibt, hängt damit zusammen, dass die OSZE keine internationale Organisation gemäß Völkerrecht ist und nicht über die damit üblicherweise verbundenen Formen der Außenbeziehungen verfügt. Grundsätzlich jedoch steht der Einrichtung eines Beobachterstatus bei der OSZE nichts entgegen. Er wäre sogar nützlich, u.a. für jene Staaten, die eine lose Beziehung zur OSZE aufnehmen wollen, jedoch nicht die Kriterien für einen speziellen Sonderstatus erfüllen oder erfüllen möchten.

Beim Helsinki-Gipfel der KSZE Anfang Juli 1992 wurde Japan aufgrund seines Interesses - und mit entsprechender US-Unterstützung - ein Sonderstatus zuerkannt. Ausschlaggebend dafür war Japans Übereinstimmung mit den Idealen und Zielen der KSZE sowie sein Interesse an europäischen Sicherheitsfragen, da das OSZE-Gebiet bis an die Grenzen Japans reicht. Von nicht unerheblicher Bedeutung für die Entscheidung war auch das von japanischer Seite in Aussicht gestellte finanzielle Engagement Tokios für die Organisation.

Japan wurde "eingeladen, KSZE-Treffen beizuwohnen, einschließlich der von Staats- und Regierungschefs, des KSZE-Rates (heute: Ministerrat, Anm. d. Verf.), des Ausschusses Hoher Beamter (heute: Hoher Rat, Anm. d. Verf.) und anderer geeigneter Gremien, die spezifische Themen der erweiterten Konsultation und Zusammenarbeit erörtern. Vertreter Japans können, ohne an der Vorbereitung und Annahme von Beschlüssen mitzuwirken, bei solchen Treffen Beiträge zu Themen leisten, an denen Japan direkt interessiert ist und/oder zu denen es aktiv mit der KSZE zusammenzuarbeiten wünscht."[22]

Südkorea erhielt am 15. Juni 1994 einen ähnlichen, wenn auch nicht ganz so umfassenden Status.[23] Seine Vertreter haben keinen Zutritt zu Sitzungen des Ständigen Rates.

Sowohl Japan als auch Korea - letzteres insbesondere während seiner *Boom*-Phase zu Mitte der neunziger Jahre - haben finanziell und personell, insbesondere bei Wahlbeobachtungen auf dem Balkan, zu den Aktivitäten der OSZE beigetragen.

---

22 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Kapitel IV, Punkt 10, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6., S. 26.

23 Vgl. Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter anläßlich seiner 27. Tagung am 15. Juni 1994, in: KSZE, 27. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1994, 27-CSO/Journal Nr. 3, Anhang 5.

"OSZE-Kooperationspartner" werden aufgrund entsprechender Beschlüsse und Praxis heute zu OSZE-Treffen der Staats- und Regierungschefs, des Ministerrats, des Wirtschaftsforums, zu Implementierungstreffen der menschlichen und der politisch-militärischen Dimension, zu Sondertreffen der menschlichen Dimension sowie grundsätzlich auch zu Seminaren eingeladen, wo sie auch überall Rederecht besitzen. Nur Japan verfügt über einen Sitz im Ständigen Rat.
Abgesehen von grundsätzlichen Einladungen an die Länder des östlichen und südlichen Mittelmeeres zu Folge- und Gipfeltreffen seit Helsinki 1975 war Japan das erste Land, dem 1992 namentlich ein Sonderstatus verliehen wurde. Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien folgten im Frühjahr, Korea im Herbst 1994, Jordanien im Frühjahr 1998 und Thailand am 9. November 2000.[24]
Die Verbesserung der Beziehungen der OSZE zu ihren asiatischen Kooperationspartnern war von Anfang an eines der Ziele des österreichischen Vorsitzes. Am 13. Januar 2000 hatte der damalige Amtierende Vorsitzende Wolfgang Schüssel vor dem Ständigen Rat erklärt:

> "Dem österreichischen Vorsitz wird die Intensivierung der Beziehungen zu den asiatischen Kooperationspartnern Japan und Korea ein besonderes Anliegen sein. Dazu könnten hochrangige politische Kontakte sowie ein OSZE-Seminar in der Region dienen."[25]

Es war geplant, dass die OSZE zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein Seminar mit ihren asiatischen Kooperationspartnern in Asien abhalten sollte. Als Modell waren die Mittelmeerseminare ins Auge gefasst worden. Grund für die Initiative des österreichischen OSZE-Vorsitzes, die auf einer Idee Südkoreas fußte, ein nichtstaatliches nationales OSZE-Seminar in Seoul zu veranstalten, war die Überlegung, gegenüber den asiatischen Kooperationspartnern ein Zeichen der Wertschätzung der OSZE zu setzen und die OSZE in ihre Region reisen zu lassen.
Schließlich wurde vereinbart, mit Japan und Südkorea je eine gemeinsame Konferenz in den Hauptstädten zu veranstalten:

---

24 Die betreffenden Staaten hießen ursprünglich "nichtteilnehmende (Mittelmeer-)Staaten", ein Begriff, der am 5. Dezember 1995 vom Ständigen Rat in "Kooperationspartner (im Mittelmeerraum)" umgewandelt wurde. Während der Begriff "Kooperationspartner" ausschließlich die asiatischen umfasst, werden jene im Mittelmeerraum als "Kooperationspartner im Mittelmeerraum" - oder auch "Mittelmeerpartner" - bezeichnet (einer der unsystematischen oder unlogischen Aspekte der OSZE, die nur aus der historischen Entwicklung zu erklären sind).

25 Rede vor dem Ständigen Rat, a.a.O. (Anm. 18).

- am 11./12. Dezember 2000 in Tokio zum Thema "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien"[26] und
- vom 19. bis 21. März 2001 in Seoul zur Anwendbarkeit der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) der OSZE in Nordostasien.[27]

Ein weiteres Element der aktiven Politik der OSZE gegenüber ihren asiatischen Kooperationspartnern im Jahr 2000 war ein vom 17. bis 19. Juli vom OSZE-Sekretariat in Wien veranstalteter Workshop, der den aus den Hauptstädten angereisten Vertretern der Kooperationspartner und Mittelmeerpartner alle OSZE-Gremien und -Institutionen vorstellte und erklärte.
Aber auch auf politischer Ebene wurden die Kontakte im Jahre 2000 ausgebaut. So lud die OSZE-Vorsitzende zu dem traditionellen Ministertreffen der OSZE-Troika mit den Mittelmeerpartnerstaaten zum ersten Mal auch ihre Kollegen aus den asiatischen Kooperationspartnerländern ein. Auf der Tagesordnung dieses Treffens am 26. November 2000, an dem von asiatischer Seite der thailändische Außenminister, ein Sondervertreter der japanischen Regierung und der koreanische Vizeminister für Koordination der Regierungspolitik teilnahmen, standen Fragen des Balkans sowie der "*human security*".
Die Tokio-Konferenz zum Thema "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien", die während des österreichischen OSZE-Vorsitzes und des japanischen Vorsitzes der G-7/8 abgehalten wurde, wurde vom japanischen Außenminister und vom Sonderbeauftragten der Amtierenden Vorsitzenden eröffnet (die Amtierende Vorsitzende konnte dies nicht selbst übernehmen, da sie durch einen unvorhergesehenen EU-Termin verhindert war). Sie kann mit einer Reihe von Erfolgen aufwarten: der Teilnahme aller zentralasiatischen Teilnehmerstaaten auf der Ebene hoher Beamter aus den Hauptstädten sowie von weiteren 31 OSZE-Teilnehmerstaaten und acht (der neun) Kooperationspartner, der aktiven Teilnahme aller zentralasiatischen Teilnehmerstaaten an sämtlichen Tagesordnungspunkten der Konferenz, der Bestätigung der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, die OSZE-Verpflichtungen der menschlichen Dimension einhalten zu wollen, sowie der wiederholten Betonung der integralen Verschränkung aller Sicherheitsfragen, einschließlich jener der menschlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Sicherheit.[28]

---

26 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 367, OSZE-Japan-Konferenz 2000: "Umfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien", PC.DEC/367, 24. August 2000.

27 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 377, OSZE-Korea-Konferenz 2001: "Anwendbarkeit der OSZE-VSBM in Nordostasien", PC.DEC/377, 9. November 2000.

28 Vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, Consolidated Summary, OSCE-Japan Conference 2000: "Comprehensive Security in Central Asia

Die Seoul-Konferenz zur "Anwendbarkeit der OSZE-VSBM in Nordostasien" - bereits unter rumänischem Vorsitz abgehalten - konnte nicht denselben Erfolg wie die Tokio-Konferenz verzeichnen.[29] Das zentrale Ziel, Süd- und Nordkorea mit OSZE-Erfahrungen auf dem Gebiet der VSBM bekannt und vertraut zu machen, um mögliche Anregungen für den Weg der Annäherung im Gefolge der "*sunshine policy*" von Präsident Kim Dae-Jung zu bieten, wurde nicht erreicht. Die Gründe dazu sind vielschichtig und zweifellos auch außerhalb der OSZE gelegen. Die neue US-Regierung hatte bereits zu Beginn ihrer Amtsübernahme klar gemacht, sie werde die "*sunshine policy*" nicht voll unterstützen, und Pjöngjang hatte in enger zeitlicher Nähe zur OSZE-Konferenz in Seoul ein hochrangiges bilaterales Treffen mit Südkorea abgesagt.

Thailand

Die bereits erwähnten Kontakte des thailändischen Außenministers und des thailändischen Vizeaußenministers - in deren Eigenschaft als ARF-Vorsitz - mit der OSZE-Vorsitzenden im Frühsommer 2000 dienten auch dazu, den Wunsch Thailands nach bilateralen Beziehungen zur OSZE zum Ausdruck zu bringen. Thailand strebte den Status eines "Kooperationspartners" an.
Die hohe Professionalität der thailändischen Diplomatie und die Schnelligkeit, mit der sie ihr Ziel erreichte, wurden von vielen Beobachtern wiederholt hervorgehoben. Noch im Spätsommer 2000 überreichte Thailand an wichtige OSZE-Teilnehmerstaaten ein *Aide mémoire*, in dem die Gründe der Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners aus der Sicht Bangkoks dargestellt wurden. Dazu zählen die regionale Rolle Thailands in Südostasien und Asien im Allgemeinen (im Rahmen von ASEAN, ARF, AFTA, ASEM) - basierend auf ähnlichen Vorstellungen wie jenen der OSZE (umfassendes Sicherheitskonzept, Betonung der "*human security*") -, die fehlenden Beziehungen der OSZE zu Südostasien, das Engagement Thailands in Europa (Osteuropa, Kosovo) sowie die mögliche Brückenfunktion Thailands für die OSZE und den Transport ihrer Werte nach (Südost-)Asien.
Thailand lud kurzfristig ausgewählte OSZE-Teilnehmerstaaten und den OSZE-Generalsekretär zu einem Workshop nach Bangkok zum Thema "Thailand und die OSZE: Der Weg zu einer zukünftigen Zusammenarbeit" für den 28. September 2000 ein. Der Workshop wurde vom thailändischen Außenminister persönlich eröffnet und sollte mit Beiträgen des OSZE-Vorsitzes, des OSZE-Generalsekretärs und -Sekretariats und der Vertretung der EU-Präsidentschaft in der OSZE sowie von hohen Vertretern thailändischer

- Sharing OSCE and Asian Experiences", Tokyo, 11-12 December 2000, SEC.GAL/6/01, 25. Januar 2001.

29 Vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, Consolidated Summary, OSCE-Korea Conference 2001: "Applicability of OSCE CSBMs in Northeast Asia", Seoul, 19-21 March 2001, SEC.GAL/52/01, 6. April 2001.

Regierungsstellen und Universitäten nicht nur diesen Stellen die Sicht der jeweils anderen verdeutlichen, sondern auch für die Kandidatur Thailands um den Status eines OSZE-Kooperationspartners werben. Dies gelang tatsächlich: Das Seminar wurde sogar im Beschluss des Ständigen Rates über die Zuerkennung des Sonderstatus ausdrücklich erwähnt.

Als sich abzeichnete, dass Thailand - was anfangs von fast allen Beobachtern für ausgeschlossen gehalten worden war - bereits beim Wiener Ministerratstreffen im November ein Sonderstatus zuerkannt würde, richtete der thailändische Außenminister am 11. Oktober 2000 ein entsprechendes schriftliches Ersuchen an die OSZE-Vorsitzende. Darin verwies er auf die enger werdenden Kontakte zwischen seinem Land und der OSZE sowie die bereits bestehenden Kontakte der OSZE über den eigentlichen OSZE-Raum hinaus. Thailand teile mit der OSZE nicht nur das Konzept der kooperativen Sicherheit und die Bedeutung von Sicherheitsdialogen, sondern auch die Prinzipien, Werte und Ziele der Organisation. Thailand sei ebenso bereit, die Ziele der OSZE aktiv zu unterstützen und entsprechend ("*as appropriate*") zu OSZE-Aktivitäten beizutragen.

Bereits am 9. November 2000 wurde Thailand vom Ständigen Rat der Status eines Kooperationspartners verliehen - so rechtzeitig, dass der thailändische Außenminister bereits am 8. (Wiener) OSZE-Ministerratstreffen am 27. und 28. November 2000 teilnehmen konnte - was er auch tat -, anstatt quasi "vor der Tür" das Ergebnis eines entsprechenden Antrags abwarten zu müssen.

Die Ausgestaltung der Rechte Thailands folgt jenen Koreas, im Wortlaut und inhaltlich angepasst an inzwischen eingetretene strukturelle Änderungen der OSZE und Formen der Teilnahme der Kooperationspartner an Seminaren.[30]

Thailand wurde somit zum dritten asiatischen Kooperationspartner der Organisation und zu deren erstem in Südostasien.

Der schnell erzielte gemeinsame Wille, Thailand auf Basis der Entwicklung und des Standes seiner Demokratie und Achtung der Menschenrechte den Sonderstatus rasch zu verleihen, hat verhindert, wie von manchen gefordert, Kriterien für künftige Kooperationspartner festzuschreiben. Daher hat der Ständige Rat in derselben Sitzung, in der Thailand als Kooperationspartner aufgenommen wurde, beschlossen, dass bis Juni 2001 eine "informelle Arbeitsgruppe mit offenem Teilnehmerkreis (...) Empfehlungen aus(...)arbeiten (soll), auf deren Grundlage zukünftige Anträge auf Partnerschaft geprüft werden können".[31] Diese Arbeitsgruppe konstituierte sich Anfang 2001 und hat ihre Arbeit aufgenommen.[32]

---

30 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 378 über die Zuerkennung d es Status eines Kooperationspa rtners an Thailand, PC.DEC/378, 9. November 2000.

31 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 379 zur Ausarbeitung von Empfe hlungen bezüglich zukünftiger Anträge auf Partnerschaft, PC.DEC/379, 9. November 2000.

32 Der Ständige Rat hat am 19. Juli 2001 den Bericht der Arbeitsgruppe über Empfehlungen für zukünftige Anträge auf Partnerschaft zur Kenntnis genommen und begrüßt (vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 430,

Schlussfolgerungen

Das OSZE-Jahr 2000 unter österreichischem Vorsitz war sowohl durch eine bisher nicht gekannte Intensität der Aktivitäten mit Bezug auf Zentralasien als auch eine markante Ausweitung der Beziehungen zu ostasiatischen und südostasiatischen Staaten gekennzeichnet.

Fragen Zentralasiens und der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten wurden aktiv, initiativ und umfassend sowie unter besonderem Eingehen auf die Vorstellungen und Sorgen der Region behandelt. Dabei wurden alle inhaltlichen Dimensionen der OSZE berücksichtigt.

Die rasche Aufnahme Thailands als dritter asiatischer Kooperationspartner hat geographisch wie inhaltlich Neuland eröffnet. Die Forderung nach Festlegung von Kriterien für Kooperationspartner wurde dadurch erneut erhoben und Verhandlungen dazu wurden bereits begonnen.

Die OSZE-Konferenzen zu zentralen Themen der Organisation in Tokio und Seoul haben Erfolge und Erfahrungen gezeitigt und bereits das Interesse des dritten asiatischen Partners, Thailand, an einer ähnlichen Veranstaltung geweckt.

Die Weiterführung der Politik einer asiatischen Dimension, die mehr ist als nur die Summe von Einzelinitiativen, liegt in der Hand der OSZE, deren wechselnden Vorsitzen wie auch interessierter Teilnehmerstaaten, einschließlich der zentralasiatischen, aber auch in jener der asiatischen Kooperationspartner, anderer asiatischer Staaten sowie asiatischer Institutionen, die mit Ideen an die OSZE herantreten können, wie dies Thailand in nationaler Eigenschaft und auch als ARF-Vorsitz getan hat - und damit erfolgreich war.

PC.DEC/430, 19. Juli 2001). Abgesehen von der Festschreibung des Status quo wurde darin allerdings wenig erreicht. Im Gegenteil: Bestehende Strukturen wurden verhärtet und verkompliziert statt vereinfacht. Die Einteilung der bislang akzeptierten Partnerstaaten in drei Kategorien - Japan; Mittelmeerpartner; Korea und Thailand - wurde aufrechterhalten, die Schaffung eines besonderen "Partnerstaatstatus" abgelehnt und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen neuen einzelnen Interessenten vorgezogen. Sollte dennoch ein weiterer Staat aufgrund seiner inhaltlichen Nähe zur OSZE und des Werts seiner Partnerschaft für die OSZE mit Beschluss des Ständigen Rates einen Sonderstatus erhalten, sollte dieser ähnlich dem der Kooperationspartner oder der Mittelmeerpartner ausgeformt sein (d.h. der Status Japans bleibt ausschließlich Japan vorbehalten). Vor der Antragstellung sollte der interessierte Staat jedoch an den Treffen der Kontaktgruppe teilnehmen.

In dem Bericht der Arbeitsgruppe (PC.DEL/344/01/Rev.3 vom 28. Juni 2001) wird eine Reihe von Möglichkeiten für verstärkte Kontakte mit den *bestehenden* Partnerstaaten aufgezählt, die - mit Ausnahme der Schaffung einer informellen Kontaktgruppe mit den asiatischen Partnern - ausschließlich die bestehende Praxis wiedergibt (Ministertroikatreffen mit den asiatischen Partnern, Entsendung von Beobachtern aus Partnerstaaten in Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE, Sekundierung in Feldmissionen, Seminare mit asiatischen Partnern, Teilnahme von Vertretern der Mittelmeerpartner an spezifischen Sitzungen des Ständigen Rates, Teilnahme an VSBM gemäß dem Wiener Dokument). Eine Duplizierung der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern durch eine weitere mit den asiatischen Partnern scheint in erster Linie zusätzliche Sitzungstermine mit sich zu bringen; die bestehende Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern hätte besser um jene der asiatischen Partner erweitert und dadurch mehr Inhalt und Bedeutung erhalten sollen.

Kurt P. Tudyka

Nichtstaatliche Organisationen und die OSZE

Ebenso wie sich die KSZE zur OSZE entwickelt hat, hat sich das wechselseitige Verhältnis zwischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und der OSZE gewandelt. Während sich die NGOs vor 1990 zur Legitimation ihrer Tätigkeit lediglich auf die deklarierten Normen und Prinzipien der damaligen KSZE berufen konnten, nutzten sie danach die KSZE/OSZE auch als Forum. Heute beteiligen sie sich vielfach auch an ihren operativen Aktivitäten so wie sich die OSZE ihrerseits - in erster Linie die Missionen - der NGOs bedient.
Unterteilt man die nichtstaatlichen Organisationen in zwei Kategorien und unterscheidet diejenigen, die vorwiegend materielle Interessen ihrer Klientel vertreten, von denen, die ihre Aufgabe darin sehen, in der politischen Realität anerkannte (moralische) Normen durchzusetzen, dann findet sich im Kontext der OSZE vorwiegend die zweite Kategorie.
In Bezug auf die drei großen Bereiche militärpolitische, wirtschaftlich-ökologische sowie demokratie- und rechtspolitische Sicherheit sind die allermeisten NGOs, die sich um Zusammenarbeit mit der OSZE bemühen, in letzterem zu finden, also in demjenigen Bereich, der auch die menschliche Dimension von Sicherheit genannt wird.
Das Erscheinungsbild dieser Organisationen hat sich in den vergangenen zehn Jahren verändert. Während die NGOs - oder besser: deren Vorläufer - vor 1990 in Gestalt von Diskussionszirkeln und Aktionsgruppen ausschließlich mit demonstrativen Appellen an die Öffentlichkeit traten, sind sie seither zu Vermittlern sachkundiger Informationen und respektierten Helfern in kritischen Situationen geworden. Der folgende Beitrag stellt den Nutzen dar, den OSZE und NGOs wechselseitig voneinander haben.

Normative Grundlagen der OSZE für NGOs

Seit den siebziger Jahren, also seit Beginn des KSZE-Prozesses, gab es Aktionsgruppen, die sich nicht um den hegemonialen Status-quo-Gehalt der KSZE-Schlussakte kümmerten, sondern die Schlussakte, kurz: "Helsinki", in ihrem Sinne "umfunktionierten". Das waren im Osten Dissidenten, die "Helsinki" als Symbol für Menschen- und Bürgerrechte benutzten, und im Westen Gruppen der Friedensbewegung, die "Helsinki" als Motiv für Abrüstung gebrauchten. Für die Verwirklichung dieser Werte setzten sie sich hier wie dort ein. "Helsinki" bot für die nichtstaatlichen Akteure der Friedens- und Menschenrechtsbewegung einen gemeinsamen anti-hegemonialen Anknüpfungspunkt, so dass sich in den achtziger Jahren ein Netz nichtstaatlicher Akteure und Gruppierungen zwischen Ost- und Westeuropa herauszubilden begann,

das eine Form der Institutionalisierung darstellte, die von offizieller Seite kaum gewollt, jedenfalls von Realpolitikern oft als störend und unerwünscht bewertet und selbst durch Staats- und Sicherheitsdienste verfolgt wurde.
Die Möglichkeit, sich auf die Schlussakte zu berufen, wirkte wie ein Katalysator auf die Arbeit der Menschenrechtsgruppen in den ost- und ostmitteleuropäischen Ländern, der Helsinki-Komitees und der Gruppen der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte.[1]
Die KSZE hatte den Zielen von Menschenrechts-NGOs erstmals eine normative Grundlage verschafft, die ihnen auch eine formale, international gewährleistete Existenzberechtigung in den einzelnen Staaten gab. Allerdings wird diese in der Helsinki-Schlussakte von 1975 höchstens implizit im siebten Prinzip, "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten", im Kontext individueller Religions- und Überzeugungsfreiheit angesprochen.[2] Im instrumentellen Teil der Schlussakte wird die Mitwirkung von NGOs bei Kontakten im Rahmen der Entspannungspolitik hingegen gewürdigt und ausdrücklich als förderungswürdig erachtet. Freilich galt das damals nicht für alle Bereiche, die drei so genannten Körbe, die heute als Dimensionen von Sicherheit bezeichnet werden. So empfahlen die Teilnehmerstaaten der KSZE die "Möglichkeiten und das Potential bestehender internationaler, mit Wissenschaft und Technik befaßter (...) nichtstaatlicher Organisationen zur Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches sowie für die Entwicklung anderer Formen der Zusammenarbeit in Bereichen gemeinsamen Interesses wirksamer zu nutzen (...)".[3] Im Anschluss an einen Abschnitt, der sich für die Stärkung von Begegnungen zwischen Jugendorganisationen und Sportvereinigungen ausspricht, wird in der Schlussakte im Rahmen des heute als "menschliche Dimension" bezeichneten Korbes noch einmal allgemein festgestellt: "Im Zuge der weiteren Entwicklung von Kontakten zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen bzw. Vereinigungen, einschließlich Frauenorganisationen, werden die Teilnehmerstaaten die Einberufung von Zusammenkünften sowie Reisen von Delegationen, Gruppen und Einzelpersonen erleichtern."[4] Ferner beabsichtigten sie die "Zusammenarbeit und die Beziehungen im Bereich der Kultur auf den verschiedenen Ebenen zu erweitern und zu verbessern, insbesondere durch (...) ihren Beitrag zur Entwicklung von unmittelbarer Verbindung und Zusammenarbeit zwischen den in Betracht kommenden staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen (...)".[5]

---

1 Diese Wirkung der Schlussakte von Helsinki stand im Mittelpunkt der Feier zum 25. Jahrestag ihrer Unterzeichnung, vgl. OSZE Newsletter 7-8/2000, S. 1-4.
2 Vgl. 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. A1, S. 7.
3 Ebenda, S. 34.
4 Ebenda, S. 53.
5 Ebenda, S. 58-59.

Im Abschließenden Dokument der Folgekonferenz von Madrid aus dem Jahr 1983 wird im Prinzipienteil explizit und konkret auf bestimmte NGOs eingegangen, indem die Bildung und Tätigkeit "religiöser Gemeinschaften von Gläubigen" hervorgehoben und das Recht der Arbeiter unterstrichen werden, "Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten". Diese Hervorhebungen sind vor dem Hintergrund der damaligen Krise um die Solidarność-Bewegung in Polen zu verstehen. Allgemein wird in dem Dokument bekräftigt, dass "(...) Organisationen und Personen eine relevante und positive Rolle zukommt", die zur internationalen Zusammenarbeit beitragen.[6] Im instrumentellen Teil des Madrider Dokuments werden "nichtstaatliche Organisationen" als Adressaten von "einschlägige(n) Informationen über (...) bilaterale Kulturabkommen und -programme"[7] genannt.

Erst 1989 wird im Abschließenden Dokument der Wiener Folgekonferenz im Abschnitt über die Prinzipien festgestellt, dass die Teilnehmerstaaten, "das Recht aller ihrer Bürger achten, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen aktiv zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutragen".[8] Im instrumentellen Teil wird der Madrider Passus über "nichtstaatliche Organisationen" insofern verstärkt, als die Regierungen diese "im kulturellen Bereich ermutigen" wollen, sich am "Kulturaustausch" zu beteiligen.[9]

Im Dokument der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 bekräftigten die Teilnehmerstaaten, "daß Einzelpersonen ihr Recht auf Vereinigung ausüben dürfen, einschließlich des Rechts, nichtstaatliche Organisationen, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einsetzen, darunter Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen, zu bilden, diesen beizutreten und in diesen aktiv mitzuwirken". Ferner wird Mitgliedern solcher Organisationen ausdrücklich das Recht auf internationale Kontakte und Aktivitäten zugesprochen,[10] insbesondere wird Angehörigen nationaler Minderheiten zuerkannt, "Organisationen oder Vereinigungen in ihrem Land einzurichten und zu unterhalten und in internationalen nichtstaatlichen Organisationen mitzuarbeiten".[11] Allerdings sind auch die Relativierungen unübersehbar. So heißt es im gleichen Dokument an anderer Stelle, dass die Teilnehmerstaaten "von den Aktivitäten verschiedener nichtstaatlicher Organisationen zur Frage der Todesstrafe (...)"

6 Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.2, S. 7.
7 Ebenda, S. 25.
8 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.3, S. 9.
9 Ebenda, S. 42.
10 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.1, S. 9.
11 Ebenda, S. 19.

und "(...) hinsichtlich der Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen" lediglich "Kenntnis nehmen".[12]
In den Schlussdokumenten der Gipfel von Budapest (1994), Lissabon (1996) und Istanbul (1999) wird die erreichte normative Grundlage für die Existenz und die Tätigkeit der NGOs nur noch bestätigt und nicht mehr weiter differenziert oder verstärkt. So heißt es in der Europäischen Sicherheitscharta: "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."[13]

Öffnung der OSZE für NGOs

Bereits im Januar 1989 zeichnete sich insofern eine veränderte Haltung der KSZE/OSZE gegenüber NGOs ab, als sie von deren lediglich prinzipieller und funktioneller Legitimierung zur Öffnung der KSZE/OSZE selbst für die NGOs übergeht. Anders formuliert: Die alte KSZE wollte die NGOs fördern, die neue KSZE/OSZE begann sie zu beteiligen. Das kam erstmals in der in den Anhang zum Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens aufgenommenen Erklärung des Vorsitzenden "über die Offenheit von und den Zugang zu den (...) KSZE-Folgetreffen" zum Ausdruck, in der die Wiener "Praxis, (...) daß (...) Vertreter nichtstaatlicher Organisationen oder religiöser Gruppen (...) Zugang zum Gastgeberland, zum Tagungsort und zu den öffentlichen Sitzungen der KSZE-Treffen haben (... und) daß Aktivitäten mit Bezug zur KSZE, einschließlich der Abhaltung friedlicher Zusammenkünfte, zugelassen werden (...)", positiv bewertet wird: "Im Lichte dieser Erfahrungen gehen alle Teilnehmerstaaten davon aus, daß die Regierungen (...) dieser Praxis (...) folgen und auf ihr aufbauen werden."[14]
Diese Haltung findet sich im Dokument der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 noch konkreter ausgeführt, in dessen Anhang auch eine Erklärung des Vorsitzenden über den Zugang von nichtstaatlichen Organisationen aufgenommen wurde, die die Bewegungsfreiheit, die Kontakte zu den Delegierten, den Zugang zu offiziellen Dokumenten und die Medienbeziehungen der NGOs regelt.[15]

12 Ebenda, Abschnitt 18.3, S. 13 und Abschnit 17.6, S. 12.
13 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 464.
14 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, a.a.O. (Anm. 8), S. 56-57.
15 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension, a.a.O. (Anm. 10), hier: Erklärung des Vorsitzenden über den Zugang von nichtstaatlichen Organisationen und Medien zu den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension, S. 23-25.

Schließlich würdigten die KSZE/OSZE-Staaten in der "Charta von Paris für ein neues Europa" vom November 1990 die "bedeutende Rolle, die nichtstaatliche Organisationen (...) bei der Verwirklichung der KSZE-Ziele gespielt haben", und erklärten sowohl "deren Einsatz für die Durchführung der KSZE-Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten weiter (zu) erleichtern" als auch sie "auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE (einzubeziehen), damit sie ihre wichtigen Aufgaben erfüllen können".[16]
Nach den allgemein gehaltenen Zusagen von 1990 erweiterte das Dokument von Helsinki vom 10. Juli 1992 in einem eigenen Abschnitt die Rolle nichtstaatlicher Organisationen erheblich. Die zunächst für den Menschenrechtsbereich gedachte Zugangsrichtlinie wird auf alle KSZE-Treffen ausgedehnt und damit die Teilnahmebefugnis nichtstaatlicher Organisationen in Bezug auf KSZE-Sitzungen oder -Veranstaltungen erheblich vergrößert. Ebenso werden die verstärkte Förderung von NGO-Berichten und die Information nichtstaatlicher Organisationen durch KSZE-Institutionen versprochen; so werden z.B. die Leiter von KSZE-Institutionen angewiesen, eine "Verbindungsperson für nichtstaatliche Organisationen" zu benennen.[17]
Was sind im Verständnis der OSZE nichtstaatliche Organisationen? In dem erwähnten Beschluss des Helsinki-Dokuments von 1992 über die Erweiterung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen werden "Personen oder Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen", ausgeschlossen.[18] Die Moskauer Konferenz über die Menschliche Dimension vom Oktober 1991 einigte sich auf die Formulierung, dass "die Teilnehmerstaaten (...) entsprechend bestehenden innerstaatlichen Verfahren jene als nichtstaatliche Organisationen anerkennen, die sich als solche erklären (...)".[19] Somit sind die Teilnehmerstaaten der OSZE "die eigentlichen Mediatoren zwischen dem OSZE-Prozeß und nichtstaatlichen Organisationen, die sich an diesem Prozeß zu beteiligen beabsichtigen".[20]

Beteiligung der NGOs an der OSZE

NGOs können sich auf eigene Initiative an Aktivitäten der OSZE beteiligen, indem sie sich anmelden und einfinden. Die OSZE legt Wert auf diesen in-

16 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S. 15.
17 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6, S. 26-27.
18 Ebenda, S. 27.
19 Konferenz über die Menschliche Dimension. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4, S. 23.
20 Knut Ipsen, Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 427-433, hier: S. 430.

formellen Charakter der Beziehungen. Weder das Wiener Sekretariat noch das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) kennen daher - anders als z.B. die Vereinten Nationen - eine Akkreditierung oder eine Liste von NGOs, die mit unterschiedlichem Status versehen einen mehr oder minder privilegierten Zugang hätten.[21] Innerhalb der OSZE gibt es für die Kontakte mit NGOs entsprechend dem jeweiligen Anlass und dem Sachgebiet eine Arbeitsteilung zwischen dem Sekretariat, dem Konfliktverhütungszentrum, dem BDIMR, dem Beauftragten für Medienfreiheit, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und - *last but not least* - den Missionsleitern. Damit sind auch schon die Sphären angedeutet, in denen sich NGOs innerhalb des OSZE-Rahmens bewegen. Das sind vor allem die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die Überprüfungs- und Implementierungstreffen, Seminare zu Fragen der verschiedenen sicherheitspolitischen Dimensionen sowie die Besprechungen des HKNM, des Medienbeauftragten und der Mitglieder der Missionen.

Die OSZE hat ihre Bemühungen um die NGOs nach 1993 vor allem im Bereich der menschlichen Dimension durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte verstärkt, wie aus den Jahresberichten des Generalsekretärs seit 1994 ersichtlich ist, die ihnen jeweils einen eigenen Abschnitt widmen.

Das BDIMR hat ein Referat für Kontakte zu den NGOs geschaffen. NGOs werden seit 1994 als aktive Teilnehmer zu den Seminaren des BDIMR zugelassen. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten hat sich stets darum bemüht, NGOs als Informationsquelle zu gewinnen. Ebenso bedient sich der Beauftragte für Medienfreiheit bei seiner Arbeit der Kontakte zu NGOs. Auch der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten hat die Zusammenarbeit mit den für sein Aufgabenfeld in Frage kommenden NGOs aufgenommen, und seit der Einrichtung einer Stelle für Fragen der Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Jahre 1998 sucht das Wiener Sekretariat die Zusammenarbeit mit NGOs, die sich mit Gleichstellungsfragen befassen.[22] Eine Reihe von Missionen hat im Zuge der Erfüllung ihrer Aufgaben Verbindungen zu NGOs geknüpft. Vertreter nichtstaatlicher Organisationen erhielten nicht nur einen Beobachterstatus, sondern auch Rederecht bei den Überprüfungskonferenzen zur Vorbereitung der Gipfeltreffen in Budapest 1994, in Wien 1996 (für Lissabon) und in Wien bzw. Istanbul 1999. Sie werden über die jährlichen Wirtschaftsforen der OSZE in Prag und über die alle zwei Jahre stattfindenden Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension des BDIMR in Warschau vorab informiert, um ihnen die Teil-

21 Auskunft des Sekretariats und des BDIMR an den Verf.

22 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1998 über OSZE-Aktivitäten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 633-736, hier: S. 716.

nahme und deren rechtzeitige Vorbereitung zu ermöglichen. Dort wird ihnen ein weitgehendes Vortrags- und Beschwerderecht eingeräumt.
Im Jahr 1995 erarbeitete der Generalsekretär der OSZE auf Ersuchen des Budapester Gipfels eine Studie zur Förderung der Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen. Er wandte sich an über 600 Organisationen und würdigte die vielfältigen Beiträge der NGOs: Sie seien wichtige Partner für den Dialog mit den Regierungen und eine wichtige Quelle für Informationen über die Lage der Menschenrechte. Sie könnten Sachkunde und Beratung in Bezug auf verfassungsrechtliche und einzelgesetzliche Aspekte, insbesondere zur Rechtsstaatlichkeit, einbringen. Der Kontakt zwischen NGOs und der OSZE bezöge sich zwar nach wie vor überwiegend auf die menschliche Dimension, es gebe jedoch auch Verbindungen zu NGOs mit anderen Zielrichtungen wie etwa Umweltschutz, Sicherheit oder Wirtschaft. Die Studie hielt namentlich auf dem Gebiet der Konfliktverhütung eine enge Zusammenarbeit für notwendig und erwünscht. Vor allem die Langzeitmissionen der OSZE betonten ihr Interesse daran, aber auch die Regierungen der 23 Teilnehmerstaaten, die an der Studie mitgearbeitet hatten, stimmten in diesem Punkt überein. Der Generalsekretär empfahl, regelmäßige Treffen mit NGOs, die sich mit Konfliktverhütung befassen, unter Beteiligung des Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechten durchzuführen, um jeweils weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu prüfen. Die OSZE-Missionen sollten dazu ermutigt werden, Kontakte mit den relevanten NGOs aufzunehmen und zu unterhalten, die in ihrer Region aktiv sind. Die Studie des Generalsekretärs erinnerte die Teilnehmerstaaten daran, ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Mitwirkung von NGOs an OSZE-Aktivitäten in vollem Umfang nachzukommen, und schlug vor, jährliche Treffen unter Beteiligung von NGOs abzuhalten, die vom Vorsitzenden des Ständigen Rates zur organisieren sind, vor wichtigen OSZE-Treffen Informationsveranstaltungen für NGOs durchzuführen, informelle Treffen mit NGOs zu spezifischen Themen zu organisieren und im Sekretariat in Wien einen Mitarbeiter für die Verbindung zu den NGOs zu bestellen.[23] Eine solche Kontaktstelle wurde inzwischen eingerichtet; das BDIMR verfügt zudem für seine spezifischen Bedürfnisse noch über eine eigene Kontaktstelle.
Zur Überprüfungskonferenz vor dem Budapester Gipfel hatten sich 305 NGOs angemeldet, die 57 schriftliche Beiträge einreichten.[24] Für die Istanbuler Überprüfungskonferenz 1999 vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs hatten sich 215 nichtstaatliche Organisationen registrieren lassen. Sie kamen aus 36 der 55 OSZE-Staaten, darunter auch eine aus dem Kosovo;

23 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 541-579, hier: S. 577.

24 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1994 über OSZE-Aktivitäten in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 521-560, hier: S. 557.

eine NGO kam sogar aus Syrien. Die meisten, 79, kamen aus der Türkei, dem Gastland. An zweiter Stelle folgten mit 13 die amerikanischen, mit neun die rumänischen, mit acht die aserbaidschanischen, mit sieben die britischen, mit je sechs die albanischen, die russischen, die griechischen, die Schweizer und die österreichischen NGOs. Aus Frankreich, Deutschland, Norwegen, Finnland, Kroatien, Belarus und Uzbekistan waren je vier NGOs anwesend. Sogar aus Jugoslawien, das seinerzeit noch von der Teilnahme suspendiert war, waren drei - regierungskritische - NGOs angereist. Erstaunlicherweise waren keine NGOs aus den Niederlanden, Italien und Kanada vertreten. Fast alle anwesenden NGOs hatten Anliegen, die in den Bereich der menschlichen Dimension fallen. Unter den teilnehmenden NGOs fanden sich sowohl große, kontinental oder sogar global agierende wie "Human Rights Watch", die "International Helsinki Federation", "Amnesty International" oder die "International Lesbian and Gay Association" als auch regional oder nur lokal agierende Verbände oder Gruppen wie das "European Roma Rights Centre" mit Sitz in Budapest, "The Balkan Group - Women for Peace and Democracy" mit Sitz in Stockholm oder eine Vereinigung zur Reform des US-amerikanischen Wahlrechts aus Washington. Schon diese Aufzählung weist auf eine gewisse Zufälligkeit hin, die mit dem jeweiligen Tagungsort zusammenhängt, und zeigt, dass die vertretenen NGOs nicht unbedingt repräsentativ sind, obwohl sie oft euphorisch als Vertretungen der Zivilgesellschaft betrachtet werden. Sie finden jedoch mehr oder minder Gehör und lösen mit Vorhaltungen, die sie den Regierungsdelegationen machen, auch Reaktionen aus. So wurden schließlich bei der Wiener Überprüfungskonferenz vor dem Istanbuler Gipfel 1999 die NGOs von den Delegationen nicht nur unverbindlich "als unverzichtbare Akteure gewürdigt, die Spannungsursachen aufdecken und zum Spannungsabbau zwischen den Staaten und innerhalb der Staaten beitragen. Als besonders wichtig wurde ihr Beitrag zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt, wie zuletzt im Kosovo, bezeichnet. Es sei bedauerlich, dass ihre Arbeit in manchen Regionen der OSZE behindert wird. Da die OSZE ihren Erfolg in der menschlichen Dimension der Arbeit der NGOs verdankt, ist es nach Ansicht der Delegationen nötig, in der wirtschaftlichen Dimension der OSZE einen ähnlichen Ansatz zu wählen. Die OSZE soll die Entwicklung der Zusammenarbeit und die Verknüpfung mit NGOs und zwischen ihnen fördern und sich ihre Arbeit zunutze machen, um die Mitwirkung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess in ökonomischen und ökologischen Fragen zu begünstigen."[25]

Bei genauerer Betrachtung der zum Istanbuler Gipfel angereisten NGOs zeigt sich, dass fast alle nationale, ja lokale Anliegen vertraten. Oft hatten diese dann auch noch wenig oder gar nichts mit den Themen zu tun, die auf der

25 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE-Überprüfungskonferenz 1999, Wien/Istanbul, Wien, 20. September-1. Oktober 1999, Istanbul, 8.-10. November 1999, Schlussbericht, Abschnitt: Bericht des Berichterstatters über die Überprüfung der Durchführung aller OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zur wirtschaftlichen Dimension, in: www.osce.org/docs/german/1990-1999/rcs/istarev99g.htm

Konferenz behandelt werden sollten. Zu einem OSZE-NGO-Konvent hätten ihnen alle notwendigen Voraussetzungen wie Repräsentativität, vergleichbares Eigenverständnis oder gemeinsame Vorstellungen über Ziele und Zweck ihrer Anwesenheit gefehlt. Soweit erkennbar wurde auch niemals der Versuch unternommen, ein gemeinsames OSZE-NGO-Forum zu schaffen - vergleichbar den Veranstaltungen der NGOs bei den Welt-Konferenzen der VN (z.B. über Umwelt, Frauen, Soziales) -, wenn man einmal von der einstigen "Helsinki Citizens' Assembly" (HCA) absieht.
Bemerkenswert ist auch, dass im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE noch keine NGOs aufgetreten sind. Allerdings ist die PV selbst nur ein Forum für Deklarationen und hat keinerlei Befugnisse, die Politik der OSZE in irgendeiner Weise zu bestimmen, eben weil die OSZE eine Regierungsorganisation ist.

Über den allgemeinen und den wechselseitigen Nutzen

Nichtstaatlichen Organisationen werden im OSZE-Prozess vornehmlich vier Funktionen zugesprochen: die Funktion als Anwalt interessierter Bürger, eine Beobachterfunktion in Bezug auf das öffentliche Leben, eine Hilfsfunktion gegenüber den Regierungen und eine Informationsfunktion.[26] Freilich wird das dem Selbstverständnis mancher NGOs nicht gerecht.[27]
Im Großen und Ganzen werden die Beziehungen zwischen der OSZE und den NGOs als befriedigend bewertet.[28] Doch bei der Vielzahl und Vielfältigkeit unterschiedlicher Basisgruppen, nichtstaatlicher Großorganisationen und deren transnationaler Netzwerke wie Amnesty International, Human Rights Watch/Helsinki, International Helsinki Federation und Helsinki Citizens' Assembly, die im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension der OSZE tätig sind, bestehen naturgemäß unterschiedliche Wünsche hinsichtlich der eigenen Rolle im wechselseitigen Verhältnis. Die OSZE fördert den Dialog und nutzt ihr Fachwissen oder ihre lokale Verbundenheit, um auch so zur Entfaltung der Zivilgesellschaft im OSZE-Raum beizutragen und die Konfliktverhütung zu verbessern. Auffällig ist, dass wichtige Organisationen wie beispielsweise die Gewerkschaften den Zugang zur OSZE bislang nicht genutzt haben, während marginale gesinnungspolitische Aktivisten sich z.B. bei Überprüfungstreffen Gehör verschaffen.[29]

---

26 Vgl. Shaun R. Barcavage, NGOs in the System of European Security, in: OSCE ODIHR Bulletin 1/1996/97, S. 24f.

27 Dazu Ipsen, a.a.O. (Anm. 20); ferner zum Selbstverständnis einer OSZE-nahen NGO: Aaron Rhodes, Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte (IHF), OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 23), S. 435-445.

28 So Paula Gutlove/Gordon Thompson, The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 52-64.

29 Vgl. Tom Etty/Kurt P. Tudyka, Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE?, in: Institut für Friedensfor-

Die OSZE ist allerdings weder bereit noch dazu in der Lage, NGOs auf Dauer finanziell zu unterstützen, wie es manche NGOs wünschen. Die OSZE erkennt die Rolle der NGOs an und will ihren Beitrag nutzen, weshalb z.B. das BDIMR auch Schulungen für NGOs veranstaltet.[30] Doch sieht sie es nicht als ihre Aufgabe an, den NGOs bei ihrer Arbeit dauerhaft unter die Arme zu greifen.

Grenzen für die Entwicklung von OSZE-NGO-Beziehungen bestehen allein schon dadurch, dass NGOs *per definitionem* nicht an Entscheidungen beteiligt sein können, da die OSZE eine intergouvernementale Organisation ist, in der auch Parlamentarier nicht mitentscheiden können. Umgekehrt stößt die Öffnung der OSZE für NGOs an diejenige Grenze, die eine Regierungsorganisation und nichtstaatliche Organisationen oder gar "Staat" und "Zivilgesellschaft" faktisch voneinander unterscheidet und normativ unterscheiden muss. Das beantwortet auch die Frage, ob zwischen der OSZE und NGOs ein Mitwirkungs- oder ein Zusammenarbeitsverhältnis besteht. Naturgemäß wird es sowohl großen Verbänden wie etwa dem Internationalen Roten Kreuz im internationalen Maßstab als auch kleinen autochthonen Organisationen in spezifischen lokalen Konflikten schwer fallen, sich auf eine Mitwirkung zu beschränken.[31] Doch mehr sieht die OSZE nicht vor.[32]

Die Nähe oder die Distanz von NGOs zur OSZE hat ihre Bedeutung, wie das Beispiel der Helsinki Citizens' Assembly zeigt, die nach 1990 zwischen alter - "heroischer" - Bewegung und neuer "professioneller" Institution schwankte.[33] Die Entwicklung der HCA zu einer sozialen Bewegung statt zu einer "Institution" hat verhütet, dass es zu einem Bruch in den Beziehungen zwischen der HCA und "Helsinki" kam. Wie in den achtziger Jahren ist die wichtigste Funktion der HCA nach ihrem eignen Selbstverständnis die eines "Gewissens" für die Unterzeichnerstaaten der KSZE-Schlussakte geblieben. Das setzt einen Abstand voraus, der bei einer Institutionalisierung verloren gehen könnte. Die Beziehungen zur OSZE haben sich zwar gegenüber den achtziger Jahren verändert. Sie sind stärker durch Komplementarität und Zusammenarbeit als durch Gegensätze charakterisiert. Aber auch bei einer solchen Beziehung ist eine gewisse Distanz wünschenswert, wenn NGOs nicht zu Subunternehmern werden oder eine Alibi-Funktion erfüllen wollen. Zum Subunternehmer wird eine NGO, wenn sie Aufgaben im Auftrag von Staaten ausführt, ohne die Möglichkeit zu haben, sich selbst durch Kritik zu profilieren. Eine Alibi-Funktion erfüllen NGOs, wenn Regierungen ihre Arbeit nutzen oder missbrauchen, um eigene Inaktivität zu legitimieren. Beide Gefahren drohen beim Zusammenwirken von staatlichen Instanzen und NGOs in

---

schung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 337-348.

30 So z.B. in der Kaukasus-Region, vgl. OSZE Newsletter 4/2001, S. 18.

31 Dazu Ipsen, a.a.O. (Anm. 20).

32 So auch Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, S. 426.

33 Dazu ausführlich: Ben Schennink, Helsinki von unten - Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 29), S. 435-452.

Situationen, in denen letztere ersucht werden, gewaltsame Konflikte zu verhüten oder zu beenden. Die HCA meint verstanden zu haben, solche Fallen durch Abstand von staatlichen Instanzen bei gleichzeitiger Orientierung an den Werten und Normen, zu denen die Staaten sich im Helsinki-Prozess bekannt haben, zu meiden. Ein großer Teil der Arbeit, die die HCA seit der europäischen Wende geleistet hat, wäre ihrer Auffassung nach unmöglich gewesen ohne jenen Abstand auf der einen und die Berufung auf die gemeinsamen Werte auf der anderen Seite. Beides sei wesentlich für die Erfüllung der "Gewissensfunktion", die die HCA anstrebt, aber auch als Kitt für die Zusammenarbeit zwischen Aktivisten aus sehr verschiedenen Gesellschaften und Kulturen.[34]

Der für eine kritische Funktion nötige Abstand sollte nicht ausschließen, dass die OSZE NGOs - auch finanziell - unterstützt, ohne dass diese damit in Abhängigkeit geraten. Immerhin hat die OSZE sich auch schon um die Fortbildung von NGOs bemüht. Zahlreiche Staaten unterstützen im Übrigen regierungskritische Gruppen, ohne sie damit kontrollieren zu wollen. Der Grund für eine solche Unterstützung ist die Einsicht, dass sie zwar unbequem, für das gute Funktionieren von Demokratie aber unentbehrlich sind. Auch für die OSZE wären solch kritische Resonanzkräfte wichtig.

34 Vgl. ebenda, S. 449.

Anhang

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Ministerrat

Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa[1]

Wien, 28. November 2000

1. Wir begrüßen die am 10. November 2000 erfolgte Aufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE. Wir äußern unsere Freude und Genugtuung angesichts des demokratischen Wandels und beglückwünschen das Volk Jugoslawiens zu seiner Entschlossenheit, für diejenigen zu stimmen, die eine demokratische, tolerante und friedliche Zukunft anboten. Das letzte Jahrzehnt der undemokratischen Herrschaft brachte unermessliches Leid über alle Menschen im ehemaligen Jugoslawien. Doch nun eröffnen sich dank des Bekenntnisses der Bundesrepublik Jugoslawien zu den Prinzipien und Standards der OSZE und ihrer Bereitschaft, mit europäischen Institutionen, regionalen und subregionalen Vereinbarungen und ihren Nachbarn zusammenzuarbeiten, neue Perspektiven für Frieden und Wohlstand in Südosteuropa. Wir erklären unsere Entschlossenheit, diese Chancen voll zu nutzen. Wir rufen das jugoslawische Volk und die Regierung auf, ihre Bemühungen in Richtung einer voll entwickelten Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, fortzusetzen. Wir bekräftigen die Bereitschaft der OSZE, das jugoslawische Volk dabei zu unterstützen. Wir begrüßen die Bereitschaft der jugoslawischen Regierung, eine OSZE-Präsenz im Land zu haben. Wir würdigen die von der jugoslawischen Regierung veranlassten Maßnahmen, durch die eine baldige Amnestie für alle politischen Gefangenen gewährleistet werden soll.
2. Die Konsolidierung der Stabilität und des Wohlstands im Kosovo auf der Grundlage einer weit gehenden Autonomie unter Achtung der Souveränität und territorialen Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien bis zur endgültigen Regelung im Sinne der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ist nach wie vor eine große Herausforderung an die internationale Gemeinschaft. Beim Aufbau einer demokratischen Gesellschaft wurden gewisse Fortschritte erzielt. Die OSZE-Mission im Kosovo hat als wichtiger Bestandteil der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) durch die Organisation der jüngst abgehaltenen Kommunalwahlen einen maßgeblichen und wirksamen Beitrag geleistet. Diese Wahlen waren ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu repräsentativen Gebietskörperschaften für die Be-

1 MC(8)JOUR/2, 28. November 2000, Anhang 1.

wohner des Kosovo und gaben ihnen Gelegenheit, unter anderem durch ihre Entscheidung für Mäßigung als Weg in die Zukunft politisches Verantwortungsgefühl zu zeigen. Nun muss ein Umfeld geschaffen werden, das es den Mitgliedern der serbischen Volksgruppe sowie anderen Minderheiten und all jenen, die flüchteten, erlaubt, in Sicherheit nach Hause zurückzukehren, und in dem alle Bürger uneingeschränkt ihre Rechte ausüben können, einschließlich des Rechts auf Teilnahme am politischen Leben. Wir lehnen Gewalt und jede Form der ethnischen Diskriminierung aufs Schärfste ab. Wir appellieren an alle, der Gewalt ein Ende zu setzen und ihr Umsichgreifen zu verhindern und gemeinsam auf eine demokratische und multiethnische Gesellschaft auf der Grundlage von Versöhnung und Gerechtigkeit hinzuarbeiten. Die OSZE wird in Zusammenarbeit mit den gewählten Räten ihren Beitrag zur Umsetzung der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Bereich des Institutions- und Demokratieaufbaus fortsetzen und verstärken, insbesondere durch ihre Arbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienentwicklung. Wir äußern insbesondere unsere Anerkennung für die ausgezeichnete Arbeit der OSZE-Schule für den Polizeidienst des Kosovo, die bisher 2250 Polizeibeamte ausgebildet hat. Die Schaffung einer starken und glaubwürdigen Polizei ist eine wichtige Voraussetzung für die innere Stabilisierung des Kosovo.

3. In Bosnien und Herzegowinabeobachten wir generell positive Trends in Bezug auf die Rückkehr der Minderheiten, die fortgesetzt und gefördert werden sollte. Die Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina hat maßgeblichen Anteil am Erfolg der jüngsten Wahlen. Wir stellen mit Befriedigung fest, dass bei diesen Wahlen multiethnische und pluralistische Parteien Stimmengewinne verzeichneten. Das Wahlergebnis sollte unverzüglich umgesetzt werden. Wir appellieren an alle gewählten Amtsträger, rasch voll funktionsfähige Verwaltungsorgane zu bilden. Wir halten es für äußerst wichtig, dass die bosnischen Staatsbürger beginnen, selbst die Verantwortung für ihre Zukunft zu übernehmen. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina wird die diesbezüglichen Bemühungen des Hohen Repräsentanten weiter unterstützen.

4. In Kroatien kam es nach den freien und fairen Wahlen zu Beginn dieses Jahres zu spürbaren positiven Entwicklungen. Die kroatische Regierung hat bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen seit Beginn dieses Jahres beachtliche und substanzielle Fortschritte gemacht. Besonders begrüßen wir, dass die neuen Behörden wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit getroffenen haben und sich entschlossen zeigen, das Allgemeine Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensverträge von Dayton/Paris) umzusetzen.

5. Landesweite und lokale Wahlen in mehreren Ländern Südosteuropas haben in diesem Jahr wichtige Beiträge zu Frieden, Versöhnung und Gerechtigkeit in der gesamten Region geleistet. Sie lassen auf weitere substanzielle Fortschritte in unserem Streben nach einem Europa ohne Trennlinien in Frie-

den und völliger Freiheit hoffen. Wir sprechen dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) Dank und Anerkennung für seine wichtige Arbeit zur Unterstützung freier Wahlen aus und erwarten, dass es auch bei den bevorstehenden Wahlen in Serbien (Bundesrepublik Jugoslawien) eine aktive Rolle spielen wird. Wir begrüßen diese Entwicklungen und sagen zu, auch in Zukunft mit den Menschen und den Regierungen der betreffenden Länder an der weiteren Demokratisierung, der Rechtsstaatlichkeit, Friedensumsetzung, Aussöhnung und am Wiederaufbau zu arbeiten. Wir sind zuversichtlich, dass weitere Fortschritte in einer ganzen Reihe ausständiger Fragen möglich sind, etwa bei der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen und der Rüstungskontrolle. Gestützt auf das umfangreiche Netz ihrer Missionen in der Region und gemäß deren Mandaten wird die OSZE Bemühungen in diesen Bereichen unterstützen.

6. Wir verweisen nachdrücklich auf die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit als Mittel zur Förderung gutnachbarlicher Beziehungen, von Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung. Wir werden auch in Zukunft gemeinsam bemüht sein, dieses Ziel zu verwirklichen. Wir erneuern unser Bekenntnis zu dem unter der Schirmherrschaft der OSZE stehenden Stabilitätspakt für Südosteuropa als einer wichtigen langfristigen und umfassenden Initiative zur Förderung dieser Ziele. Die Teilnehmerstaaten werden wie bisher durch personelle, finanzielle und technische Ressourcen zu den Zielen des Stabilitätspakts beitragen. Wir nehmen Kenntnis vom Beschluss des Ständigen Rates über die Verabschiedung der OSZE-Regionalstrategie für Südosteuropa.

7. Auf dem Gipfeltreffen von Zagreb am 24. November 2000 erklärten die Teilnehmer, dass Demokratie und regionale Aussöhnung einerseits und die Annäherung jedes der betroffenen Länder an die Europäische Union andererseits als Ganzes zu sehen seien. Die jüngsten historischen Veränderungen ebnen den Weg zu regionaler Aussöhnung und Zusammenarbeit. Sie ermöglichen es den Ländern der Region, im Interesse der Stabilität der Region und des Friedens und der Stabilität auf dem europäischen Kontinent neue Beziehungen anzuknüpfen, die ihnen allen zum Vorteil gereichen. Sie geben einen neuen Anstoß zu einer Politik der guten Nachbarschaft, gestützt auf Streitbeilegung auf dem Verhandlungsweg, die Achtung der Minderheitenrechte und die Einhaltung internationaler Verpflichtungen, darunter, wie bereits betont wurde, die in den diesbezüglichen Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen enthaltene Verpflichtung aller Teilnehmerstaaten, mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien uneingeschränkt zusammenzuarbeiten. Sie geben auch den Anstoß zu einer dauerhaften Lösung des Problems der Flüchtlinge und Vertriebenen und der Achtung der internationalen Grenzen der Staaten. In diesem Zusammenhang steht nun allen diesen Ländern als Teil des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses der Weg zu einem engeren Anschluss an die Europäische Union offen, wobei jedes auf seine Weise vorgehen wird.

8. Wir begrüßen die Mitarbeit der OSZE an der Umsetzung von Anhang I-B Artikel II und IV der Friedensverträge von Dayton/Paris und ihren Beitrag zur Schaffung eines Rahmens für Frieden und Stabilität in Südosteuropa. Wir unterstützen Maßnahmen nach Artikel II wie Transparenz der Verteidigungshaushalte, Informationsaustausch über militärische Strukturen und andere Aktivitäten der Zusammenarbeit, die mithelfen, das gegenseitige Vertrauen und die Stabilität in der Region zu erhöhen, sowie die Bemühungen zu Artikel IV im Bereich der Rüstungskontrolle.

9. Die durch die Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien an der OSZE und am Wiener Dokument entstandene neue politische Situation verleiht den Verhandlungen über regionale Stabilität nach Anhang 1-B Artikel V der Friedensverträge von Dayton/Paris neue Impulse. Deshalb appellieren wir an die an den Verhandlungen zu Artikel V beteiligten Staaten, sich darum zu bemühen, dass ihre Arbeiten auf der Grundlage des Mandats möglichst bald, spätestens jedoch bis zum nächsten Treffen des OSZE-Ministerrats, abgeschlossen werden. Die Umsetzung einer solchen Vereinbarung könnte vom Stabilitätspakt für Südosteuropa unterstützt werden.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Ministerrat

Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden[1]

Wien, 28. November 2000

Der Ministerrat ist traditionell eine Gelegenheit zur Standortbestimmung, zur Bewertung der Fortschritte und zur Weichenstellung für die Zukunft.
Da es nicht möglich war, zu allen Elementen einer Ministererklärung Konsens zu erzielen, möchte ich folgende Erklärung abgeben:
Die Minister der OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich fünfundzwanzig Jahre nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki in Wien versammelt. Sie bestätigten, dass die Schlussakte von Helsinki zusammen mit der Charta von Paris, der Europäischen Sicherheitscharta und späteren OSZE-Dokumenten eindeutige Standards für den Umgang der Teilnehmerstaaten miteinander und mit allen Menschen in ihren Hoheitsgebieten festlegte.
Die Minister begrüßten mit Freude die am 10. November 2000 erfolgte Aufnahme der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE. Es wurde die Wiener Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa verabschiedet.
Die Minister erörterten ausführlich die konkreten Herausforderungen an die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region und stellten Überlegungen an, wie der Beitrag der OSZE zu ihrer Bewältigung wirksamer gestaltet werden kann. Sie prüften insbesondere die Fortschritte seit Istanbul und überlegten, wie die gemeinsamen Bemühungen weiter entwickelt werden können. Tiefe Besorgnis wurde darüber geäußert, dass trotz spürbarer Verbesserungen in mehreren Regionen und Bereichen der Zusammenarbeit einige der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen, darunter auch die von Istanbul, noch immer nicht erfüllt sind. Sie betonten, dass die OSZE ihre Bemühungen im Zusammenhang mit der Beilegung regionaler Konflikte intensivieren müsse, vor allem im Fall jener ungelösten Konflikte, in denen seit Jahren kein nennenswerter Fortschritt zu verzeichnen ist.
Nach Erörterung der aktuellen Lage in Bezug auf die Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach zeigten sich die Minister zutiefst darüber besorgt, dass nach wie vor keine Bewegung im Friedensprozess festzustellen ist. Sie wiesen die Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE und den Persönlichen Vertreter der Amtierenden Vorsitzenden an, sich verstärkt um die Erfüllung ihrer Mandate zu bemühen und sich für ein Klima des gegenseitigen Vertrauens zwischen allen Konfliktparteien einzusetzen. Sie begrüßten den direkten Dialog zwischen den Präsidenten der Republik Aserbaidschan und

1 MC(8).JOUR/2, 28. November 2000, Anhang 2.

der Republik Armenien und ermutigten sie, sich weiterhin gemeinsam mit den Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe der OSZE um eine rasche Herbeiführung von Vereinbarungen zu bemühen, auf deren Grundlage die Verhandlungen in der Minsk-Gruppe wieder in vollem Umfang geführt werden können.
Sie äußerten darüber hinaus die Hoffnung, dass alle Parteien alles in ihren Kräften Stehende tun werden, um die strikte Einhaltung der Waffenruhe entlang der Kontaktlinie so lange zu gewährleisten, bis eine umfassende Vereinbarung zur Lösung des Konflikts unterzeichnet wird, einschließlich der Zusammenarbeit mit den Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe und dem Persönlichen Vertreter der Amtierenden Vorsitzenden im Hinblick auf vertrauensbildende Maßnahmen (VBM).
Die Minister würdigten die von den Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe seit dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul (November 1999) unternommenen Bemühungen um die Verringerung der Spannungen in der Region und um die Ausarbeitung unterstützender Maßnahmen - in Abstimmung mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Gremien -, durch die die Umsetzung einer politischen Regelung erleichtert werden könnte.
Die Minister stellten mit Befriedigung fest, dass das Engagement der OSZE im Hinblick auf eine Zusammenarbeit mit den fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in allen Dimensionen weiter zugenommen habe. Ausgehend von ihrem umfassenden, dreidimensionalen Sicherheitsbegriff sollte die OSZE wirksame Mittel und Wege finden, um gemeinsam mit anderen internationalen Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit auf die neuen Herausforderungen in Bezug auf die Sicherheit und Stabilität in Zentralasien zu reagieren. Die Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft und der Wirtschaftsreformen durch die OSZE werde zu Stabilität und Wohlstand in der Region beitragen.
Die Bemühungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten um intensivere Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaftsentwicklung fanden bei den Ministern Unterstützung. Sie bekräftigten ihre Überzeugung, dass von einer verstärkten Zusammenarbeit und einem gemeinsamen Engagement Impulse für die notwendigen Fortschritte im komplexen und schwierigen Übergangsprozess ausgehen würden.
Die Minister zeigten Verständnis für die Sorgen der fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Bedrohung von Stabilität und Sicherheit durch internationalen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, organisierte Kriminalität und Drogen- und Waffenhandel, darunter auch die Bedrohungen, die von der instabilen Lage in Afghanistan ausgehen. In diesem Zusammenhang begrüßten sie die Bemühungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten um die Förderung einer friedlichen Lösung des innerafghanischen Konflikts. Sie äußerten die Ansicht, dass - mit Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft - mehr Kooperation und Koordination zwischen den fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten notwendig sei, um diesen Bedro-

hungen wirksam entgegentreten zu können. Die Minister dankten dem Vorsitz für seine Initiative in Bezug auf die gemeinsam mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (UNODCCP) veranstaltete Konferenz von Taschkent über diese neuen Sicherheitsrisiken und begrüßten die Erklärung und die Prioritäten der Zusammenarbeit dieser Konferenz. Sie bekräftigten ihre Überzeugung, dass die internationale Gemeinschaft verstärkt unterstützende Maßnahmen treffen müsse.

In einer Reihe anderer konkreter Probleme und Herausforderungen bestanden Meinungsverschiedenheiten, und zwar sowohl hinsichtlich der Einschätzung der seit Istanbul gemachten Fortschritte als auch über die Rolle der OSZE.

Im Zusammenhang mit der Lage im Nordkaukasus wurde die territoriale Integrität der Russischen Föderation nachdrücklich bekräftigt und Terrorismus in jeder Form verurteilt. Eine politische Lösung des Konflikts in Tschetschenien und ein Dialog seien unerlässlich. Die OSZE-Unterstützungsgruppe habe bei der Verwirklichung dieses wichtigen Ziels eine wesentliche Rolle zu spielen. Es wurde die sofortige Rückkehr der OSZE-Unterstützungsgruppe in die Tschetschenische Republik (Russische Föderation) gefordert, damit sie auf der Grundlage ihres in Istanbul bekräftigten Mandats ihre Arbeit aufnehmen könne. Zur Verwirklichung dieses Ziels werde volle Unterstützung seitens der russischen föderativen und lokalen Behörden einschließlich der Militärbehörden erwartet. Die Minister forderten sie ferner dringend auf, die Versorgung der Zivilbevölkerung in Tschetschenien mit humanitärer Hilfe zu erleichtern. Tiefes Bedauern wurde angesichts der fortgesetzten Verluste an Menschenleben und der materiellen Schäden geäußert, die der tschetschenischen Bevölkerung zugefügt werden. Es wurde eine umgehende und unabhängige Untersuchung und Verfolgung aller angeblichen Gräueltaten gegen Zivilisten sowie anderer Verletzungen der Menschenechte und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht verlangt. Anerkennende Worte galten der Arbeit des russischen Sonderbeauftragten für Menschenrechte in Tschetschenien, Kalamanow, und des Europarats, deren Empfehlungen Folge geleistet werden sollte.

Die zunehmende Zusammenarbeit zwischen Georgien und der OSZE wurde begrüßt und die volle Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens wurde bekräftigt. Die erfolgreiche Durchführung des Überwachungseinsatzes an der Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation wurde zur Kenntnis genommen und die Fortführung dieses Einsatzes als Instrument zur Beobachtung und Berichterstattung über grenzüberschreitende Bewegungen wurde befürwortet.

Mit Sorge wurden die möglichen nachteiligen Auswirkungen der Einführung einer einseitigen Sichtvermerkspflicht auf die Beziehungen zwischen Georgien und der Russischen Föderation registriert, insbesondere angesichts einer gegebenenfalls differenzierten Anwendung dieser Visabestimmungen auf die

Bevölkerung im Grenzgebiet. Es wurde festgestellt, dass die OSZE bereit sei, an einer Lösung der Visafrage mitzuarbeiten, um die Lage der Betroffenen in dieser Region zu erleichtern.
In Bekräftigung der Führungsrolle der Vereinten Nationen in Abchasien (Georgien) und des Genfer Prozesses als wichtigstem Verhandlungsrahmen wurde der anhaltende Stillstand im Verhandlungsprozess bedauert. Die Beurteilung in Bezug auf Abchasien (Georgien), wie sie in den Dokumenten des Budapester, Lissabonner und Istanbuler Gipfeltreffens über ethnische Säuberungen enthalten ist, wurde wiederholt.
Der erfolgreiche Abschluss der von der Gemeinsamen Beurteilungsmission (JAM) für den Distrikt Gali vom 20. bis 24. November unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen in enger Zusammenarbeit mit der OSZE vor Ort geleisteten Arbeit wurde begrüßt. Anerkennende Worte galten diesbezüglich der aktiven Unterstützung durch die Russische Föderation. Zweck der JAM war es, die Bedingungen für die Rückkehr georgischer Flüchtlinge und Binnenvertriebenen an ihre früheren ständigen Wohnorte in Sicherheit und Würde einer Einschätzung zu unterziehen. Erste Informationen der JAM deuteten an, dass die Menschenrechtssituation im Distrikt Gali nach wie vor kritisch sei. Der Vorsitz wurde ersucht, die Menschenrechtslage im Distrikt Gali, wie im Vorläufigen Informationsbericht vom 25. November 2000 beschrieben, aufmerksam zu verfolgen. Die Idee, eine Außenstelle des Menschenrechtsbüros der Vereinten Nationen in Abchasien (Georgien) zu eröffnen, an der auch ein OSZE-Vertreter mitwirken soll, wurde als eine Aktion begrüßt, die positiv zur Verbesserung der Lage vor Ort beitragen könnte. Es wurde auf die hervorragende Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen hingewiesen.
In Bezug auf die Region Zchinwali/Südossetien wurde das auf Einladung der Amtierenden Vorsitzenden im Rahmen des georgisch-südossetischen Konfliktbeilegungsprozesses abgehaltene erfolgreiche Treffen von Experten aus der Region vom 10. bis 13. Juli 2000 in Baden bei Wien begrüßt. Dabei wurden zum ersten Mal Fragen des Status in einer konstruktiven Atmosphäre erörtert. Der österreichische Vorsitz und die Russische Föderation begannen im Anschluss an dieses Treffen einen Konsultationsprozess mit allen betroffenen Parteien über die Bestandteile einer zukünftigen Vereinbarung. Eine stärkere Beteiligung der OSZE am Verhandlungsprozess wurde befürwortet. Um das Tempo beizubehalten und gemäß dem Badener Protokoll wurde der designierte Vorsitz beauftragt, sich die Erfahrungen des gegenwärtigen Vorsitzes der OSZE zu Nutze zu machen und gemeinsam mit der Russischen Föderation die Bemühungen um Fortschritte in den politischen Verhandlungen fortzusetzen. Es wurde die Einberufung regelmäßiger Treffen abwechselnd in Moskau und in Wien empfohlen. Es wurde dringend dazu aufgefordert, das georgisch-russische Abkommen über den wirtschaftlichen Wiederaufbau der vom Konflikt betroffenen Region noch vor Jahresende zu unterzeichnen. Die Unterstützung der Europäischen Union für den wirtschaftlichen Wiederauf-

bau der Region wurde positiv vermerkt. Es wurde zur Ausarbeitung eines rechtlichen Rahmens für die Unterbringung der Flüchtlinge und Vertriebenen und die Rückgabe ihres Eigentums ermutigt. Sorge wurde hinsichtlich der hohen Kriminalität durch die destabilisierende Anhäufung von Kleinwaffen in der Region geäußert. Begrüßt wurden in diesem Zusammenhang die Bemühungen der Russischen Föderation und der Europäischen Union um die Einziehung und Zerstörung von Kleinwaffen. Geberländer und -organisationen wurden ermutigt, weiter zu diesem Prozess beizutragen.

Es wurden Fortschritte bei der Reduzierung russischer Militärausrüstung in Georgien festgestellt und es wurde die Erwartung geäußert, dass diese Reduzierungen im Einklang mit den in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen bis 31. Dezember 2000 abgeschlossen sein würden. Man ging davon aus, dass der Abzug aus den Militärstützpunkten Tiflis/Wasiani und Gudauta und deren Schließung unter entsprechenden Transparenzvorkehrungen und gemäß der in Istanbul festgelegten Frist und den dort gemachten Zusagen bis 1. Juli 2001 durchgeführt sein würden.

Mit wachsender Sorge wurde festgestellt, dass im abgelaufenen Jahr keine Fortschritte beim Abzug der russischen Streitkräfte vom Hoheitsgebiet Moldaus gemacht worden seien. Die Russische Föderation wurde eindringlich ersucht, sich streng an die in den Beschlüssen des Gipfeltreffens von Istanbul enthaltenen Fristen für den Abzug der durch den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen bis Ende 2001 und den vollständigen Abzug der russischen Truppen bis 2002 zu halten. Die Mittelzusagen der Teilnehmerstaaten zum Freiwilligen Fonds der OSZE für internationale Finanzhilfe zur Erleichterung und Unterstützung des Truppenabzugs und der Beseitigung und Zerstörung von Militärausrüstung wurden begrüßt und es wurde zu weiteren Beiträgen ermutigt. Unter speziellem Hinweis auf die Gefahr, die alte und instabile Munition darstellt, und auf das Risiko, dass Kleinwaffen in unbefugte Hände gelangen könnten, wurde erneut bekräftigt, dass eine Beurteilungsmission notwendig sei, um für Transparenz zu sorgen und die Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und russischer Waffen zu untersuchen. An die Russische Föderation wurde appelliert, ihren Einfluss bei den örtlichen Behörden der transnistrischen Region geltend zu machen, damit diese die Hindernisse für den Abzug und den Besuch der Beurteilungsmission auf friedlichem Wege beseitigen.

Es wurde bedauert, dass bei der Regelung des transnistrischen Problems trotz aller Bemühungen keine Fortschritte gemacht wurden. Die aktiven Versuche der drei Vermittler - OSZE-Vorsitz, Russische Föderation und Ukraine -, mit den beiden betroffenen Parteien einen Verhandlungsprozess unter der Schirmherrschaft der OSZE in Gang zu setzen und eine einvernehmlich vereinbarte Lösung für den Status der transnistrischen Region herbeizuführen, wurden positiv bewertet. Es wurde bekräftigt, dass bei der Lösung dieses Problems die Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau

gewährleistet werden sollte. Alle Seiten und insbesondere die transnistrischen Behörden wurden aufgerufen, den für eine solche Lösung nötigen politischen Willen aufzubringen. Es sollte eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden, die einen Katalog restriktiver und unterstützender Maßnahmen zur Förderung einer politischen Lösung empfiehlt. Zur Unterstützung des Prozesses im Hinblick auf eine politische Lösung wurde die Bereitschaft der OSZE bekräftigt, Möglichkeiten für Stabilisierungsvorkehrungen zu prüfen, um eine von den beiden Seiten vereinbarte politische Lösung zu unterstützen.

Es wurde die Wichtigkeit des fortgesetzten Dialogs mit allen politischen Kräften in Belarus unterstrichen. Es wurde festgehalten, dass die OSZE unverändert bereit sei, sich insbesondere durch die Aktivitäten der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe für die Demokratisierung des Landes einzusetzen. An alle politischen Kräfte in Belarus wurde appelliert, sich in einem gemeinsamen Bekenntnis zu einem sinnvollen Dialog zusammenzufinden, der der bestehenden inneren Spaltung ein Ende setzt.

Es wurde betont, dass in vier konkreten, von der Parlamentarischen Troika aufgezeigten Bereichen Verbesserungen vorgenommen werden müssten, um den Weg für freie und demokratische Präsidentenwahlen in Belarus frei zu machen. In diesem Zusammenhang wurde Anerkennung für die Bemühungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Demokratisierungsprozess zum Ausdruck gebracht.

Die Minister erörterten auch die neuen Herausforderungen an die OSZE und wie darauf zu reagieren sei. Diesbezüglich wurde die Absicht geäußert, die Sicherheit des Menschen - den Schutz des Einzelnen vor Gewalt durch bewaffnete Konflikte, schwere Menschenrechtsverletzungen und Terrorismus - zu verbessern, um die Lebensqualität aller Menschen innerhalb des OSZE-Gebiets zu erhöhen.

Große Sorge wurde angesichts der zahlreichen Probleme geäußert, von denen Kinder in der OSZE-Region betroffen sind, insbesondere über die schwerwiegenden Folgen bewaffneter Konflikte für Kinder, die verletzlichsten Mitglieder der Zivilbevölkerung. Es wurde festgestellt, dass Kinder in Konflikten immer öfter sowohl Zielscheibe und Teilnehmer als auch Opfer sind, was zu schweren Beeinträchtigungen ihres Wohls und ihrer Entwicklung in körperlicher und seelischer Hinsicht führt. Ausgehend vom Mandat des Gipfeltreffens von Istanbul - im Anschluss an das diesjährige Seminar zur menschlichen Dimension über Kinder in bewaffneten Konflikten - wurde ein OSZE-Dokument über die Förderung und den Schutz der Rechte, der Interessen und des Wohls des Kindes, insbesondere der von bewaffneten Konflikten betroffenen Kinder, ausgehandelt, doch kam dazu bisher leider kein Konsens zustande. Es wurde die Hoffnung geäußert, dass die Arbeit zu dieser Frage fortgesetzt wird.

Die Minister waren ernsthaft besorgt über das zunehmende Problem des Menschenhandels - eine eklatante Menschenrechtsverletzung und ein schweres Verbrechen. Sie verpflichteten sich, diese moderne Form der Sklaverei zu

bekämpfen. Sie kamen überein, dass eine umfassendere und besser koordinierte Reaktion sowohl seitens der Teilnehmerstaaten als auch der internationalen Gemeinschaft erforderlich sei. Die Minister waren sich der Tatsache bewusst, dass der Menschenhandel nur durch einen ganzheitlichen und koordinierten Lösungsansatz bekämpft werden könne, der von der Verhütung des Menschenhandels über den Opferschutz bis zur Verfolgung der Händler und ihrer Komplizen reicht. Die OSZE könnte über ihre Institutionen und Feldoperationen im gesetzlichen Rahmen des jeweiligen Gaststaates bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels Beratung und Unterstützung und, wo es sinnvoll ist, ein Forum zur Koordination zwischen Staaten, der internationalen Gemeinschaft und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) anbieten. Zu diesem Zweck verabschiedeten die Minister einen Beschluss über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel. Sie begrüßten auch die führende Rolle der OSZE in der Arbeitsgruppe "Menschenhandel" des Stabilitätspakts.

Die Minister betonten, dass der unerlaubte Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen und deren destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung den Frieden und die Sicherheit in der OSZE-Region gefährden, da dadurch bewaffnete Konflikte verlängert und verschärft und Terroristen und organisierte Kriminalität begünstigt werden. Sie verpflichteten sich, energischer zu den weltweiten Bemühungen um eine angemessene Reaktion auf diese Herausforderung an Frieden und Stabilität beizutragen. Sie begrüßten daher die Verabschiedung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, das wichtige Verpflichtungen enthält, durch das Forum für Sicherheitskooperation. Die darin festgeschriebenen Normen, Grundsätze und Maßnahmen stellen wichtige Schritte in Richtung einer Reduzierung des unerlaubten Handels mit diesen Waffen und ihrer maßlosen und destabilisierenden Anhäufung und unkontrollierten Verbreitung dar. Die Minister äußerten die Hoffnung, dass dieses Dokument der für 2001 geplanten Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in all seinen Aspekten als Anregung dienen werde. Die OSZE werde weiter nach zusätzlichen Möglichkeiten suchen, um zu den internationalen Bemühungen um Bewältigung dieses Problems beizutragen.

Ernsthafte Besorgnis wurde über das Leid der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen in der OSZE-Region geäußert. In enger Absprache und Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Akteuren, insbesondere dem Hochkommissär der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR), dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Fragen der Binnenvertreibung, könnte die OSZE einen wertvollen Beitrag zur politischen Lösung von Konflikten und in Bereichen wie etwa dem Schutz der Rechte von Binnenvertriebenen, der Beobachtung der betroffenen Bevölkerung und der diesbezüglichen Berichterstattung, der Förderung dauerhafter Lösungen - unter anderem durch freiwillige

Repatriierung, Integration vor Ort und Weiterwanderung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen - leisten und Regierungen in Bezug auf nationale Gesetze und "best practices" beraten. Die OSZE-weite Verbreitung der Leitprinzipien zur Binnenvertreibung und ihre weitere Anwendung in den entsprechenden Aktivitäten unserer Organisation fand Unterstützung. In Bekräftigung der Verpflichtungen wurde die Notwendigkeit betont, den internationalen Schutz staatenloser Personen zu verstärken.

Die Minister bekräftigten, dass der Schutz und die Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien ein gemeinsames Anliegen sei, und betonten, dass es wichtig sei, alle OSZE-Verpflichtungen und maßgeblichen völkerrechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich umzusetzen.

Die vorbehaltlose Verurteilung aller Handlungen und Praktiken des Terrorismus, der unter keinen Umständen zu rechtfertigen sei, wurde wiederholt, und es wurde die Entschlossenheit bekräftigt, den Terrorismus in all seinen Formen, ungeachtet des Beweggrundes, zu bekämpfen, sich gegen jede Art von Zugeständnis gegenüber Forderungen von Terroristen auszusprechen und sich für ein koordiniertes internationales Vorgehen gegen dieses Übel einzusetzen. Die Minister unterstrichen die Wichtigkeit, die internationalen Anstrengungen in diesem Bereich insgesamt zu verstärken. Im Rahmen der einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen, internationalen Dokumente und OSZE-Verpflichtungen, die zuletzt in der Europäischen Sicherheitscharta bekräftigt wurden, und im Einklang mit diesen sagten die Minister zu, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit zur Beseitigung dieser Bedrohung der Sicherheit, der Demokratie und der Menschenrechte zu verstärken und weiter zu entwickeln und die bestehende Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene effizienter zu gestalten.

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten, terroristische Aktivitäten weder durch Finanzierung noch durch Anstiftung, Ausbildung oder in anderer Weise zu unterstützen, wurden bekräftigt. Die Minister erklärten, dass die internationale Zusammenarbeit und die Maßnahmen der Staaten zur Bekämpfung des Terrorismus im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen, des Völkerrechts, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, und einschlägiger internationaler Übereinkommen erfolgen müssten. Teilnehmerstaaten, die noch nicht alle einschlägigen Übereinkommen und Protokolle, einschließlich des Übereinkommens von 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, unterzeichnet und ratifiziert haben, wurde nahe gelegt, dies in nächster Zukunft zu tun.

Es wurde auch betont, dass die Ursachen des Terrorismus nur anhand starker demokratischer Institutionen, unter voller Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, ergänzt durch Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus beseitigt werden könnten.

Tiefe Besorgnis wurde darüber geäußert, dass es in bestimmten Bereichen unserer Gesellschaften Anzeichen für eine Zunahme von aggressivem Natio-

nalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und anderen Formen von Extremismus gibt, die zu Intoleranz und Gewalt führen. Diese Phänomene, die in der Vergangenheit großes Leid über Europa gebracht haben, stehen im Widerspruch zu den fundamentalsten Prinzipien und Werten, für die die OSZE steht, und gefährden den Frieden und die Sicherheit im OSZE-Gebiet. Es wurde zugesagt, diesen Bedrohungen unter anderem durch Bewusstseinsbildung in allen Bereichen der Gesellschaft und durch verstärkte Menschenrechtserziehung entgegenzutreten. Die OSZE wird, auch im Wege ihrer zuständigen Institutionen, insbesondere durch den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), weiterhin eine maßgebliche Rolle im Kampf gegen diese Bedrohungen spielen.

Es wurde betont, dass die Sicherheit von Journalisten in Konflikt- und Krisenzonen nach wie vor weit oben auf der Tagesordnung stehe. Alle Fälle gewaltsamer Übergriffe gegen Journalisten wurden verurteilt. Die Entschlossenheit, all jene, die für solche Übergriffe unmittelbar verantwortlich sind, vor Gericht zu stellen, wurde bekräftigt. Maßnahmen zur Förderung von mehr Sicherheit für Journalisten, die in Konfliktzonen tätig sind, und die Abhaltung eines Sondertreffens der OSZE zur Frage des Schutzes von Journalisten im Jahr 2001 wurden in Erwägung gezogen.

Die Minister begrüßten und befürworteten die Bemühungen der OSZE um Förderung der ökonomischen und ökologischen Sicherheitsdimension auf der Grundlage der einschlägigen OSZE-Dokumente, indem sie etwa diese Sicherheitsrisiken aufzeigt, um ihre Fähigkeit zur Konfliktverhütung, zur Hilfeleistung in der Konfliktnachsorge und zur Stärkung der wirtschaftlichen Stabilität zu verbessern. Der Ständige Rat sollte Mittel und Wege in Erwägung ziehen - auch, indem er sich das Wissen anderer internationaler Institutionen und Organisationen zu Nutze macht -, wie die Fähigkeit der OSZE gestärkt werden kann, ökonomische und ökologische Fragen zu behandeln und den Aufgaben der OSZE in diesem Bereich konkretere Gestalt zu geben und den entsprechenden Vorrang einzuräumen. Dabei wäre auf den Schlussfolgerungen des jüngsten Folgeseminars zum Achten Treffen des Wirtschaftsforums aufzubauen. Die Minister setzen große Erwartungen in das Neunte Treffen des Wirtschaftsforums. Sie begrüßten den Beschluss der Ukraine, ihre Verpflichtung zur Schließung des Kraftwerks Tschernobyl zeitgerecht zu erfüllen, und würdigten die anhaltenden Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, der Ukraine bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Konsequenzen dieses Beschlusses beizustehen.

Die Minister begrüßten den Bericht des Vorsitzes über den Beitrag der OSZE zu den internationalen Bemühungen im Kampf gegen die Korruption und stellten fest, dass die bestehenden OSZE-Verpflichtungen einen zweckmäßigen Rahmen für die Bekämpfung der Korruption bieten. Die Anregungen aus dem Bericht sollten gegebenenfalls eingehender studiert und weiter verfolgt werden.

In Bekräftigung der in Istanbul eingegangenen Verpflichtung, die Gleichberechtigung von Frau und Mann zu einem Bestandteil der Politik der Teilnehmerstaaten zu machen, begrüßten die Minister die Verabschiedung des OSZE-Aktionsplans zu Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Die Minister stellten fest, dass der Aktionsplan zeige, wie wichtig die Frage der Gleichberechtigung für die OSZE sei, und zwar auch in ihren eigenen Aktivitäten und politischen Konzepten. Die Minister äußerten ihre Entschlossenheit, in den Teilnehmerstaaten, OSZE-Feldaktivitäten und OSZE-Institutionen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rolle der Frauen sichtbarer zu machen und auf Fragen der geschlechtlichen Ausgewogenheit einzugehen. In diesem Zusammenhang verwiesen sie auf die wichtige Rolle der Gleichbehandlungsbeauftragten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und des OSZE-Sekretariats.

Die Minister erinnerten daran, dass auf dem Gipfeltreffen von Istanbul der Grundstein zu einer handlungsorientierteren OSZE gelegt wurde, und bekräftigten ihre Verpflichtungen in Bezug auf die institutionelle Stärkung der Organisation.

Der gemäß Absatz 34 der Gipfelerklärung von Istanbul vorgelegte Bericht betreffend die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, ihrer Fachinstitutionen und Missionen wurde zur Kenntnis genommen. Die von der informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Gruppe geleistete Arbeit zu einer Reihe von Optionen, einschließlich der Option eines rechtlich bindenden Dokuments, von denen keine Konsens fand, wurde gewürdigt. Der Ständige Rat wurde daher ersucht, auf dieser Arbeit aufzubauen und bis zum nächsten Ministerratstreffen einen Konsens herbeizuführen. Viele Teilnehmerstaaten sehen klar und deutlich, worin der Kern des Problems liegt: Die OSZE spielt zwar die Rolle einer internationalen Organisation, verfügt aber nicht über die entsprechenden Eigenschaften, einschließlich einer völkerrechtlich anerkannten Rechtspersönlichkeit.

Der Auftrag des Gipfeltreffens von Istanbul, in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Kopenhagener Ministerratstreffens 1997 noch vor diesem Ministerratstreffen zu einer Einigung über den Verteilerschlüssel und die Kriterien für die Finanzierung von OSZE-Aktivitäten zu gelangen, konnte nicht ausgeführt werden. Mit einer einzigen Ausnahme könnten alle Teilnehmerstaaten einem ab 1. Januar 2001 geltenden Beschluss über den neuen Verteilerschlüssel zustimmen, der auf dem Dokument vom 22. November 2000 beruht, in dem die Auffassung des Vorsitzes zum Ausdruck kommt, da ihnen bewusst ist, dass der Weiterbestand der großen OSZE-Missionen einen wichtigen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet und dass ein verlässlicher Finanzierungsmechanismus die Grundvoraussetzung für ihr Funktionieren ist. Der Ständige Rat wurde beauftragt, die Verhandlungen fortzusetzen, um in dieser so wichtigen Frage zu einer Vereinbarung zu gelangen.

Unterstützung fanden die Bemühungen des Vorsitzes und des Generalsekretärs um die Stärkung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen

der OSZE und anderen Organisationen und Institutionen wie den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union im Bereich des zivilen Krisenmanagements. Dem designierten Vorsitz wurde nahegelegt, diese Arbeit gemeinsam mit dem OSZE-Sekretariat fortzusetzen. Es wurde das gemeinsame Ziel betont, die Voraussetzungen für unsere Zusammenarbeit zu verbessern und zu gewährleisten, dass die Ergebnisse unserer Bemühungen einander ergänzen und verstärken. Es wurde hervorgehoben, dass eine enge Zusammenarbeit mit dem Europarat, auch in Form gemeinsamer Programme und Missionen, wichtig sei. Die Minister nahmen mit großem Interesse zur Kenntnis, dass einige Partnerorganisationen der OSZE gleich der OSZE an einer Verbesserung der Effizienz ihrer Einbindung in die zivilen Aspekte des Krisenmanagements arbeiten. Sie meinten, dass die Fähigkeiten zum zivilen Krisenmanagement, an deren Aufbau die Europäische Union arbeitet, zur Unterstützung der Fähigkeiten der OSZE in Sachen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge herangezogen werden könnten.

Die Minister bekräftigten, dass sie bei der Personaleinstellung und Postenbesetzung und auch bei der Ausbildung entsprechend den geltenden Verfahren vollen Gebrauch vom REACT-Programm machen werden. Sie nahmen Kenntnis vom Bericht des Generalsekretärs und hielten es für notwendig, weitere Schritte zur Gewährleistung und Beschleunigung der ordnungsgemäßen und vollständigen Umsetzung des Mechanismus zu unternehmen, damit dieser in kürzestmöglicher Zeit einsatzbereit ist. Ferner begrüßten sie die Schaffung der Einsatzzentrale, durch die die Planung und Entsendung von Feldoperationen verbessert werden soll. Sie sahen in der Ausbildung innerhalb der OSZE ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der Effizienz der OSZE und zur Förderung der "best practices" in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Die Teilnehmerstaaten und das Sekretariat sind entschlossen, einer effizienten Ausbildung weiterhin zentrales Augenmerk zu schenken. Gemeinsam mit der Umstrukturierung des OSZE-Sekretariats sollten diese Maßnahmen die operative Fähigkeit der Organisation verbessern.

Die Minister äußerten ernsthafte Besorgnis über die großen Gefahren, denen die Mitarbeiter von OSZE-Feldmissionen ausgesetzt sind. Sie sind entschlossen, deren Sicherheit durch wirksame Maßnahmen zu erhöhen. In diesem Zusammenhang luden sie jene Teilnehmerstaaten, die das Übereinkommen von 1994 über die Sicherheit der Mitarbeiter der Vereinten Nationen und des zugehörigen Personals noch nicht unterzeichnet und ratifiziert haben, dazu ein, dies ernstlich in Erwägung zu ziehen.

Die Minister würdigten die unermüdliche Arbeit des derzeitigen Hohen Kommissars Max van der Stoel seit seiner Bestellung im Jahr 1992. Sie äußerten sich lobend über sein tatkräftiges Wirken bei der Entschärfung potenzieller Konflikte in vielen Teilen des OSZE-Gebiets durch geduldige Diplomatie und unauffällige Arbeit hinter den Kulissen mit allen Parteien auf der

Suche nach konstruktiven Lösungen für heikle Probleme. Sein Wissen und seine Erfahrungen seien vielen Regierungen und Minderheitengruppen zugute gekommen.
Die Minister registrierten anerkennend den Beitrag der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Arbeit der Organisation, insbesondere im Bereich der Wahlüberwachung und der Demokratisierung.
Die Minister erinnerten daran, dass die mediterrane Dimension der OSZE seit nunmehr 25 Jahren besteht, und betonten, dass der Mittelmeerraum ein Gebiet gemeinsamer Sicherheitsinteressen sei. Sie zeigten sich erfreut über die Abhaltung und das Ergebnis des Mittelmeerseminars über VBM und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in Portoroz im Oktober dieses Jahres und aufgeschlossen gegenüber einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum in Fragen von gemeinsamem Interesse.
Die Minister hießen das Königreich Thailand als neuen Kooperationspartner willkommen; sie erwarten, den von Thailand geteilten Zielen der OSZE näher zu kommen, und sehen einem aktiven Beitrag Thailands zu den OSZE-Aktivitäten entgegen. Die Minister zeigten sich erfreut darüber, dass in naher Zukunft zwei gemeinsame Konferenzen mit Japan beziehungsweise Korea abgehalten werden, und äußerten ihre Bereitschaft, gemeinsame Aktivitäten dieser Art fortzusetzen.

Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen[2]

Die Delegation der Russischen Föderation:
"Zur verlautbarten Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden möchte die Russische Föderation folgende Erklärung abgeben.
Die in der Erklärung enthaltenen Annahmen und Schlussfolgerungen in Bezug auf eine ganze Reihe von Fragen betreffend die Aktivitäten der OSZE und die Einschätzung der Ereignisse in einzelnen Teilnehmerstaaten entsprechen nicht den tatsächlichen Verhältnissen und geben nicht das gesamte Meinungsspektrum der OSZE-Mitglieder wieder. Diese Annahmen und Schlussfolgerungen stehen nicht im Einklang mit den zwischen allen Teilnehmerstaaten abgestimmten Auffassungen und beruhen daher nicht auf einem Standpunkt, zu dem Konsens besteht.
Die Russische Föderation fühlt sich in keiner Weise an irgendeine der in der erwähnten Erklärung enthaltenen Schlussfolgerungen oder Empfehlungen gebunden. Die Russische Föderation hält es auch nicht für möglich, dass die genannten Schlussfolgerungen und Empfehlungen in der zukünftigen Arbeit der Organisation und ihrer Gremien berücksichtigt werden.

2 MC(8)JOUR/2, 28. November 2000, Anhang 3.

Die Russische Föderation ersucht, diese interpretative Erklärung dem Protokoll dieser Sitzung des OSZE-Ministerrats anzuschließen."

Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen[3]

Die Delegation der Vereinigten Staaten von Amerika:
"Ich danke Ihnen, Frau Vorsitzende. Ich möchte unserem designierten Vorsitz für die Zusicherung danken, uns ein guter Verwalter zu sein, und danke auch Ihnen für die Wahrnehmung Ihrer Führungsaufgaben.
Als er sprach, machte ich mir Gedanken über die Ausführungen unseres verehrten russischen Kollegen, wobei ich zwei Punkte hervorheben möchte:
Erstens stimme ich mit ihm darin überein, dass zu Ihren Ausführungen kein Konsens besteht, und dass - soweit sie eine Neuerung darstellten - niemand von uns dadurch in Form einer Verpflichtung im Rahmen der OSZE gebunden ist.
Soweit es sich dabei jedoch um eine Wiederholung von Verpflichtungen handelte, die schon zuvor im Rahmen der OSZE oder der Schlussakte beziehungsweise anderer Aspekte des KSE-Vertrags eingegangen worden waren, bleiben sie Verpflichtungen von uns allen.
Ich danke Ihnen.
Ich ersuche auch, dies dem Journal des Tages beizufügen."

Schreiben des Vorsitzenden des Forums für Sicherheitskooperation an die österreichische Außenministerin und Vorsitzende des Achten Treffens des Ministerrats in Wien[4]

Exzellenz,
Als Vorsitzender des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) beehre ich mich, Ihnen in Vorbereitung des Ministerratstreffens vom 27. und 28. November 2000 über die Tätigkeit des Forums seit dem Gipfeltreffen von Istanbul im November 1999 zu berichten. In diesem Zeitraum hat das Forum die Umsetzung des Wiener Dokuments, des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und anderer OSZE-Dokumente zu politisch-militärischen Angelegenheiten genau verfolgt und nach praktischen Wegen zur Verbesserung dieser Umsetzung gesucht. Außerdem wurden folgende wichtige Aktivitäten gesetzt:

- Gemäß dem in Istanbul verabschiedeten FSK-Beschluss Nr. 6/99 veranstaltete das FSK vom 3. bis 5. April 2000 ein Seminar über Kleinwaffen

3 MC(8)JOUR/2, 28. November 2000, Anhang 4.
4 MC(8)JOUR/2, 28. November 2000, Anhang 5.

und leichte Waffen. Dieses Seminar, an dem über 220 Personen aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und mehrere internationale und nichtstaatliche Organisationen teilnahmen, lieferte zahlreiche Vorschläge und Anregungen.

- Das FSK hat eine seiner Arbeitsgruppen mit der Ausarbeitung eines weit reichenden und umfassenden OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen beauftragt. Das FSK beabsichtigt, dieses Dokument, das die Schlussfolgerungen aus dem oben genannten Seminar aufgreifen wird, noch vor dem Wiener Ministerratstreffen zu verabschieden. Es ist zu hoffen, dass das Dokument einen bedeutenden Beitrag zur bevorstehenden Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in all seinen Aspekten im Jahr 2001 leisten wird.
- Ausgehend von seinem Mandat und im Rahmen des Sicherheitsdialogs veranstaltete das FSK im ersten Halbjahr 2000 mehrere Tagungen zu den Themen "Wer macht was in Südosteuropa?" und "Die Rolle der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa und der Beitrag der Rüstungskontrollvereinbarungen der OSZE zur europäischen Sicherheit". Einige Monate hindurch kam im Forum eine Reihe von Gastrednern zu Wort, die die Arbeit verschiedener in der Region tätiger Organisationen skizzierten. Auch Delegationen trugen auf nationaler Basis zur Erörterung dieser Themen bei.
- Im Anschluss an das äußerst erfolgreiche Seminar über Militärdoktrinen vom Januar 1998 und unter Berücksichtigung der seither in Europa eingetretenen Entwicklungen hat das Forum beschlossen, die Initiative zu einem neuen Seminar zu ergreifen, das vom 11. bis 13. Juni 2001 in Wien stattfinden wird. Einige Modalitäten dieses Seminars wurden bereits vereinbart, die Tagesordnung wird in den kommenden Monaten noch Gegenstand von Erörterungen sein.
- Das Forum wurde über den Stand der Umsetzung der Artikel II und IV und über die Verhandlungen zu einem Abkommen nach Anhang I-B Artikel V der Friedensverträge von Dayton auf dem Laufenden gehalten. Darüber hinaus wurde das Forum regelmäßig über Entwicklungen in der Gemeinsamen Beratungsgruppe zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa informiert.
- Im Juni 2000 fasste das FSK einen Beschluss über Phase II der Aufrüstung des OSZE-Kommunikationsnetzes. Es wurde ein Ausschreibungsverfahren in die Wege geleitet, und Untergruppen wurden mit der Ausarbeitung von Empfehlungen für eine Netzlösung beauftragt. Ein diesbezüglicher FSK-Beschluss wird zu gegebener Zeit erfolgen und unter anderem die Frage des neuen Standortes des Central Mail Server zum Gegenstand haben.

Es könnte Ihnen sinnvoll erscheinen, Exzellenz, dass diese Entwicklungen in der Erklärung des Wiener Ministerratstreffens entsprechenden Niederschlag finden.

Schreiben des Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungsgruppe an die österreichische Außenministerin und Vorsitzende des Achten Treffens des Ministerrats in Wien[5]

Exzellenz,
als Vorsitzender der Gemeinsamen Beratungsgruppe beehre ich mich, Ihnen einen Bericht über die Tätigkeit der Gruppe seit dem Gipfeltreffen der OSZE von Istanbul im November 1999 vorzulegen.
Die Gemeinsame Beratungsgruppe hat die OSZE in regelmäßigen Informationsveranstaltungen mit dem Forum für Sicherheitskooperation auf dem Laufenden gehalten, unter anderem auch im Einzelnen über Fragen betreffend den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), die auf dem Gipfeltreffen von Istanbul vereinbart wurden und in entsprechenden Erklärungen enthalten sind.
Auf diesem Gipfeltreffen unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der 30 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags das Anpassungsübereinkommen. Dieses Übereinkommen ändert den KSE-Vertrag in wesentlichen Teilen, bewahrt aber dessen Rolle als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit unter Bedingungen, die seit der Zeit, in der der Vertrag ursprünglich ausgehandelt wurde, einem erheblichen Wandel unterworfen waren. Der adaptierte Vertrag wird, sobald er in Kraft tritt, anderen Staaten im Gebiet zwischen dem Atlantik und dem Ural die Möglichkeit bieten, einen Beitrittsantrag zu stellen. Auf der Konferenz der Vertragsstaaten des KSE-Vertrags in Istanbul wurde auch eine Schlussakte verabschiedet, in der von wichtigen politischen Verpflichtungen Kenntnis genommen wurde. Diese Verpflichtungen bilden für Europa gemeinsam mit dem Anpassungsübereinkommen jene künftige Vereinbarung über konventionelle Rüstungskontrolle, die wir derzeit anstreben.
Die Tätigkeit der Gemeinsamen Beratungsgruppe ging im Wesentlichen in drei Richtungen.
Erstens versuchte die Gruppe, die vollständige Umsetzung der Verpflichtungen von Istanbul durch Beratung, Erörterung und Beschlussfassung voranzutreiben. Die Gruppe konzentrierte sich auf die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, in ihrer so genannten "Flankenzone" wieder zu den vereinbarten Zahlen für Waffen und Ausrüstungen zurückzukehren. Sie setzte sich auch für die Umsetzung von Verpflichtungen ein, denen zufolge die russischen Streitkräfte aus Moldau und Georgien abgezogen werden müssen. Es gab beträchtliche Fortschritte in Bezug auf die Einhaltung der ersten

5 MC(8)JOUR/2, 28. November 2000, Anhang 6.

Georgien betreffenden Frist, die mit Ende dieses Jahres abläuft. Mehr als die Hälfte der Ausrüstung, die gemäß einer Vereinbarung zwischen Georgien und der Russischen Föderation abzuziehen ist, wurde bereits abgezogen oder vor Ort zerstört. In beiden Fällen wird der Abzug durch finanzielle Hilfe von Vertragsstaaten des KSE-Vertrags und der größeren OSZE-Gemeinschaft unterstützt. Der Gruppe wurde auch über die Fortschritte berichtet, die die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und die Slowakische Republik in Bezug auf die Reduzierung ihrer Bestände gemacht haben. In den Erörterungen der Gruppe kam immer wieder die Bedeutung der Transparenz für die Umsetzung aller Verpflichtungen zur Sprache. Darüber hinaus wurde von der Gruppe stets betont, dass die Souveränität der betroffenen Vertragsstaaten gebührend zu beachten ist.

Zweitens wurde in sachbezogenen Arbeitsgruppen über technische Vereinbarungen verhandelt, die erforderlich sein werden, um die Umsetzung des adaptierten Vertrags zu gewährleisten. Eine davon betrifft die Aufteilung der Inspektionskosten. Dies beeinflusst auch die Wirkungsweise des derzeitigen KSE-Vertrags, dem zufolge es gewisse Inspektionen gibt, bei denen der inspizierende Vertragsstaat Kosten übernimmt, die normalerweise vom inspizierten Vertragsstaat getragen werden. Nach dem adaptierten Vertrag wird der Umfang dieser so genannten "bezahlten" Verifikationsaktivitäten zunehmen. Eine andere Arbeitsgruppe widmete sich mit großer Sorgfalt der Ausarbeitung der 96 einzelnen Formate, die zur Übermittlung der im adaptierten Vertrag geforderten Ad-hoc-Notifikationen und wiederkehrenden Notifikationen erforderlich sein werden. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe ist optimistisch, dass bis zum Ende der laufenden Tagung Einvernehmen über diese Formate erzielt werden kann.

Drittens befasste sich die Gemeinsame Beratungsgruppe weiterhin mit der Überprüfung der Wirkungsweise des derzeitigen KSE-Vertrags, mit der Erörterung von Problembereichen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung. Die Gruppe vermerkte mehrere Fälle, in denen Fortschritte in seit langem anstehenden Umsetzungsfragen erzielt wurden, unter anderem in Bezug auf strittige Fragen der Einhaltung von Obergrenzen und Zwischenobergrenzen und auf erfüllte Zerstörungsverpflichtungen aus der ursprünglichen Reduzierungsphase des KSE-Vertrags. Die Russische Föderation gab bekannt, dass sie eine ausreichende Anzahl zerstörter Panzer, gepanzerter Kampffahrzeuge und Artilleriewaffen notifiziert habe, um der aus dem Jahr 1991 stammenden Verpflichtung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken zur Zerstörung von 14 500 Ausrüstungsgegenständen östlich des Urals nachzukommen. Andererseits registrierte die Gruppe nach wie vor ungelöste Probleme in Form von Überschreitungen vertraglicher Obergrenzen und Zwischenobergrenzen und mit dem Vorhandensein von durch den Vertrag begrenzter Ausrüstung im Gebiet von Vertragsstaaten, das nicht der Kontrolle der Zentralbehörden untersteht.

Exzellenz,
die Gemeinsame Beratungsgruppe hat davon Kenntnis genommen, dass zwei Vertragsstaaten ihre innerstaatlichen Verfahren zur Ratifizierung des Anpassungsübereinkommens abgeschlossen haben und ein anderer Vertragsstaat seine Absicht bekundet hat, dies in nächster Zeit zu tun. Die Gruppe hat auch davon Kenntnis genommen, dass andere Vertragsstaaten auf höchster Ebene erklärt haben, sie würden keine Ratifizierung vornehmen, so lange nicht in allen Vertragsstaaten entsprechend den in der Schlussakte der Konferenz vom November 1999 enthaltenen Verpflichtungen von Istanbul die vereinbarten Niveaus für Waffen und Ausrüstungen gegeben sind.
Die Gemeinsame Beratungsgruppe hat ferner zur Kenntnis genommen, dass sich in diesem Monat zum zehnten Mal der Tag der Unterzeichnung des KSE-Vertrags jährt. Die Gruppe blickt auf den enormen Beitrag zurück, den der KSE-Vertrag europaweit zur Hebung von Stabilität und Berechenbarkeit geleistet hat. Sie kann mit Stolz darauf verweisen, dass sie eine substanzielle Anpassung des KSE-Vertrags ausgehandelt hat, um dessen Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit in Zukunft zu stärken. Die Gruppe sieht einer baldigen und vollständigen Umsetzung der Verpflichtungen von Istanbul entgegen, damit das Anpassungsübereinkommen von allen Vertragsstaaten ratifiziert werden und so bald wie möglich in Kraft treten kann.
Die Gemeinsame Beratungsgruppe wird in Kürze mit der Vorbereitung der Zweiten Überprüfungskonferenz zum KSE-Vertrag beginnen, die im Mai 2001 stattfinden soll.
Es könnte Ihnen sinnvoll erscheinen, Exzellenz, dass diese Entwicklungen in entsprechenden Dokumenten des Ministerrats ihren Niederschlag finden.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Ministerrat

Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats

Wien, 28. November 2000

Beschluss Nr. 1: Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel[1]

Der Ministerrat,
eingedenk der Europäischen Sicherheitscharta, die die Teilnehmerstaaten verpflichtet, "Maßnahmen [zu] 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", und "für die Verabschiedung oder Verschärfung von Gesetzen ein[zu]treten, die die Täter zur Verantwortung ziehen und den Opferschutz verbessern",
unter Hinweis auf die im Moskauer Dokument von 1991 enthaltene OSZE-Verpflichtung zur Bekämpfung des Menschenhandels,
in der Erkenntnis, dass der Menschenhandel zu einem immer größeren Problem wird, und überzeugt von der Notwendigkeit, dass die OSZE ihre Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel in der gesamten OSZE-Region - auch während eines Konflikts und danach - verstärkt und zum Schutz der Menschenrechte und zum Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität einen Beitrag zu nationalen, regionalen und internationalen Bemühungen gegen den Menschenhandel leistet,
1. bekräftigt, dass der Menschenhandel eine verabscheuenswürdige Menschenrechtsverletzung und ein schweres Verbrechen ist, das eine umfassendere und koordiniertere Reaktion der Teilnehmerstaaten und der internationalen Gemeinschaft sowie eine bessere Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Ländern - insbesondere den Herkunfts-, Transit- und Zielländern - verlangt;
2. begrüßt die Verabschiedung des Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowie die darin enthaltene Definition des Menschenhandels und ruft alle Teilnehmerstaaten auf, das UN-Protokoll

1 MC(8).DEC/1, 28. November 2000.

und das Fakultativprotokoll zur Konvention über die Rechte des Kindes über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie zu unterzeichnen und zu ratifizieren;
3. ist sich dessen bewusst, dass die Hauptverantwortung für die Bekämpfung des Menschenhandels in Form eines ganzheitlichen und koordinierten Lösungsansatzes, der die Verhütung des Menschenhandels, den Opferschutz und die Verfolgung der Händler und ihrer Komplizen einschließt, bei den Teilnehmerstaaten liegt;
4. unterstreicht, dass es Aufgabe der nationalen Parlamente ist, unter anderem die für die Bekämpfung des Menschenhandels erforderlichen Gesetze zu verabschieden, und begrüßt die Absätze 106 und 107 der Bukarester Erklärung der Parlamentarischen Versammlung über den Menschenhandel;
5. kommt überein, die Aktivitäten der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel zu verstärken, und betont die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen den einzelnen OSZE-Institutionen sowie zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen wie den einschlägigen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, der Internationalen Organisation für Migration, dem Europarat, der Europäischen Union und Interpol;
6. unterstützt die Tätigkeit der Arbeitsgruppe "Menschenhandel" des Stabilitätspakts und appelliert insbesondere an die Regierungen der betroffenen Region, in der Arbeitsgruppe eine aktive Rolle zu spielen;
7. ruft die OSZE-Institutionen, insbesondere das BDIMR, und die Feldoperationen auf, Programme gegen den Menschenhandel auszuarbeiten und durchzuführen und sich in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen sowie mit internationalen Organisationen und anderen einschlägigen Institutionen für koordinierte Bemühungen um Prävention, Verfolgung und Schutz einzusetzen;
8. wird bestrebt sein, Aufklärung über alle Aspekte des Menschenhandels zu betreiben, auch mit Unterstützung des BDIMR, nichtstaatlicher Organisationen und anderer einschlägiger Institutionen, erforderlichenfalls durch die Einrichtung von Schulungsprogrammen für Beamte, unter anderem für Mitarbeiter der Vollzugs-, Justiz-, Konsular- und Einwanderungsbehörden;
9. sagt zu, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, unter anderem durch die Verabschiedung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften, um den Menschenhandel unter Strafe zu stellen, und ein angemessenes Strafausmaß vorzusehen, um eine wirksame Reaktion seitens des Gesetzesvollzugs und die Verfolgung zu gewährleisten. Diese Rechtsvorschriften sollten an das Problem des Menschenhandels unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten herangehen und Bestimmungen für den Schutz der Menschenrechte der Opfer einschließen, durch die sichergestellt wird, dass Personen, die Opfer von Menschenhandel wurden, nicht allein wegen dieser Tatsache verfolgt werden;
10. werden in Erwägung ziehen, gesetzliche oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen, etwa die Einrichtung von Schutzunterkünften, die es den

Opfern von Menschenhandel in entsprechenden Fällen ermöglichen, vorübergehend oder auf Dauer in ihren Hoheitsgebieten zu bleiben; geeignete Verfahren für die Repatriierung von Opfern von Menschenhandel unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit einschließlich der Ausstellung von Dokumenten vorzusehen; und politische Konzepte für die Erbringung wirtschaftlicher und sozialer Leistungen an die Opfer und für deren Rehabilitation und Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu entwickeln;

11. ermutigt dazu, gegebenenfalls Regierungsvertreter für Fragen des Menschenhandels zu ernennen, um die nationalen Aktivitäten zu koordinieren und für regionale und internationale Zusammenarbeit zu sorgen, und die betreffende Kontaktstelle den anderen Teilnehmerstaaten bekannt zu geben;

12. stellt fest, dass die OSZE-Feldoperationen im gesetzlichen Rahmen ihrer Gastländer eine wertvolle Rolle im Kampf gegen den Menschenhandel spielen können, etwa durch regelmäßige Überwachung und Berichterstattung und indem sie einerseits staatlichen Behörden unter anderem durch die Förderung des Dialogs und die Wahrnehmung einer Vermittlerrolle zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen und andererseits Institutionen bei der Bereinigung einzelner Fälle von Menschenhandel helfen; und fordert die Feldoperationen auf, verstärkt untereinander zusammenzuarbeiten;

13. fordert das OSZE-Sekretariat auf, in seinem Einführungsprogramm für OSZE-Mitarbeiter vor Ort das Kapitel Menschenhandel in Zusammenarbeit mit dem BDIMR auszubauen, um die Fähigkeit dieser Mitarbeiter zur Überwachung, Berichterstattung und Reaktion auf Probleme des Menschenhandels im Zuge der regulären OSZE-Aktivitäten zu erhöhen; und in den OSZE-Institutionen und bei den Mitarbeitern der OSZE das Bewusstsein für die Probleme des Menschenhandels zu heben; diese Schulungsprogramme sollten auch den Teilnehmerstaaten und anderen internationalen Organisationen zur Verfügung stehen;

14. begrüßt die Weiterentwicklung des Verhaltenskodex des OSZE-Sekretariats für OSZE-Missionsmitglieder, der nun auch Bestimmungen in Bezug auf den Menschenhandel und andere Menschenrechtsverletzungen enthält, erwartet dessen rasche Umsetzung durch alle OSZE-Strukturen und -Institutionen, ersucht die Leiter der OSZE-Feldoperationen, geeignete Maßnahmen zu treffen, wenn Mitglieder ihres Personals Opfer von Menschenhandel benützen, und ermutigt alle anderen internationalen Gremien, sich gegebenenfalls vergleichbare Standards und Praktiken zu Eigen zu machen.

Beschluss Nr. 2: Bestellung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten[2]

Der Ministerrat,

unter Hinweis auf den Beschluss des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki 1992, das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu schaffen,
mit Dank an Max van der Stoel für seine ausgezeichnete Arbeit als Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten sowie für seine Bereitschaft, dieses Amt weiter auszuüben,
beschließt,

- die Amtszeit von Max van der Stoel ausnahmsweise bis 30. Juni 2001 zu verlängern und
- Rolf Ekéus für eine dreijährige Amtszeit beginnend mit 1. Juli 2001 zum neuen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten zu bestellen.

Beschluss Nr. 3: Verlängerung der Amtszeit des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit[3]

Der Ministerrat
vertagt die Beschlussfassung über die Bestellung des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, da keiner der beiden Kandidaten einstimmige Unterstützung erhielt.
Der Ständige Rat wird in spätestens sechs Monaten den entsprechenden Beschluss fassen.
Freimut Duve bleibt demgemäß im Amt.

Beschluss Nr. 4: Vorsitz im Jahr 2002[4]

Der Ministerrat beschließt, dass im Jahr 2002 Portugal die Funktion des OSZE-Vorsitzes ausüben wird.

2 MC(8).DEC/2, 28. November 2000.
3 MC(8).DEC/3, 28. November 2000.
4 MC(8).DEC/4, 28. November 2000.

Beschluss Nr. 5: Nächstes Ministerratstreffen/Gipfeltreffen[5]

Der Ministerrat,
erfreut über das Angebot Rumäniens, das nächste Gipfeltreffen auszurichten,
beschließt, dass das nächste Ministerratstreffen im November/Dezember 2001 in Bukarest stattfindet, es sei denn, die Minister beschließen auf Empfehlung des Ständigen Rates, in Bukarest stattdessen ein Gipfeltreffen abzuhalten.

Beschluss Nr. 6: Verteilerschlüssel für große OSZE-Missionen[6]

Der Ministerrat,
unter Hinweis auf den Auftrag des Gipfeltreffens von Istanbul, noch vor diesem Ministerratstreffen zu einer Vereinbarung über den Verteilerschlüssel und die Kriterien für die Finanzierung von OSZE-Aktivitäten zu gelangen, damit sie nach dem 31. Dezember 2000 in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Kopenhagener Ministerratstreffens 1997 angewendet werden kann,
mit tiefem Bedauern darüber, dass bisher keine Vereinbarung erzielt wurde,
Kenntnis nehmend von dem Dokument, in dem die Auffassung des Vorsitzes zum Ausdruck kommt (PC.IFC/120/00 vom 22. November 2000),
weist den Ständigen Rat an, die Verhandlungen fortzusetzen, um bis spätestens 31. März 2001 zu einer Vereinbarung über diese wichtige Frage zu gelangen, und in der Zwischenzeit - bis 31. Dezember 2000 - eine interimistische finanzielle Vorkehrung für die Umsetzung des Haushalts 2001 zu treffen.

Beschluss Nr. 7: Aktivitäten im polizeilichen Bereich[7]

Der Ministerrat
beauftragt den Ständigen Rat, zur Umsetzung der Absätze 44 und 45 der Europäischen Sicherheitscharta zu prüfen, wie die Rolle der OSZE im polizeilichen Bereich gestärkt werden kann, unter anderem durch Stärkung der Fähigkeiten des Sekretariats, und lädt in diesem Zusammenhang den Ständigen Rat ein, die Möglichkeit der Schaffung des neuen Postens eines Polizeiberaters in führender Position im Sekretariat zu prüfen und sobald wie möglich alle erforderlichen Beschlüsse zu fassen.

5 MC(8).DEC/5, 28. November 2000.
6 MC(8).DEC/6, 28. November 2000.
7 MC(8).DEC/7, 28. November 2000.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Forum für Sicherheitskooperation

OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen[1]

Wien, 24. November 2000

Inhaltsverzeichnis

	Präambel	546
I.	Allgemeine Ziele und Zwecke	547
II.	Bekämpfung des unerlaubten Handels in all seinen Aspekten: Herstellung, Kennzeichnung und Registrierung	548
	Einleitung	548
	(A) Innerstaatliche Kontrolle über die Herstellung von Kleinwaffen	549
	(B) Kennzeichnung von Kleinwaffen	549
	(C) Registrierung	550
	(D) Transparenzmaßnahmen	550
III.	Bekämpfung des unerlaubten Handels in all seinen Aspekten: Gemeinsame Ausfuhrkriterien und Ausfuhrkontrollen	550
	Einleitung	550
	(A) Gemeinsame Ausfuhrkriterien	550
	(B) Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverfahren	552
	(C) Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrdokumentation	553
	(D) Kontrolle über den internationalen Waffenhandel	554
	(E) Verbesserung der Zusammenarbeit beim Vollzug	554
	(F) Informationsaustausch und andere Transparenzmaßnahmen	555
IV.	Lagerverwaltung, Reduzierung von Überschüssen und Vernichtung	556
	Einleitung	556
	(A) Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Überschusses	556
	(B) Verbesserung der Verwaltung und Sicherung staatlicher Lager	557
	(C) Vernichtung und Deaktivierung	557
	(D) Finanzielle und technische Hilfe	558
	(E) Transparenzmaßnahmen	558

1 FSC.DOC/1/00, 24. November 2000.

V. Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge 559
Einleitung 559
(A) Frühwarnung und Konfliktverhütung 559
(B) Konfliktnachsorge 559
(C) Verfahren für Beurteilungen und Empfehlungen 560
(D) Maßnahmen 560
(E) Lagerverwaltung und -reduzierung im Rahmen der Konfliktnachsorge 561
(F) Weitere Aufgaben 562
VI. Schlussbestimmungen 562
Anhang 563

OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen

Präambel

1. Die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE):
2. unter Hinweis auf das Lissabonner Dokument 1996, Beschluss Nr. 8/96 "Ein Rahmen für Rüstungskontrolle", und den von ihren Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999 bestätigten Beschluss Nr. 6/99 des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE,
3. in Anerkennung der Notwendigkeit, Vertrauen und Sicherheit zwischen den Teilnehmerstaaten durch geeignete Maßnahmen gegen Kleinwaffen und leichte Waffen* zu stärken, die für den militärischen Einsatz hergestellt oder entwickelt wurden (im Folgenden als "Kleinwaffen" bezeichnet),

---

* Noch gibt es keine internationale vereinbarte Definition für Kleinwaffen und leichte Waffen. Dieses Dokument gilt für die nachstehend aufgeführten Waffenkategorien, ohne jedoch eine eventuell in Zukunft international vereinbarte Definition der Kleinwaffen und leichten Waffen vorwegzunehmen. Diese Kategorien können im Weiteren genauer abgegrenzt und unter Berücksichtigung etwaiger künftiger international vereinbarter Definitionen überarbeitet werden.
Für die Zwecke dieses Dokuments sind Kleinwaffen und leichte Waffen tragbare Waffen, die nach militärischen Anforderungen für den Einsatz als tödliches Kriegswerkzeug hergestellt oder umgebaut wurden. Unter Kleinwaffen sind im weitesten Sinn Waffen zu verstehen, die für die Verwendung durch den einzelnen Angehörigen der Streitkräfte oder Sicherheitskräfte gedacht sind. Dazu gehören Revolver und Selbstladepistolen, Gewehre und Karabiner, Maschinenpistolen, Sturmgewehre und leichte Maschingewehre. Leichte Waffen werden grob als Waffen definiert, die für die Verwendung durch mehrere Angehörige der Streitkräfte oder Sicherheitskräfte gedacht sind, die als Mannschaft zusammenarbeiten. Sie umfassen schwere Maschinengewehre, leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatenabschussgeräte, tragbare Flugabwehrkanonen, tragbare Panzerabwehrkanonen, Leichtgeschütze, tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketensysteme, tragbare Abschussgeräte für Flugabwehrraketensysteme und Mörser mit einem Kaliber von unter 100 mm.

4. unter Hinweis auf die Fortschritte, die in anderen internationalen Gremien bei der Behandlung der mit Kleinwaffen zusammenhängenden Probleme erzielt wurden, und entschlossen, seitens der OSZE zu diesen Fortschritten beizutragen,
5. ferner in Anbetracht der Tatsache, dass die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen einen wesentlichen Beitrag zu den laufenden Fortschritten leisten kann, die in den Vereinten Nationen zu allen Aspekten des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen erzielt werden,
6. haben beschlossen, die in den folgenden Abschnitten dargelegten Normen, Grundsätze und Maßnahmen anzunehmen und umzusetzen.

Abschnitt I: Allgemeine Ziele und Zwecke

1. Die Teilnehmerstaaten sind sich dessen bewusst, dass die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen Probleme darstellen, die zur Intensität und Dauer der meisten bewaffneten Konflikte in jüngster Zeit beigetragen haben. Sie geben der Völkergemeinschaft Anlass zu Besorgnis, da sie eine Bedrohung und Herausforderung für den Frieden darstellen und die Bemühungen um unteilbare und umfassende Sicherheit unterlaufen.
2. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, sich dieser Probleme auf dem Wege der Zusammenarbeit und auf umfassende Weise anzunehmen. Entsprechend dem kooperativen Sicherheitskonzept der OSZE und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gremien vereinbaren sie, Normen, Grundsätze und Maßnahmen zu allen Aspekten dieser Frage zu erarbeiten. Dazu zählen die Herstellung und entsprechende Kennzeichnung von Kleinwaffen, ihre genaue und lückenlose Registrierung, Kriterien für die Ausfuhrkontrolle, Transparenz des Transfers (d.h. Einfuhren und Ausfuhren zu gewerbsmäßigen und nichtgewerbsmäßigen Zwecken) von Kleinwaffen durch wirkungsvolle innerstaatliche Bescheinigungen und Verfahren für die Aus- und Einfuhr. Alle diese Elemente sind für eine problemgerechte Reaktion ebenso wesentlich wie die ordnungsgemäße innerstaatliche Verwaltung und Absicherung von Lagern, ergänzt durch wirksame Maßnahmen zur Reduzierung des weltweiten Überschusses an Kleinwaffen. Die Teilnehmerstaaten kommen ferner überein, das Problem der Kleinwaffen zum festen Bestandteil der umfassenderen Bemühungen der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge zu machen.
3. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich insbesondere,
(i) den unerlaubten Handel in all seinen Aspekten durch die Verabschiedung und Umsetzung innerstaatlicher Kontrollmaßnahmen für Kleinwaffen zu bekämpfen, unter anderem in Bezug auf deren Herstellung, entsprechende Kennzeichnung und genaue und lückenlose Registrierung (die beide die

Möglichkeiten zur Rückverfolgung von Kleinwaffen erleichtern), effiziente Mechanismen für Ausfuhrkontrolle, Grenzüberwachung und Zollabwicklung, sowie durch verstärkte Zusammenarbeit und intensiveren Informationsaustausch zwischen Exekutiv- und Zollbehörden auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene;
(ii) zur Reduzierung und Verhütung der maßlosen und destabilisierenden Anhäufung und unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen beizutragen, unter Berücksichtigung der legitimen nationalen und kollektiven Verteidigungserfordernisse, der inneren Sicherheit und der Beteiligung an friedenserhaltenden Einsätzen gemäß der Charta der Vereinten Nationen beziehungsweise im Rahmen der OSZE;
(iii) gebührende Zurückhaltung zu üben und zu gewährleisten, dass Kleinwaffen nur im Rahmen der in Absatz 3 Ziffer ii erwähnten legitimen Verteidigungs- und Sicherheitsbedürfnisse sowie im Einklang mit den entsprechenden internationalen und regionalen Ausfuhrkriterien, wie sie insbesondere in dem vom Forum für Sicherheitskooperation am 25. November 1993 verabschiedeten OSZE-Dokument über Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen festgelegt sind, hergestellt, transferiert und in Besitz gehalten werden;
(iv) durch geeignete Maßnahmen in Bezug auf Kleinwaffen Vertrauen, Sicherheit und Transparenz zu schaffen;
(v) zu gewährleisten, dass sich die OSZE im Sinne ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs in ihren entsprechenden Foren bei der Gesamtbeurteilung der Sicherheitssituation eines bestimmten Landes mit Bedenken im Zusammenhang mit dem Problem der Kleinwaffen befasst und dass sie praktische Maßnahmen ergreift, die diesbezüglich hilfreich sind;
(vi) in Verbindung mit der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kombattanten nach Beendigung bewaffneter Konflikte geeignete Maßnahmen in Bezug auf Kleinwaffen auszuarbeiten, einschließlich ihrer Einziehung, sicheren Lagerung und Vernichtung.

Abschnitt II: Bekämpfung des unerlaubten Handels in all seinen Aspekten: Herstellung, Kennzeichnung und Registrierung

Einleitung

1. Die Bekämpfung des unerlaubten Handels in all seinen Aspekten ist ein wichtiges Element jeder Aktion im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Problem der destabilisierenden Anhäufung und unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen. Die innerstaatliche Kontrolle der Herstellung ist eine Grundvoraussetzung für die Bekämpfung des unerlaubten Handels. Darüber hinaus wird die ordnungsgemäße Kennzeichnung von Kleinwaffen, verbunden mit der genauen und lückenlosen Registrierung und dem in diesem Do-

kument skizzierten Informationsaustausch, den zuständigen Untersuchungsbehörden dabei helfen, unerlaubte Kleinwaffen zurückzuverfolgen und im Falle der Umlenkung eines legalen Transfers auf den illegalen Markt die Stelle ausfindig zu machen, an der die Umlenkung stattfand.
2. In diesem Abschnitt sind daher die Normen, Grundsätze und Maßnahmen betreffend die Herstellung, Kennzeichnung und die Registrierung von Kleinwaffen festgelegt.

(A) Innerstaatliche Kontrolle über die Herstellung von Kleinwaffen

1. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, eine wirksame innerstaatliche Kontrolle über die Herstellung von Kleinwaffen durch die Erteilung, regelmäßige Überprüfung und Verlängerung von Herstellungslizenzen und -genehmigungen zu gewährleisten. Lizenzen und Genehmigungen sollten widerrufen werden, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr gegeben sind. Die Teilnehmerstaaten werden gewährleisten, dass die an der unerlaubten Produktion Beteiligten nach entsprechenden strafrechtlichen Bestimmungen verfolgt werden können und auch tatsächlich verfolgt werden.

(B) Kennzeichnung von Kleinwaffen

1. Es obliegt zwar jedem einzelnen Teilnehmerstaat, die Art des Kennzeichnungssystems für Kleinwaffen festzulegen, die in seinem Hoheitsgebiet hergestellt oder benutzt werden, doch kommen die Teilnehmerstaaten überein, zu gewährleisten, dass alle in ihrem Hoheitsgebiet nach dem 30. Juni 2001 hergestellten Kleinwaffen so gekennzeichnet werden, dass der Weg jeder einzelnen Kleinwaffe zurückverfolgt werden kann. Die Kennzeichnung sollte jene Angaben enthalten, die es den Untersuchungsbehörden ermöglichen, zumindest das Jahr und das Land der Herstellung, den Hersteller und die Seriennummer der Waffe festzustellen. Aus dieser Information ergibt sich eine eindeutige Kennzeichnung, anhand deren jede einzelne Kleinwaffe identifiziert werden kann. Jede dieser Kennzeichnungen sollte dauerhaft sein und am Herstellungsort auf der Kleinwaffe angebracht werden. Die Teilnehmerstaaten werden auch soweit wie möglich und im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs sicherstellen, dass alle unter ihrer Hoheitsgewalt außerhalb ihres Hoheitsgebiets hergestellten Kleinwaffen nach demselben Standard gekennzeichnet werden.
2. Darüber hinaus kommen die Teilnehmerstaaten überein, nicht gekennzeichnete Kleinwaffen, die gegebenenfalls bei der routinemäßigen Verwaltung ihrer Lager zum Vorschein kommen, zu vernichten, oder sie im Falle ihrer Indienststellung oder Ausfuhr zuvor mit einer Kennzeichnung zu versehen, die eine eindeutige Identifizierung der Kleinwaffe gestattet.

(C) Registrierung

1. Die Teilnehmerstaaten werden gewährleisten, dass umfassende und genaue Aufzeichnungen über ihre eigenen Kleinwaffenbestände sowie über die der Hersteller, Exporteure und Importeure von Kleinwaffen in ihrem Hoheitsgebiet geführt und so lange wie möglich aufbewahrt werden, um die Möglichkeiten zur Rückverfolgung von Kleinwaffen zu verbessern.

(D) Transparenzmaßnahmen

1. Als vertrauensbildende Maßnahme und Hilfestellung für die zuständigen Behörden bei der Rückverfolgung unerlaubter Kleinwaffen kommen die Teilnehmerstaaten überein, bis 30. Juni 2001 einen Informationsaustausch über ihre bei der Herstellung beziehungsweise der Einfuhr von Kleinwaffen verwendeten innerstaatlichen Kennzeichnungssysteme durchzuführen. Sie werden darüber hinaus auch andere verfügbare Informationen über nationale Verfahren zur Kontrolle der Herstellung von Kleinwaffen austauschen. Die Teilnehmerstaaten werden gewährleisten, dass diese Informationen gegebenenfalls und wann immer nötig aktualisiert werden, um allen Veränderungen in ihren innerstaatlichen Kennzeichnungssystemen und ihren Verfahren zur Kontrolle der Herstellung Rechnung zu tragen.

Abschnitt III: Bekämpfung des unerlaubten Handels in all seinen Aspekten: Gemeinsame Ausfuhrkriterien und Ausfuhrkontrollen

Einleitung

1. Die Festlegung und Umsetzung wirksamer Kriterien zur Regelung der Kleinwaffenausfuhr werden ebenso wie innerstaatliche Kontrollen betreffend die Ausfuhrbescheinigungen und Ausfuhrverfahren und die Tätigkeit internationaler Waffenhändler bei der Verwirklichung des gemeinsamen Zieles mithelfen, die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen zu verhindern. Auch die Zusammenarbeit im Bereich der Exekutive ist für die Bekämpfung des unerlaubten Handels unerlässlich. In diesem Abschnitt sind die Normen, Grundsätze und Maßnahmen festgelegt, die ein verantwortungsvolles Verhalten beim Transfer von Kleinwaffen begünstigen und dadurch die Möglichkeiten einschränken, unerlaubten Handel zu betreiben.

(A) Gemeinsame Ausfuhrkriterien

1. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren folgende Kriterien zur Regelung der Ausfuhr von Kleinwaffen und der mit ihrer Entwicklung, Produktion, Erpro-

bung und Aufrüstung verbundenen Technologie; sie beruhen auf dem OSZE-Dokument über "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen".

2.(a) Jeder Teilnehmerstaat wird bei der Prüfung einer geplanten Ausfuhr von Kleinwaffen Folgendes berücksichtigen:

(i) die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Empfängerland;

(ii) die innere Lage im Empfängerland und die regionale Situation in dessen Umgebung im Lichte bestehender Spannungen oder bewaffneter Konflikte;

(iii) inwieweit das Empfängerland seine internationalen Verpflichtungen bisher einzuhalten pflegte, insbesondere bezüglich der Nichtanwendung von Gewalt und im Bereich der Nichtverbreitung oder in anderen Bereichen der Rüstungskontrolle und Abrüstung, und inwieweit diejenigen völkerrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden, die die Austragung eines bewaffneten Konfliktes regeln;

(iv) die Art und die Kosten der zu transferierenden Waffen im Verhältnis zu den Gegebenheiten des Empfängerlandes, einschließlich dessen legitimer Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse und des Zieles, möglichst wenig menschliche und wirtschaftliche Ressourcen für Rüstungszwecke abzuzweigen;

(v) die Erfordernisse des Empfängerlandes, die es befähigen, sein Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen auszuüben;

(vi) die Frage, ob die Transfers zu einer geeigneten und verhältnismäßigen Reaktion des Empfängerlandes auf die militärischen Bedrohungen und die Bedrohungen der Sicherheit, denen es ausgesetzt ist, beitragen;

(vii) die legitimen inneren Sicherheitsbedürfnisse des Empfängerlandes;

(viii) die Erfordernisse des Empfängerlandes, die es ihm ermöglichen, an friedenserhaltenden oder anderen Maßnahmen gemäß den Beschlüssen der Vereinten Nationen oder der OSZE teilzunehmen.

(b) Jeder Teilnehmerstaat wird die Erteilung von Ausfuhrlizenzen in den Fällen vermeiden, in denen er ein eindeutiges Risiko zu erkennen glaubt, dass die betreffenden Kleinwaffen

(i) zur Verletzung oder Unterdrückung von Menschenrechten und Grundfreiheiten benutzt werden könnten;

(ii) die nationale Sicherheit anderer Staaten bedrohen könnten;

(iii) in Gebiete umgelenkt werden könnten, für deren Außenbeziehungen ein anderer Staat die international anerkannte Verantwortung trägt;

(iv) seinen internationalen Verpflichtungen zuwiderlaufen könnten, insbesondere in Bezug auf Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Beschlüsse der OSZE, Vereinbarungen über Nichtverbreitung und über Kleinwaffen oder andere Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen;

(v) einen bestehenden bewaffneten Konflikt verlängern oder verschärfen könnten, unter Berücksichtigung des legitimen Bedürfnisses nach Selbstver-

teidigung, oder die Einhaltung jener völkerrechtlichen Bestimmungen gefährden könnten, die die Austragung eines bewaffneten Konfliktes regeln;
(vi) den Frieden gefährden, eine maßlose und destabilisierende Anhäufung von Kleinwaffen verursachen oder auf andere Weise zu regionaler Instabilität beitragen könnten;
(vii) im Empfängerland entweder weiterverkauft (oder auf andere Weise umgelenkt) oder entgegen den Zielsetzungen dieses Dokuments wieder ausgeführt werden könnten;
(viii) zum Zwecke der Repression genutzt werden könnten;
(ix) Terrorismus unterstützen oder begünstigen könnten;
(x) internationale Kriminalität erleichtern könnten;
(xi) anders eingesetzt werden könnten als für die Erfordernisse legitimer Verteidigung und Sicherheit des Empfängerlandes.
(c) Zusätzlich zu diesen Kriterien werden die Teilnehmerstaaten die in einem potenziellen Empfängerland vorhandenen Verfahren für die Lagerverwaltung und -sicherung berücksichtigen.
3. Die Teilnehmerstaaten werden alles in ihrer Macht Stehende tun, um zu gewährleisten, dass die mit Herstellern außerhalb ihres Hoheitsgebiets abgeschlossenen Lizenzvereinbarungen über die Produktion von Kleinwaffen gegebenenfalls eine Klausel enthalten, der zufolge die oben angeführten Kriterien für alle Ausfuhren von Kleinwaffen gelten, die nach dieser Vereinbarung unter Lizenz hergestellt werden.
4. Jeder Teilnehmerstaat wird darüber hinaus
(i) gewährleisten, dass diese Grundsätze, falls erforderlich, in seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften und/oder in seine innerstaatlichen politischen Dokumente zur Regelung der Ausfuhr konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie Eingang finden;
(ii) erwägen, anderen Teilnehmerstaaten bei der Schaffung wirksamer innerstaatlicher Mechanismen zur Kontrolle der Ausfuhr von Kleinwaffen zu helfen.

(B) Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverfahren

1. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, sich an die im Folgenden beschriebenen Verfahren für die Einfuhr, die Ausfuhr und die internationale Durchfuhr von Kleinwaffen zu halten.
2. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, zu gewährleisten, dass alle Lieferungen von Kleinwaffen, die in ihr Hoheitsgebiet eingeführt oder aus diesem ausgeführt werden, wirksamen innerstaatlichen Lizenz- oder Genehmigungsverfahren unterliegen, die es dem betreffenden Teilnehmerstaat ermöglichen, eine angemessene Kontrolle über derartige Transfers auszuüben und zu verhindern, dass die Kleinwaffen zu einem anderen Abnehmer als dem angegebenen Empfänger umgelenkt werden. Jeder Teilnehmerstaat wird entscheiden, ob entsprechende innerstaatliche Verfahren auch für Kleinwaffen zu

gelten haben, die auf dem Weg zu einem Endbestimmungsort außerhalb seines Hoheitsgebiets durch sein Hoheitsgebiet hindurchbefördert werden, um diese Durchfuhr wirksam kontrollieren zu können.
3. Vor Genehmigung einer Kleinwaffenlieferung an einen anderen Staat wird ein Teilnehmerstaat gewährleisten, dass vom Einfuhrstaat die entsprechende Einfuhrlizenz oder eine offizielle Genehmigung in anderer Form vorliegt. Wird ein Teilnehmerstaat ersucht, zwischen dem exportierenden und dem importierenden Staat als Transitstelle für Kleinwaffenlieferungen zu fungieren, so gewährleisten der Exporteur oder die Behörden des Exportstaates, dass - wenn der Durchfuhrstaat für eine Lieferung eine Genehmigung verlangt - die entsprechende Genehmigung erteilt wird.
4. Auf Ersuchen eines der beiden an einer Transaktion im Rahmen der Ausfuhr oder Einfuhr einer Kleinwaffenlieferung beteiligten Teilnehmerstaaten werden die Staaten einander über den Zeitpunkt informieren, zu dem die Ladung vom exportierenden Staat abgeschickt wurde, sowie über den Zeitpunkt, zu dem sie vom importierenden Staat empfangen wurde.
5. Unbeschadet des Rechts der Teilnehmerstaaten, zuvor eingeführte Kleinwaffen wieder auszuführen, werden die Teilnehmerstaaten alles in ihrer Macht Stehende tun, um zur Aufnahme einer Klausel in Verträge über den Verkauf oder den Transfer von Kleinwaffen zu ermutigen, die besagt, dass der ursprüngliche Ausfuhrstaat vor dem Weitertransfer dieser Kleinwaffen zu benachrichtigen ist.
6. Zur Verhinderung der unerlaubten Umlenkung von Kleinwaffen wird den Teilnehmerstaaten nahe gelegt, geeignete Verfahren festzulegen, die den exportierenden Staat in die Lage versetzen, sich zu vergewissern, dass die transferierten Kleinwaffen sicher ausgeliefert wurden. Diese Verfahren könnten gegebenenfalls auch eine physische Kontrolle der Kleinwaffenlieferung am Anlieferungsort vorsehen.
7. Die Teilnehmerstaaten werden keinen wie immer gearteten Transfer nicht gekennzeichneter Kleinwaffen gestatten. Außerdem werden sie ausschließlich Kleinwaffen transferieren oder weitertransferieren, die durch eine Kennzeichnung eindeutig identifizierbar sind.
8. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren, dafür Sorge zu tragen, dass geeignete innerstaatliche Mechanismen zur verstärkten Koordinierung der Politik und der Zusammenarbeit zwischen ihren mit den Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverfahren für Kleinwaffen befassten Stellen vorhanden sind.

(C) Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrdokumentation

1. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, als Grundlage der Ausfuhrdokumentation folgende zentrale Standards einzuhalten: Ohne beglaubigte Endverwenderbescheinigung oder eine vom Empfängerstaat ausgestellte amtliche Genehmigung anderer Art (zum Beispiel ein internationales Importzertifikat) wird keine Ausfuhrlizenz erteilt; die Zahl der zur Unterzeichnung oder sons-

tigen Genehmigung der Ausfuhrdokumentation berechtigten staatlichen Amtsträger wird auf das in den einzelnen Teilnehmerstaaten derzeit übliche Mindestmaß beschränkt; und die Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrdokumentation enthält ein gemeinsames Mindestmaß an Informationen, das von den Teilnehmerstaaten im Hinblick auf die Entwicklung von Empfehlungen auf Grundlage der unter den Teilnehmerstaaten geübten "best practice" geprüft wird.
2. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, dafür Sorge zu tragen, dass umfassende und genaue Aufzeichnungen über Kleinwaffengeschäfte, die aufgrund einer eigenen Lizenz oder Genehmigung getätigt werden, geführt und so lange wie möglich aufbewahrt werden, um die Möglichkeiten zur Rückverfolgung von Kleinwaffen zu verbessern. Sie vereinbaren ferner, dass die in diesen Aufzeichnungen enthaltenen einschlägigen Informationen zusammen mit allen anderen Informationen, die zur Rückverfolgung und Identifizierung illegaler Kleinwaffen erforderlich sind, gemäß den Verfahren in Buchstabe E Absätze 3 und 4 zur Verfügung gestellt werden.

(D) Kontrolle über den internationalen Waffenhandel

1. Die Regelung der Tätigkeit internationaler Kleinwaffenhändler ist ein kritischer Punkt in einem umfassenden Konzept zur Bekämpfung des illegalen Handels in all seinen Aspekten. Die Teilnehmerstaaten werden überlegen, nationale Systeme zur Regelung der Aktivitäten der an diesem Handel Beteiligten einzuführen. Ein solches System könnte unter anderem Maßnahmen wie die unten angeführten beinhalten:
(i) obligatorische Registrierung der in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Händler;
(ii) obligatorische Beantragung einer Handelslizenz oder -genehmigung; oder
(iii) obligatorische Offenlegung von Einfuhr- und Ausfuhrlizenzen oder -genehmigungen, beziehungsweise von Begleitdokumenten, sowie der Namen und Standorte der an der Transaktion beteiligen Händler.

(E) Verbesserung der Zusammenarbeit beim Vollzug

1. Zur Wahrnehmung seiner internationalen Verpflichtungen bezüglich Kleinwaffen sollte jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, dass er tatsächlich in der Lage ist, diese Verpflichtungen durch seine zuständigen staatlichen Stellen und die Justiz durchsetzen zu lassen.
2. Jeder Teilnehmerstaat wird jeden Kleinwaffentransfer, der eine Verletzung eines Waffenembargos des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen darstellt, als Verbrechen behandeln und dies - sofern noch nicht geschehen - in seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufnehmen.
3. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, ihre gegenseitige Rechtshilfe sowie andere auf Gegenseitigkeit beruhende Formen der Zusammenarbeit zu stärken, um andere Teilnehmerstaaten bei der Untersuchung und Strafverfol-

gung in Fällen unerlaubten Handels mit Kleinwaffen zu unterstützen. Zu diesem Zweck werden sie sich um den Abschluss einschlägiger Übereinkünfte untereinander bemühen.
4. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren, bei der Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen auf Grundlage der üblichen diplomatischen Verfahren oder einschlägigen Übereinkünfte untereinander und mit zwischenstaatlichen Organisationen wie Interpol zusammenzuarbeiten. Zu dieser Zusammenarbeit wird auch gehören, den Untersuchungsbehörden anderer Teilnehmerstaaten auf Ersuchen einschlägige Informationen zugänglich zu machen. Sie werden auch regionale, subregionale und nationale Ausbildungsprogramme und gemeinsame Schulungen für Strafvollzugsbeamte, Zollbeamte sowie andere für Kleinwaffenfragen zuständige Beamte erleichtern und zu solchen ermutigen.
5. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren, entsprechende technische, finanzielle und beratende Hilfe für andere Teilnehmerstaaten in Erwägung zu ziehen, um die Kompetenz der Vollzugsbehörden zu steigern.
6. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren, einander im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht, auf vertraulicher Basis und über geeignete und bereits bestehende Kanäle (zum Beispiel Interpol, Polizeikräfte oder Zollbehörden) in den folgenden Bereichen zu informieren:
(i) ordnungsgemäß befugte Hersteller und internationale Waffenhändler;
(ii) Fälle von Beschlagnahme unerlaubt gehandelter Kleinwaffen unter Angabe von Anzahl und Typ der beschlagnahmten Waffen, ihrer Kennzeichnung sowie von Einzelheiten über ihre anschließende Beseitigung;
(iii) Informationen über Einzelpersonen oder Unternehmen, die wegen Verstößen gegen innerstaatliche Ausfuhrkontrollvorschriften verurteilt wurden;
(iv) Informationen über ihre Erfahrungen mit dem Gesetzesvollzug und über die Maßnahmen, die sich bei der Bekämpfung des unerlaubten Kleinwaffenhandels ihrer Ansicht nach bewährt haben. Dazu können unter anderem wissenschaftliche und technische Informationen, Informationen über Geheimhaltungsmaßnahmen und die Methoden zu deren Aufdeckung, im unerlaubten Kleinwaffenhandel benutzte Routen sowie Mitteilungen über Embargoverletzungen gehören.

(F) Informationsaustausch und andere Transparenzmaßnahmen

1. Die Teilnehmerstaaten werden als ersten Schritt ab dem Jahr 2002 alljährlich bis spätestens 30. Juni einen gegenseitigen Informationsaustausch über die im jeweils abgelaufenen Kalenderjahr durchgeführten Kleinwaffenausfuhren in andere Teilnehmerstaaten und Kleinwaffeneinfuhren aus diesen vornehmen. Die ausgetauschten Informationen werden auch dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) zur Verfügung gestellt. Das Format für diesen Austausch ist im Anhang zu diesem Dokument enthalten. Ferner vereinbaren die Teilnehmerstaaten, Mittel und Wege zur weiteren Verbesserung des Informationsaustauschs in Bezug auf Kleinwaffen zu prüfen.

2. Die Teilnehmerstaaten werden untereinander alljährlich ab dem 30. Juni 2001 vorhandene Informationen über einschlägige innerstaatliche Rechtsvorschriften und die geltende Praxis betreffend Ausfuhrpolitik, -verfahren, und -dokumentation und über die Kontrolle des internationalen Kleinwaffenhandels austauschen, damit durch einen derartigen Austausch das Bewusstsein für die "best practice" in diesen Bereichen gestärkt wird. Außerdem werden sie erforderlichenfalls aktualisierte Informationen vorlegen.

Abschnitt IV: Lagerverwaltung, Reduzierung von Überschüssen und Vernichtung

Einleitung

1. Wirksame Aktionen zur Reduzierung des weltweiten Überschusses an Kleinwaffen, verbunden mit der ordnungsgemäßen Verwaltung und Sicherung staatlicher Lager, sind von ausschlaggebender Bedeutung für die Reduzierung destabilisierender Anhäufungen und der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen sowie für die Verhütung des unerlaubten Handels. In diesem Abschnitt sind die Normen, Grundsätze und Maßnahmen festlegt, mittels deren die Teilnehmerstaaten gegebenenfalls Reduzierungen vornehmen und die "best practice" bei der Verwaltung staatlicher Bestände und der Absicherung von Kleinwaffenlagern fördern werden.

(A) Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Überschusses

1. Es obliegt jedem einzelnen Teilnehmerstaat, nach Maßgabe seiner legitimen Sicherheitsbedürfnisse zu beurteilen, ob seine Kleinwaffenbestände einen Überschuss aufweisen.
2. Zur Beurteilung, ob ein Überschuss an Kleinwaffen vorliegt, könnte jeder Teilnehmerstaat folgende Anhaltspunkte heranziehen:
(i) Größe, Struktur und Einsatzkonzept der Streitkräfte und der Sicherheitskräfte;
(ii) der geopolitische und geostrategische Zusammenhang unter Berücksichtigung der Größe des Hoheitsgebiets und der Bevölkerung des Staates;
(iii) die innere und äußere Sicherheitslage des Landes;
(iv) internationale Verpflichtungen einschließlich internationaler friedenserhaltender Einsätze;
(v) Kleinwaffen, die nach Maßgabe der innerstaatlichen Vorschriften und Gepflogenheiten nicht mehr für militärische Zwecke verwendet werden.
3. Die Teilnehmerstaaten sollten regelmäßige Überprüfungen vornehmen und zwar insbesondere im Zusammenhang mit folgenden Faktoren:
(i) Änderungen in der nationalen Verteidigungspolitik;

(ii) Reduzierung oder Umstrukturierung der Streitkräfte und der Sicherheitskräfte;
(iii) Modernisierung von Kleinwaffenbeständen beziehungsweise Anschaffung zusätzlicher Kleinwaffen.

(B) Verbesserung der Verwaltung und Sicherung staatlicher Lager

1. Die Teilnehmerstaaten sind sich dessen bewusst, dass eine ordnungsgemäße innerstaatliche Kontrolle ihrer Kleinwaffenlager (einschließlich aller Lager von außer Dienst gestellten oder deaktivierten Waffen) unerlässlich ist, um Verluste durch Diebstahl, Korruption oder Nachlässigkeit zu verhindern. Deshalb kommen sie überein, zu gewährleisten, dass ihre eigenen Lager einer genauen staatlichen Lagerbuchführung sowie Kontrollverfahren und -maßnahmen unterliegen. Diese Verfahren und Maßnahmen, deren Auswahl im Ermessen des einzelnen Teilnehmerstaats liegt, könnten unter anderem folgende sein:
(i) geeignete Spezifikationen für Lagerstandorte;
(ii) Maßnahmen der Zugangskontrolle;
(iii) die für einen angemessenen Schutz in Notfällen erforderlichen Maßnahmen;
(iv) Verschlussmaßnahmen und andere technische Sicherheitsvorkehrungen;
(v) Kontrollverfahren für die Inventarverwaltung und Lagerbuchführung;
(vi) Sanktionen bei Verlust oder Diebstahl;
(vii) Verfahren für die sofortige Meldung eines Verlustes;
(viii) Verfahren für größtmögliche Sicherheit von Kleinwaffentransporten;
(ix) Sicherheitsausbildung für das Lagerpersonal.

(C) Vernichtung und Deaktivierung

1. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, dass Kleinwaffen vorzugsweise durch Vernichtung zu beseitigen sind. Durch die Vernichtung sollten die Waffen sowohl auf Dauer unbrauchbar gemacht als auch physisch beschädigt werden. Alle Kleinwaffenbestände, die als über den einzelstaatlichen Bedarf hinausgehend eingestuft werden, sollten vorzugsweise vernichtet werden. Sollte ihre Beseitigung hingegen durch Ausfuhr aus dem Hoheitsgebiet eines Teilnehmerstaats erfolgen, so wird eine solche Ausfuhr nur im Einklang mit den in Abschnitt III Buchstabe A Absätze 1 und 2 festgelegten Ausfuhrkriterien erfolgen.
2. Unerlaubt gehandelte Waffen, die von staatlichen Behörden beschlagnahmt wurden, werden im Allgemeinen nach Abschluss des ordnungsgemäßen Verfahrens durch Vernichtung beseitigt.
3. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, dass die Deaktivierung von Kleinwaffen nur so erfolgen wird, dass alle wesentlichen Teile einer Waffe auf Dauer unbrauchbar gemacht werden und daher nicht mehr entfernt, aus-

getauscht oder in einer Weise umgebaut werden können, die eine Reaktivierung der Waffe ermöglicht.

(D) Finanzielle und technische Hilfe

1. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, freiwillig und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen in Erwägung zu ziehen, anderen Teilnehmerstaaten auf deren Wunsch technische, finanzielle oder beratende Hilfe bei der Kontrolle oder Beseitigung überschüssiger Kleinwaffen zu leisten.
2. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, im Rahmen anderer internationaler Bemühungen und auf Wunsch eines Teilnehmerstaats Programme für Lagerverwaltung und -sicherung, Kurse und vertrauliche Vor-Ort-Beurteilungen zu unterstützen.

(E) Transparenzmaßnahmen

1. Die Teilnehmerstaaten kommen überein, ab dem Jahr 2002 alljährlich bis spätestens 30. Juni verfügbare Informationen über Kategorie, Unterkategorie und Anzahl der auf ihrem Hoheitsgebiet im jeweils abgelaufenen Kalenderjahr für überschüssig erklärten beziehungsweise beschlagnahmten und vernichteten Kleinwaffen zu übermitteln.
2. Die Teilnehmerstaaten werden bis 30. Juni 2002 Informationen allgemeiner Art über ihre innerstaatlichen Lagerverwaltungs- und Sicherheitsverfahren austauschen. Erforderlichenfalls werden sie auch aktualisierte Informationen vorlegen. Das Forum für Sicherheitskooperation wird die Frage der Erstellung eines Leitfadens der "best practice" prüfen, dessen Zweck es sein soll, eine effiziente Verwaltung und Sicherung der Lager zu fördern und ein mehrstufiges Sicherheitssystem für die Lagerung von Kleinwaffen zu gewährleisten, wobei die Arbeit anderer internationaler Organisationen und Institutionen zu berücksichtigen sein wird.
3. Die Teilnehmerstaaten kommen ferner überein, bis 30. Juni 2001 Informationen über ihre Methoden und Verfahren zur Vernichtung von Kleinwaffen auszutauschen. Außerdem werden sie erforderlichenfalls aktualisierte Informationen vorlegen. Das Forum für Sicherheitskooperation wird die Frage der Erstellung eines Leitfadens der "best practice" in Bezug auf die Methoden und Verfahren zur Vernichtung von Kleinwaffen prüfen, wobei die Arbeit anderer internationaler Organisationen und Institutionen zu berücksichtigen sein wird
4. Als vertrauensbildende Maßnahme vereinbaren die Teilnehmerstaaten, auf freiwilliger Basis gegenseitige Einladungen zur Beobachtung der Vernichtung von Kleinwaffen in ihrem Hoheitsgebiet zu überlegen, insbesondere im regionalen oder subregionalen Kontext.

Abschnitt V: Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge

Einleitung

1. Das Problem der Kleinwaffen sollte fester Bestandteil der umfassenderen Bemühungen der OSZE um Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge sein. Die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen sind Elemente, die Konfliktverhütung behindern, Konflikte verschärfen und, wenn eine friedliche Regelung zustande kam, sowohl die Friedensstiftung als auch die soziale und wirtschaftliche Entwicklung behindern können. Sie können mitunter zum Zusammenbruch der Ordnung beitragen, Terrorismus und kriminelle Gewalttaten begünstigen oder das Wiederaufflammen eines Konflikts bewirken. In diesem Abschnitt sind die Normen, Grundsätze und Maßnahmen festgelegt, an die sich die Teilnehmerstaaten einvernehmlich halten werden.

(A) Frühwarnung und Konfliktverhütung

1. Die Feststellung einer destabilisierenden Anhäufung oder unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen, die zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage beitragen könnte, kann sich als wichtiges Element der Frühwarnung und somit der Konfliktverhütung erweisen. Es liegt an jedem Teilnehmerstaat, eine im Hinblick auf seine Sicherheitslage potenziell destabilisierende Anhäufung oder unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen festzustellen. Jeder Teilnehmerstaat kann in der OSZE im Forum für Sicherheitskooperation oder im Ständigen Rat seine Besorgnis über eine derartige Anhäufung oder Verbreitung zur Sprache bringen.

(B) Konfliktnachsorge

1. Die Teilnehmerstaaten sind sich dessen bewusst, dass eine Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen in der Zeit nach einem Konflikt zur Destabilisierung des Sicherheitsumfelds beitragen kann. Deshalb sollte der Wert von Programmen zur Einziehung und Kontrolle von Kleinwaffen unter diesen Umständen in Betracht gezogen werden.
2. Die Teilnehmerstaaten sind sich dessen bewusst, dass eine stabile Sicherheitslage einschließlich des Vertrauens der Öffentlichkeit in den Sicherheitsbereich für die erfolgreiche Durchführung von Programmen zur Einziehung und Kontrolle von Kleinwaffen (gegebenenfalls verbunden mit einer Amnestie) und anderer wichtiger Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung nach einem Konflikt, wie etwa von Programmen zur Beseitigung von Kleinwaffen, von größter Bedeutung ist.

(C) Verfahren für Beurteilungen und Empfehlungen

1. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren, dass das Forum für Sicherheitskooperation oder der Ständige Rat bei einer Beurteilung im Rahmen der Konfliktverhütung oder nach einem Konflikt auch die Rolle, die Kleinwaffen in dieser Situation (wenn überhaupt) spielen, einbeziehen sollte, gegebenenfalls unter Berücksichtigung der in Abschnitt IV Buchstabe A Absatz 2 aufgeführten Anhaltspunkte und der Notwendigkeit, diese Frage zur Sprache zu bringen.
2. Erforderlichenfalls könnten die Teilnehmerstaaten auf Ersuchen des aufnehmenden Teilnehmerstaats dazu eingeladen werden, gegebenenfalls auch über das Programm für Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT), sofern ein solcher Beschluss des Ständigen Rates vorliegt, Personen zur Verfügung stellen, die über entsprechende Sachkenntnis in Fragen von Kleinwaffen verfügen. Diese Experten sollten gemeinsam mit nationalen Regierungen und einschlägigen Organisationen eine umfassende Beurteilung der Sicherheitslage vornehmen, bevor der OSZE ein bestimmtes Vorgehen empfohlen wird.

(D) Maßnahmen

1. Der Ständige Rat sollte als Reaktion auf die Empfehlungen von Experten eine Reihe von Maßnahmen in Erwägung ziehen, darunter folgende:
(i) Reaktion auf Ersuchen um Unterstützung bei der Sicherung und Verwaltung von Kleinwaffenlagern;
(ii) Hilfe bei der Reduzierung und Beseitigung von Kleinwaffen in dem betreffenden Staat und eine mögliche Überwachung dieser Vorgänge;
(iii) Ermutigung zur Durchführung und Verstärkung von Grenzkontrollen zur Eindämmung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen, und erforderlichenfalls diesbezügliche Beratung oder gegenseitige Hilfe;
(iv) Hilfestellung bei Programmen zur Einziehung und Kontrolle von Kleinwaffen;
(v) gegebenenfalls Ausweitung des Mandats einer OSZE-Feldmission oder -Präsenz auf Kleinwaffenfragen;
(vi) Rücksprache und Koordinierung mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen im Einklang mit der OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit.
2. Darüber hinaus kommen die Teilnehmerstaaten überein, dass die vom Ständigen Rat verabschiedeten Mandate künftiger OSZE-Missionen und alle von der OSZE durchgeführten friedenserhaltenden Einsätze gegebenenfalls auch die Kompetenz dazu enthalten sollten, bei Programmen zur Einziehung und Vernichtung von Kleinwaffen und auf Kleinwaffen bezogenen Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung beratend, unterstützend und überwachend tätig zu werden und für deren Umsetzung zu

sorgen. Diesen OSZE-Missionen könnte eine entsprechend qualifizierte Person angehören, deren Aufgabe es wäre, in Verbindung mit friedenserhaltenden Einsätzen, staatlichen Behörden und anderen internationalen Organisationen und Institutionen einen Maßnahmenkatalog in Bezug auf Kleinwaffen auszuarbeiten.
3. Die Teilnehmerstaaten werden eine stabile Sicherheitslage fördern und im Rahmen ihrer Zuständigkeit gewährleisten, dass Einziehungsprogramme für Kleinwaffen und auf Kleinwaffen bezogene Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung in alle Friedensvereinbarungen und gegebenenfalls in die Mandate aller friedenserhaltenden Einsätze aufgenommen werden. Die Teilnehmerstaaten werden die Vernichtung der auf diese Weise eingezogenen Kleinwaffen als bevorzugte Beseitigungsmethode fördern.
4. Als flankierende Maßnahme könnten die Teilnehmerstaaten auch die subregionale Zusammenarbeit fördern, insbesondere in Bereichen wie der Grenzkontrolle, um die neuerliche Belieferung mit Kleinwaffen durch unerlaubten Handel zu verhindern.
5. Die Teilnehmerstaaten werden in Erwägung ziehen, auf einzelstaatlicher Ebene Programme zur Erziehung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit zu fördern, in denen die negativen Aspekte der Kleinwaffen hervorgehoben werden. Sie werden auch in Erwägung ziehen, im Rahmen der verfügbaren finanziellen und technischen Ressourcen durch geeignete Anreize zur freiwilligen Herausgabe illegal gehaltener Kleinwaffen zu ermutigen. Die Teilnehmerstaaten werden in Erwägung ziehen, alle geeigneten Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung im Anschluss an Konflikte zu unterstützen, etwa jene zur Beseitigung und Vernichtung abgegebener oder beschlagnahmter Kleinwaffen und Munition.

(E) Lagerverwaltung und -reduzierung im Rahmen der Konfliktnachsorge

1. Da die Lagerung und Verwaltung von Kleinwaffen in der Zeit nach Konflikten ein besonders sensibler Punkt ist, wird/werden der/die betroffene(n) Teilnehmerstaat(en) beziehungsweise die in einen Friedensprozess eingebundenen Teilnehmerstaaten vorrangig gewährleisten, dass
(i) Fragen der sicheren Lagerung und der Verwaltung der Lager in Friedensprozessen behandelt und gegebenenfalls in Friedensvereinbarungen aufgenommen werden;
(ii) Lager im Interesse größerer Sicherheit an möglichst wenigen Standorten konzentriert werden;
(iii) zur Vernichtung bestimmte eingezogene und beschlagnahmte Kleinwaffen nur so lange gelagert werden, wie es für ein ordnungsgemäßes Verfahren unbedingt erforderlich ist;
(iv) bei Verwaltungsverfahren die Reduzierung und Vernichtung von Kleinwaffen Vorrang erhält und nicht verzögert wird.

(F) Weitere Aufgaben

1. Das Forum für Sicherheitskooperation wird die Entwicklung eines Handbuchs über die "best practice" für Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung in Bezug auf Kleinwaffen unter Berücksichtigung der Arbeit anderer internationaler Organisationen und Institutionen erwägen.
2. Die Ersuchen um Überwachung und technische Hilfe bei der Vernichtung von Kleinwaffen werden vom KVZ unter Berücksichtigung der Arbeit anderer internationaler Organisationen und Institutionen koordiniert.

Abschnitt VI: Schlussbestimmungen

1. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren die Aufstellung eines Verzeichnisses von Kontaktstellen für Kleinwaffen bei den OSZE-Delegationen und in den Hauptstädten, das vom KVZ geführt und aktualisiert wird. Das KVZ wird die zentrale Kontaktstelle für Kleinwaffen zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen sein.
2. Die Teilnehmerstaaten vereinbaren, dass das Forum für Sicherheitskooperation die Umsetzung der Normen, Grundsätze und Maßnahmen aus diesem Dokument regelmäßig - gegebenenfalls auch durch jährliche Überprüfungstreffen - überprüfen und von Teilnehmerstaaten vorgelegte konkrete Fragen im Zusammenhang mit Kleinwaffen besprechen wird. Darüber hinaus können gegebenenfalls Treffen nationaler Kleinwaffenexperten einberufen werden.
3. Die Teilnehmerstaaten kommen ferner überein, den Geltungsbereich und den Inhalt dieses Dokuments einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen. Sie kommen insbesondere überein, das Dokument im Lichte seiner Umsetzung und der Arbeit der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen und Institutionen weiter zu entwickeln.
4. Der Wortlaut dieses Dokuments wird in den sechs offiziellen Sprachen der Organisation veröffentlicht und von jedem Teilnehmerstaat verbreitet.
5. Der Generalsekretär der OSZE wird ersucht, dieses Dokument an die Regierungen der Kooperationspartner Japan, Republik Korea und Thailand und der Kooperationspartner im Mittelmeerraum (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) weiterzuleiten.
6. Die Normen, Grundsätze und Maßnahmen in diesem Dokument sind politisch bindend. Wenn nichts Anderes angegeben ist, treten sie mit Verabschiedung des Dokuments in Kraft.

Anhang
Informationsaustausch über Kleinwaffen und leichte Waffen

(ausgefüllt nur zur beschränkten Verteilung)

Berichtender Staat:
Bericht für das Kalenderjahr:
Originalsprache:
Datum des Berichts:

Ausfuhren

Kategorie und Unterkategorie der Kleinwaffen und leichten Waffen
Endverbleibsstaat
Stückzahl
Ursprungsstaat (wenn nicht exportierender)
Zwischenstandort (falls zutreffend)
Anmerkung zum Transfer

Einfuhren

Kategorie und Unterkategorie der Kleinwaffen und leichten Waffen
Exportierender Staat
Stückzahl
Ursprungsstaat
Zwischenstandort (falls zutreffend)
Nummer oder Aktenzeichen der Endverwenderbescheinigung
Anmerkung zum Transfer

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-Mitglieder[2]
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter[3]
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat
Euro-arktischer Barentsrat
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Central European Free Trade Agreement/Area (CEFTA)

---

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.

Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
SEECP-Beobachter
Schwarzmeer-Kooperationspakt (BSEC)

North American Free Trade Area (NAFTA)

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)
Bevölkerung: 3.145.000[2] (OSZE-Rang: 42)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP[3]*:* 2.892 (OSZE-Rang: 46)[4]
BSP-Wachstum: 1,0 Prozent[5] (OSZE-Rang: 38)[6]
Streitkräfte (Aktive): 54.000 (OSZE-Rang: 23)[7]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP, BSEC

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 467,76 km² (50)
Bevölkerung: 66.824 (2000)[8] (51)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 18.000 (1996)[9] (22)
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: 3.788.000 (40)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.210 (50)
BSP-Wachstum: 2,7 Prozent (27)
Streitkräfte (Aktive): 53.400 (24)

---

1 Bearbeitet von Max Bornefeld-Ettmann.
2 Zahlen aus: http://www.un.org/Depts/unsd/social/population.htm. Die Zahlen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf das Jahr 2001.
3 PPP: Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität (Zahlen von 1999 in US-Dollar); 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 ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2000/2001, Oxford 2000.
4 Von 54 erfassten Ländern.
5 Veränderung 1998-1999.
6 Von 50 erfassten Ländern.
7 Von 49 erfassten Ländern.
8 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/an.html.
9 Vgl. ebenda.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat[10], EAPR, PfP, GUS, BSEC

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 8.097.000 (24)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.322 (48)
BSP-Wachstum: 6,9 Prozent (4)
Streitkräfte (Aktive): 69.900 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat[11], EAPR, PfP, GUS, BSEC

5. Belarus
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent
Fläche: 207.595 km² (19)
Bevölkerung: 10.148.000 (20)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.518 (34)
BSP-Wachstum: 3,4 Prozent (20)
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: 10.263.000 (18)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 24.200 (8)
BSP-Wachstum: 1,9 Prozent (31)
Streitkräfte (Aktive): 41.800 (29)
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. 4.067.000 (38)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.770 (1999)[12] (53)

10 Seit dem 25. Januar 2001.
11 Seit dem 25. Januar 2001.
12 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bk.html.

BSP-Wachstum: 6,1 Prozent (5)
Streitkräfte (Aktive): ca. 40.000 (31)[13]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP

8. Bulgarien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 110.994 km² (23)
Bevölkerung: 7.866.000 (26)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.914 (40)
BSP-Wachstum: 3,0 Prozent (24)
Streitkräfte (Aktive): 80.800 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI, SEECP, BSEC

9. Dänemark
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.332.000 (30)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 24.280 (7)
BSP-Wachstum: 1,3 Prozent (35)
Streitkräfte (Aktive): 24.300 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

10. Deutschland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 357.022 km² (12)
Bevölkerung: 82.008.000 (3)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 22.404 (13)
BSP-Wachstum: 1,2 Prozent (37)
Streitkräfte (Aktive): 332.800 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

13 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: 1.377.000 (46)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.826 (32)
BSP-Wachstum: 1,9 Prozent (32)
Streitkräfte (Aktive): 4.800 (47)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, CBSS

12. Finnland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 338.145 km² (13)
Bevölkerung: 5.178.000 (32)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.209 (15)
BSP-Wachstum: 3,7 Prozent (15)
Streitkräfte (Aktive): 31.700 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

13. Frankreich
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 551.500 km² (7)
Bevölkerung: 59.453.000 (6)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 21.897 (14)
BSP-Wachstum: 2,4 Prozent (29)
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: 5.238.000 (31)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.606 (43)
BSP-Wachstum: 4,0 Prozent (11)
Streitkräfte (Aktive): 26.300 (35)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, Europarat, PfP, GUS, BSEC

15. Griechenland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent
Fläche: 131.957 km² (22)
Bevölkerung: 10.624.000 (16)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 14.595 (27)
BSP-Wachstum: 3,3 Prozent (22)
Streitkräfte (Aktive): 165.600 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 242.900 km² (17)
Bevölkerung: 59.541.000 (5)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.883 (16)
BSP-Wachstum: 1,7 Prozent (33)
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 (2000) (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: 3.841.000 (39)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.180 (20)
BSP-Wachstum: 8,6 Prozent (3)
Streitkräfte (Aktive): 11.500 (40)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, 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: 281.000 (50)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.283 (6)
BSP-Wachstum: 6,0 (6)
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS

20. Italien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 301.318 km² (16)
Bevölkerung: 57.503.000 (7)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.751 (18)
BSP-Wachstum: 1,0 Prozent (39)
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: 10.538.000 (17)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.800 (1999)[14] (52)
BSP-Wachstum: -20 Prozent (50)[15]
Streitkräfte (Aktive): 108.700 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SEECP

* Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Mitarbeit in der OSZE suspendiert.

14 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sr.html.
15 Ebenda.

22. Kanada
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent
Fläche: 9.970.610 km² (2)
Bevölkerung: 31.015.000 (11)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.725 (10)
BSP-Wachstum: 3,8 Prozent (14)
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: 16.095.000 (14)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.408 (41)
BSP-Wachstum: 0,6 Prozent (41)
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: 4.986.000 (33)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.223 (49)
BSP-Wachstum: 2,6 Prozent (28)
Streitkräfte (Aktive): 9.200 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

25. Kroatien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 56.538 km² (35)
Bevölkerung: 4.655.000 (35)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.915 (33)
BSP-Wachstum: - 0,3 Prozent (44)
Streitkräfte (Aktive): 61.000 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP-Beobachter, EAPR, PfP

26. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.406.000 (43)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.938 (38)
BSP-Wachstum: 0,5 Prozent (43)
Streitkräfte (Aktive): 5.700 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, CBSS

27. Liechtenstein
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 160 km² (52)
Bevölkerung: 32.207 (2000)[16] (52)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.000 (1998)[17] (12)
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: 3.689.000 (41)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.093 (37)
BSP-Wachstum: -4,1 Prozent (48)
Streitkräfte (Aktive): 12.100 (39)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Baltischer Rat, CBSS

29. Luxemburg
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 2.586 km² (49)
Bevölkerung: 443.000 (48)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 38.247 (1)

16 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ls.html.
17 Ebenda.

BSP-Wachstum: 5,1 Prozent (8)
Streitkräfte (Aktive): 800 (49)
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: 392.000 (49)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.066 (25)
BSP-Wachstum: 3,5 Prozent (18)
Streitkräfte (Aktive): 1.900 (48)
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: 2.044.000 (44)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.339 (42)
BSP-Wachstum: 2,9 Prozent (26)
Streitkräfte (Aktive): 16.000 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP

32. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 33.851 km² (42)
Bevölkerung: 4.285.000 (37)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.358 (47)
BSP-Wachstum: 16,5 Prozent[18] (1)
Streitkräfte (Aktive): 10.700 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, GUS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, BSEC

33. Monaco
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 1,95 km² (54)
Bevölkerung: 31.693 (2000)[19] (53)

18 Ohne Transnistrien.

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.000 (1999)[20] (4)
BSP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (Aktive): Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an

34. Niederlande
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent
Fläche: 41.526 km² (40)
Bevölkerung: 15.929.000 (15)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.052 (11)
BSP-Wachstum: 3,0 Prozent (25)
Streitkräfte (Aktive): 56.400 (22)
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: 4.488.000 (36)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.522 (5)
BSP-Wachstum: 0,6 Prozent (42)
Streitkräfte (Aktive): 30.700 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

36. Österreich
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 83.858 km² (29)
Bevölkerung: 8.075.000 (25)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.808 (9)
BSP-Wachstum: 2,3 Prozent (30)
Streitkräfte (Aktive): 40.500 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI

19 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mn.html.
20 Ebenda.

37. Polen
Beitrittsdatum: November 1972
Fläche: 312.685 km² (15)
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,40 Prozent
Bevölkerung: 38.577.000 (10)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.894 (31)
BSP-Wachstum: 3,4 Prozent (21)
Streitkräfte (Aktive): 240.700 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziiertes WEU-Mitglied, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

38. Portugal
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 91.982 km² (27)
Bevölkerung: 10.034.000 (21)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.147 (24)
BSP-Wachstum: 3,1 Prozent (23)
Streitkräfte (Aktive): 49.700 (26)
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: 22.388.000 (13)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.647 (39)
BSP-Wachstum: - 3,0 Prozent (47)
Streitkräfte (Aktive): 207.000 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI, SEECP, BSEC

40. Russische Föderation
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent
Fläche: 17.075.400 km² (1)
Bevölkerung: 144.664.000 (2)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.339 (35)
BSP-Wachstum: 1,3 Prozent (36)
Streitkräfte (Aktive): 1.004.100 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8, Europarat, EAPR, PfP, NATO-Russland-Grundakte, GUS, Euro-arktischer Barentsrat, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC

41. San Marino
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent
Fläche: 60,57 km² (53)
Bevölkerung: 26.937 (2000)[21] (54)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.000 (1997)[22] (19)
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: 8.833.000 (23)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.824 (17)
BSP-Wachstum: 3,9 Prozent (12)
Streitkräfte (Aktive): 53.100 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

43. Schweiz
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,30 Prozent
Fläche: 41.285 km² (41)
Bevölkerung: 7.170.000 (27)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.486 (3)
BSP-Wachstum: 1,4 Prozent (34)
Streitkräfte (Aktive): 27.700 (34)
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: 5.404.000 (29)

21 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sm.html.
22 Ebenda.

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.811 (30)
BSP-Wachstum: 1,0 Prozent (40)
Streitkräfte (Aktive): 44.900 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, 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: 1.986.000 (45)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.062 (26)
BSP-Wachstum: 3,5 Prozent (19)
Streitkräfte (Aktive): 9.600 (43)
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: 39.920.000 (9)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 16.730 (23)
BSP-Wachstum: 3,7 Prozent (16)
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: 6.135.000 (28)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 981 (54)
BSP-Wachstum: 3,7 Prozent (17)
Streitkräfte (Aktive): 9.000 (45)
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: 10.260.000 (19)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 12.289 (28)
BSP-Wachstum: -0,5 Prozent (45)
Streitkräfte (Aktive): 58.200 (21)
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: 67.632.000 (4)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.126 (36)
BSP-Wachstum: - 6,4 Prozent (49)
Streitkräfte (Aktive): 639.000 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC

50. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 488.100 km² (9)
Bevölkerung: 4.835.000 (34)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.099 (45)
BSP-Wachstum: 14,9 Prozent (2)
Streitkräfte (Aktive): 19.000 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

51. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,75 Prozent
Fläche: 603.700 km² (6)
Bevölkerung: 49.111.000 (8)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.142 (44)
BSP-Wachstum: -1,2 Prozent (46)
Streitkräfte (Aktive): 311.400 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, NATO-Ukraine-Charta, GUS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, BSEC

52. Ungarn
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 93.030 km² (26)
Bevölkerung: 9.917.000 (22)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 10.479 (29)
BSP-Wachstum: 5,3 Prozent (7)
Streitkräfte (Aktive): 43.400 (28)
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: 285.926.000 (1)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 30.600 (2)
BSP-Wachstum: 4,1 Prozent (10)
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: 25.284.000 (12)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.092 (51)
BSP-Wachstum: 3,9 Prozent (13)
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: 791.000 (47)
BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 18.395 (21)
BSP-Wachstum: 4,2 Prozent (9)
Streitkräfte (Aktive): 10.000 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen

Quellen: International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2000-2001, London 2000;

Internetseiten der CIA: http://www.cia.gov
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 Report 2000/2001, Oxford 2000.

OSZE-Tagungen, Treffen und Termine 2000/2001

2000

26.-30. Juni	Gleichbehandlungs-Seminar für Schulungskräfte durch das OSZE-Zentrum in Almaty.
Juli	BDIMR-Schulungsseminar für weibliche Führungskräfte in der kirgisischen Region Talas.
3.-4. Juli	BDIMR-Workshop zur Umsetzung der Lund-Empfehlungen, Warschau.
5. Juli	Treffen der OSZE-Troika, Wien.
6.-10. Juli	Neunte Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Bukarest; Wahl von Adrian Severin zum neuen Präsidenten der PV.
14. Juli	Runder Tisch über Menschenhandel unter Leitung des BDIMR, Moskau.
17.-19. Juli	Workshop über OSZE-Gremien und -Institutionen für Kooperationspartner und Mittelmeerpartner der OSZE, Wien.
18. Juli-13. August	Frauenseminare der OSZE-Mission in Tadschikistan mit Schwerpunkt Familienrecht und politische Rechte.
27.-30. Juli	Veranstaltung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zur politischen Einbindung der Jugend, Kakanj.
31. Juli	Kleinunternehmer-Workshop der OSZE-Mission in Tadschikistan.
August	Drei BDIMR-Menschenrechtsworkshops für Angehörige des Justizwesens in Usbekistan.
1. August	25 Jahre Schlussakte von Helsinki: Feierlichkeiten u.a. in Kopenhagen, Helsinki und Wien; Jubiläumskonferenz zur 25-Jahr-Feier der Schlussakte von Helsinki, Tampere.
1.-8. August	Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) eröffnet drei weitere Betreuungszentren für politische Parteien in Prizren, Gnjilane und Mitrovica.
21.-28. August	Schulungsworkshops für politische Parteien zur Wahlkampfführung im gesamten Kosovo.
15.-19. August	Schulungsseminare der OSZE-Mission in Tadschikistan für Gebietskörperschaften.
19.-21. August	Erster Trainingslehrgang der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zur Stärkung des Durchsetzungsvermögens von NGOs.

22.-24. August	Seminar der OSZE-Mission in Estland über Lehrerausbildung und Integration.
23.-30. August	Seminare der OSZE-Mission in Tadschikistan für Regional- und Bezirksfunktionäre.
2. September	Runder Tisch über Wahlen unter der Schirmherrschaft der OSZE in der kasachischen Hauptstadt Astana.
4. September	OMIK-Schulungsworkshop für Kandidatinnen im Kommunalwahlkampf im Kosovo.
4.-8. September	OSZE-Wirtschaftsworkshop, Taschkent.
5.-6. September	OMIK-Seminar für Angehörige der Justiz über humanitäres Völkerrecht im Kosovo.
10.-16. September	Journalistenlehrgang über Korruptionsbekämpfung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Banja Luka.
11.-12. September	Seminar des OSZE-Zentrums in Almaty über Menschenrechte in Strafverfahren in Kasachstan.
13.-15. September	OSZE-Regionalseminar über globales Umweltrecht, Almaty.
13., 18. September	OSZE eröffnet *Political Resource Centres* in Bosnien und Herzegowina, Višegrád und Prijedor.
14. September	Tagung über Tätigkeit, Rolle und Zukunft des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA), Wien.
14.-15. September	BDIMR-Workshop zum Thema "Leitlinien für die Überprüfung der Wahlgesetze", Stockholm.
18. September	Erstes Treffen der Sonderarbeitsgruppe des Stabilitätspakts zum Thema Menschenhandel, Wien.
20. September	Das OMIK-Institut für Zivilverwaltung im Kosovo (ICA) nimmt seine Arbeit auf, Zvecan.
25. September	OSZE/BDIMR-Tagung zu Problemen der Migration und Binnenvertreibung, Wien.
25. September	Erste regionale Missionsleitertagung für den Kaukasus, Eriwan.
26.-27. September	Konferenz über Menschenhandel in Moldau.
27. September	OSZE-Seminar über Konfliktbeilegung und regionale Zusammenarbeit, Eriwan.
28.-30. September	Seminar für lokale Behörden in Tadschikistan, Chudschand.
5.-6. Oktober	Runder Tisch zu Fragen der Öffentlichkeitsarbeit, Tiflis.
7. Oktober	OSZE-Konferenz "Frauen in der Politik" im Kosovo, Priština.
9.-13. Oktober	OCEEA-Schulungsseminar für Wirtschafts- und Umweltreferenten in den Feldmissionen, Wien.

10. Oktober	Zweite Konferenz zur Drogenbekämpfung in Tadschikistan, Dusti.
16.-17. Oktober	OSZE-Expertentreffen zu Eigentumsfragen in Kroatien.
17.-27. Oktober	Fünftes Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, Warschau.
19.-20. Oktober	Tagung der BDIMR-Expertengruppe zur Verhütung von Folter, Warschau.
19.-20. Oktober	Gemeinsame Konferenz von OSZE und UNODCCP gegen Drogen, organisierte Kriminalität und Terrorismus in Zentralasien, Taschkent.
23. Oktober	BDIMR-Tagung zum Thema "Roma als Flüchtlinge und Asylsuchende", Warschau.
23.-24. Oktober	BDIMR-Seminar über Datenschutz in amtlichen Verzeichnissen der Ukraine, Kiew.
23.-24. Oktober	Tagung des BDIMR-Expertengruppe zur Religions- und Glaubensfreiheit, Warschau.
26.-28. Oktober	HKNM-Seminar über "Religion, Sicherheit und Stabilität in Zentralasien", Almaty.
27. Oktober	Treffen der OSZE-Troika, Wien.
30. Oktober	Runder Tisch für NGOs und Regierung zum Thema Menschenhandel in Rumänien, Bukarest.
30.-31. Oktober	Jährliches OSZE-Seminar mit Mittelmeerpartnern, Portorož.
31. Okt.-1. Nov.	Gesprächsrunde zum Thema Menschenrechtserziehung in Kasachstan, Astana.
2.-3. November	OCEEA-Seminar über "Transparenz und gute Regierungsführung in Wirtschaftsangelegenheiten", Almaty.
3.-5. November	Schulung der Stabilitätspakts-Arbeitsgruppe für Gleichbehandlungsfragen zur Kompetenzförderung politisch aktiver Frauen in Kroatien, Zagreb.
6. November	Diskussionsrunde des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und des Auswärtigen Amtes über Gefahren für Journalisten in Konfliktgebieten, Berlin.
6.-7. November	Erste Jugendkonferenz der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo.
9. November	Thailand wird vom Ständigen Rat offiziell als Kooperationspartner willkommen geheißen.
9.-10. November	Konferenz der OSZE-Mission in Tadschikistan zum Thema "Menschenrechte und Untersuchungsverfahren und Untersuchungshaft", Chudschand.
14.-15. November	Konferenz unter der Ägide des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit über Medienprobleme in Zentralasien und die Förderung der regionalen Zusammenarbeit, Duschanbe

14.-17. November	BDIMR-Workshop zum Thema Frauen in Führungspositionen in Kirgisistan, Issyk-Kul.
20.-22. November	BDIMR-Workshop über Frauenrechte in Kasachstan.
21. November	Ombudsmann-Institution des Kosovo eröffnet, Priština.
25.-26. November	Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus startet Seminarreihe für Pflichtverteidiger, Glubokoje und Molodetschno.
26. Nov.-6. Dez.	Menschenrechtsschulung des BDIMR und des Europarats für Mitarbeiter des Persönlichen Menschenrechtsbeauftragten des russischen Präsidenten für Tschetschenien, Straßburg.
27. -28. November	Achtes Treffen des OSZE-Ministerrats, Wien.
30. Nov.-1. Dez.	Gründung eines europaweiten Netzwerks von romastämmigen Parlamentsabgeordneten, Bürgermeistern und Gemeinderäten, Prag.
1. Dezember	Projektstart "mobiler.kultur.container" des Beauftragten für Medienfreiheit.
1. Dezember	Beginn des "Ariadne"-Projekts zur Bekämpfung des Menschenhandels, Minsk.
3.-4. Dezember	Seminar über Rechte von Minderheiten unter Teilnahme des HKNM, Zagreb.
8.-9. Dezember	Konferenz über das Gemeindefinanzierungsprogramm MIFI der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo.
8.-11. Dezember	Regionale Journalistenkonferenz in Georgien.
9.-11. Dezember	NGO-Tagung zum Thema Menschenrechte in Kirgisistan.
11.-12. Dezember	Konferenz über Migrationgesetze in Kasachstan.
11.-12. Dezember	OSZE-Japan-Konferenz zum Thema "Unfassende Sicherheit in Zentralasien - Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE und Asien", Tokio.
13.-17. Dezember	BDIMR-Schulungsseminar für das usbekische Ombudsmann-Büro, Taschkent.
14. Dezember	Internationale Konferenz über den Umgang mit ethnischen Konflikten unter Teilnahme des HKNM, Bonn.
14.-17. Dezember	Konferenz zum Thema "Rechtshilfezentren für Frauen in Tadschikistan", Duschanbe.

1. Januar	Rumänien übernimmt den Amtierenden Vorsitz der OSZE von Österreich. Der rumänische Außenminister Mircea Geoana wird Amtierender Vorsitzender der OSZE.
11.-12. Januar	Gemeinsames Medienseminar der OSZE und des Europarats, Eriwan.
15.-16. Januar	Schulungsseminar für 30 neue Gemeindeversammlungsvorsteher, Priština.
19. Januar	Koordinatorentreffen der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts.
22.-23. Januar	Missionsleitertreffen, Bukarest.
23. Januar	Treffen der OSZE-Troika, Bukarest.
25. Januar	Runder Tisch zum Thema Wahlen, Astana.
26.-27. Januar	Seminar über Medienfragen in Kasachstan, Astana.
30.-31. Januar	Seminar der Europäischen Kommission und des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, Brüssel.
2. Februar	Treffen des Amtierenden Vorsitzenden mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, New York.
8.-9. Februar	Konsultations- und Informationstreffen des BDIMR über Romafragen, Warschau.
9. Februar	Runder Tisch zur Wahlgesetzgebung in Armenien, Eriwan.
14. Februar	Runder Tisch über die Änderung der Wahlordnung Armeniens, Eriwan.
15.-16. Februar	Runder Tisch über Gesundheitsfragen der Roma, Bukarest.
16. Februar	Runder Tisch über Roma in der Bundesrepublik Jugoslawien.
16. Februar	Jährliches Dreiertreffen von OSZE, VN und Europarat, Wien.
27.-28. Februar	Seminar über das Sicherheitskonzept der OSZE, Aschgabad.
28. Feb.-2. März	Konferenz über freie Medien in Südosteuropa, Zagreb.
März	Workshops zu Wohnungs- und Eigentumsfragen im Kosovo.
März	Beginn eines BDIMR-Ausbildungslehrgangs für NGOs im Kaukasus und in Zentralasien über Menschenrechtsüberwachung und -berichterstattung.
6. März	Expertenrunde zur Begutachtung von Gesetzentwürfen in der Ukraine.

6. März	Internationaler Workshop über öffentliche Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit aus europäischer Perspektive, London.
7.-9. März	Umweltgesprächsrunden in Bosnien und Herzegowina.
12.-13. März	Zusätzliches Treffen der OSZE zur menschlichen Dimension, Wien.
13.-16. März	Technische Beurteilungsmission des BDIMR auf Zypern.
14.-15. März	OSZE-Schulungsseminar für Regierungssprecher in Bosnien und Herzegowina.
16. März	Eröffnung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, Belgrad.
19. März	Runder Tisch über multilinguale und mulikulturelle Schulmodelle in Estland.
19.-21. März	OSZE-Korea-Konferenz über "Anwendbarkeit der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) der OSZE in Nordostasien", Seoul.
21. März	Regionales Wirtschaftsforum, Hrvatska Kostajunica.
23. März	Schulungskurse für Abgeordnete in Stadtparlamenten aus dem Kosovo in Norwegen.
27.-28. März	Vorbereitungsseminar zum OSZE-Wirtschaftsforum, "Transparenz und gutes Regieren in wirtschaftlichen Angelegenheiten; Institutionen, Regierungsführung und Wirtschaftsleitung", Bukarest.
29. März-2. April	Start des BDIMR-Projekts zur Reform des ukrainischen Registrierungssystems.
30. März	Schulungsseminar über Schulsystem und nationale Minderheiten, Tallinn.
6. April	Seminar über Gleichstellung in Bosnien und Herzegowina.
9. April	Workshop zu Justizreformen, Belgrad.
11. April	"2+2" Treffen von OSZE und Europarat, Bukarest.
15. April	OMIK-Radioprogramm "mit uns, für uns" geht auf Sendung.
17. April	Regionale Konferenz zum Thema Rauschgift, Tiflis.
18. April	Runder Tisch über Menschenrechte mit Berichten des VN-Menschenrechtskomitees in Tadschikistan.
19.-20. April	Runder Tisch über Menschenhandel, Belgrad.
27. April	Treffen der Sonderarbeitsgruppe des Stabilitätspakts zum Thema Menschenhandel, Wien.
28.-30. April	Regionales Treffen des BDIMR-Programms Roma in Südosteuropa, Bukarest.
4.-11. Mai	Schulungsseminare für Trainer zu Gleichstellungsfragen in Aserbaidschan und Georgien, Baku und Tiflis.

7.-8. Mai	Gleichstellungskonferenz der OSZE-Mission in Armenien, Eriwan.
8. Mai	Expertentreffen zur Wahlrechtsreform in Serbien, Belgrad.
14.-15. Mai	Antikorruptionsseminar für südukrainische Staatsanwälte, Jalta.
14.-18. Mai	OMIK-Medienseminar für junge Roma-Journalisten im Kosovo.
15.-18. Mai	Neuntes Wirtschaftsforum der OSZE, Prag.
17.-18. Mai	Demokratie- und Rechtsdurchsetzungskonferenz, Eriwan.
18. Mai	OMIK-Menschenrechts-Workshop für Kommunalpolitiker im Kosovo.
21., 30. Mai	Beginn der multiethnischen Polizeiausbildung in Südserbien.
21.-29. Mai	Schulungsseminare zu internationalen Rechtsstandards in Usbekistan, Buchara und Taschkent.
29.-31. Mai	BDIMR-Seminar zu Wahlprozessen, Warschau.
31. Mai	Workshop zur Medienfreiheit in Belarus, Wien.
1.-2. Juni	Konferenz über Voruntersuchungen zu Gerichtsverfahren in Usbekistan, Taschkent.
6.-7. Juni	BDIMR-Krisenmanagement-Workshop für Polizeibeamte und Bürgermeister, Skopje.
7.-9. Juni	Schulungsseminar für Beamte im Kosovo, Priština.
8. Juni	Schulungsseminar für Polizeisprecher in Bosnien und Herzegowina über den Umgang mit Medien.
11. Juni	Dritter Runder Tisch über Wahlen in Kasachstan, Almaty.
13.-14. Juni	Erkundungsmission des BDIMR in Tschetschenien.
15. Juni	Rückkehr der OSZE-Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien, Eröffnung des Büros in Snamenskoje.
17.-24. Juni	Schulungsseminare für Grenz- und Gefängnisbeamte aus Aserbeidschan in Polen.
18.-19. Juni	Zweites zusätzliches Treffen der OSZE zur menschlichen Dimension über die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung, Wien
19. Juni	Konferenz über Terrorismusabwehr in Zentralasien, Istanbul.
20. Juni	Treffen der OSZE-Troika, Bukarest.
20.-21. Juni	Tagung der BDIMR-Expertengruppe zur Religions- und Glaubensfreiheit, Den Haag.
21.-22. Juni	Regionale Drogenexpertenkonferenz, Suchumi.
21. Juni	Runder Tisch über Menschenhandel in Tadschikistan.

26.-29. Juni	Jugendkongress in der Kosovo-Polizeischule der OSZE, Vučitrn.
1. Juli	Botschafter Rolf Ekeus übernimmt das Amt des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten
2. Juli	Seminar über Menschenrechte und Rechtssicherheit im Kosovo, Priština.
2. Juli	Workshop für Gemeinderäte über Menschenrechtsstandards im Kosovo, Mitrovica.
3.-7. Juli	Seminar über Ökologie und Sicherheit, Berlin.
4.-13. Juli	Seminare über Oppositionsarbeit im ganzen Kosovo.
6.-10. Juli	Zehnte Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Paris.
7. Juli	Eröffnung eines Demokratie-Hauses der OSZE-Mission im Kosovo, Peć.
13. Juli	Runder Tisch über die Ächtung von Folter, Eriwan.
16.-19. Juli	Computerschulungsworkshop für Journalisten im Kosovo, Mitrovica.
17. Juli	Seminar über Stadtplanung und Entwicklung im Kosovo, Zubin Potok.
24. Juli-3. Aug.	Seminare über gesetzlich verankerte Rechte für Geschäftsfrauen in Tadschikistan.
25. Juli	Runder Tisch über den Zugang zu Regierungsinformationen in Tadschikistan.

Literaturauswahl zur OSZE 2000/2001

Dokumente

ODIHR, Annual Report 2000, Warschau 2000.
OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom and Responsibility. Yearbook 2000/2001, Wien 2001.
OSCE, Parliamentary Assembly, Paris Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted During the Tenth Annual Session, Paris 2001.
OSCE, Secretariat, OSCE Decisions - Reference Manual 2000, Wien 2001.
OSCE, Secretariat, Partners for Co-operation in OSCE Documents. A Compilation 1973 - April 2001, Wien 2001.
OSCE, Secretariat, Mediterranean Partners for Co-operation in OSCE Documents. A Compilation 1973 - April 2001, Wien 2001.
OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über die Aktivitäten der OSZE (1. November 1999 - 31. Oktober 2000), Wien 2000.
OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet (1. November 1999 - 31. Oktober 2000), Wien 2000.
OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien 2000.
Stoel, Max van der, Peace and Stability through Human and Minority Rights. Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities, 2. Aufl., hrsg. Von Wolfgang Zellner/Falk Lange, Baden-Baden 2001.

Monographien und Sammelbände

Centre for OSCE Research /Zentrum für OSZE-Forschung (CORE), Annual Report 2000, Hamburg 2001.
Centre for OSCE Research (CORE), The CSCE/OSCE and the Environment 1975-2000. A Selected and Commented Documentation of Commitments, Decisions, Conclusions & Recommendations Elaborated in the Framework of CSCE/OSCE Negotiating Bodies and Seminars, Hamburg 2001 (sowie: www.osce.org/eea/documents/files/decisions.pdf).
Dehdashti, Rexane, Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt, Frankfurt/Main 2000.
Duve, Freimut/Heidi Tagliavini (Hrsg.), Kaukasus - Verteidigung der Zukunft: 24 Autoren auf der Suche nach Frieden, Wien 2001.

European Security Institutions. Ready for the twenty-first century? A publication of the Institute for Foreign Policy Analysis in Association with the Fletcher School of Law and Diplomacy, Cambridge/Mass. 2000.

Hochleithner, Erich P. (Hrsg.), Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien 2000.

Kunter, Katharina, Die Kirchen im KSZE-Prozess 1968-1978, Stuttgart 2000.

Laubacher-Kubat, Erika, Einmischung für den Frieden. Prävention und Bearbeitung ethnopolitischer Konflikte, Chur 2000.

Mussnig, Daniela, Die OSZE-Politik Russlands im Spiegel außen- und sicherheitspolitischer Entwicklungsmuster, Wien 2000.

Neukirch, Claus, Moldovan Headaches. The Republic of Moldova 120 Days After the 2001 Parliamentary Elections, Hamburg 2001 (Core Working Paper 3).

Nixdorf, André, Hat die OSZE als Instrument der Konfliktbearbeitung im Kosovo versagt? Die Kosovo-Verifizierungsmission als Herausforderung für das Konfliktmanagement der OSZE, Hamburg 2000.

Oberschmidt, Randolf/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads, Hamburg 2001 (Core Working Paper 2).

Reuter, Jens, Der Kosovo Konflikt, Klagenfurt 2000.

Tavitian, Nicolas, An Irresistible Force Meets an Immovable Object. The Minsk Group Negotiations on the Status of Nagorno Karabakh, Princeton/N.J. 2000 (WWS Case Study 1/2000).

Thompson, Mark, Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina, Macedonia (FYROM) and Kosovo. International Assistance to Media, Wien 2000.

Weber, Bernd, Sicherheitsorganisationen. UNO, OSZE/KSE, NATO, EU, WEU, Bielefeld 2000.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

Ammann, Beat, Kein Konsens am OSZE-Treffen in Wien. Streitpunkt Tschetschenien, in: Neue Zürcher Zeitung 279 vom 29. November 2000, S. 2.

Aphrasidse, David, Die OSZE und Georgien in der Krisenregion Kaukasus, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 3/2000, S. 282-288.

Bailes, Alyson J. K., European Defence: Another Set of Questions, in: The RUSI Journal 1/2000, S. 38-44.

Borchert, Heiko, Wie die OSZE durch inter-institutionelle Zusammenarbeit wirksamer sein könnte, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 17-46.

Buchsbaum, Thomas M., Die OSZE-Regionalstrategie für Südosteuropa, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 312-319.

Buchsbaum, Thomas M., The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe. A mother-daughter, brother-sister or partner relationship?, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 62-79.

Czempiel, Ernst Otto, Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24/2000, S. 13-21.

Du Pont, Yannick, Democratisation Through Supporting Civil Society in Bosnia and Herzegovina, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 7-18.

Duve, Freimut, Medienfreiheit organisieren - Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE, in: Internationale Politik 5/2001, S. 37-42.

Ehrhart, Hans Georg, Deutschland und die Bundeswehr im Geflecht internationaler Organisationen, in: Österreichische militärische Zeitschrift 1/2001, S. 25-32.

Fukushima, Akiko, Japan and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). Working in partnership for comprehensive security, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 30-40.

Ghebali, Victor Yves, The 8th Meeting of the OSCE Ministerial Council (27 - 28 November): Anatomy of a Limited Failure, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 97-107.

Ghebali, Victor Yves, Die Istanbuler OSZE-Charta für europäische Sicherheit, in: NATO-Brief 1/ 2000, S. 23-26.

Ghebali, Victor Yves, Le rôle de l'OSCE en Asie centrale, in: Défense nationale 7/2001, S. 122-128.

Grubmayr, Herbert, Wechselwirkungen zwischen Politik und Militär bei Friedensschaffung und Friedenserhaltung. Streiflichter aus einer praktischen Erfahrung: "ALBA" in Albanien, in: Hüseyin Bagci, Die Probleme der türkischen "Grand Strategy" in einer sich verändernden Sicherheitsumwelt, Wien 2000, S. 93-120.

Gürbey, Gülistan, The Kurdish Conflict in Turkey - (Not) a Subject for the OSCE?, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 7-20.

Gürbey, Gülistan/Riotte Ellen, Die OSZE und ihre Rolle und Möglichkeiten zur friedlichen Beilegung des türkischen Kurdenkonflikts, in: Südosteuropa Mitteilungen 4/2000, S. 322-339.

Hopmann, P. Terrence, How to Evaluate OSCE's Role in Conflict Management, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 91-139.

Hopmann, P. Terrence, The OSCE Role in Conflict Prevention Before and After Violent Conflict. The Cases of Ukraine and Moldova, in: Hüseyin Bagci, Die Probleme der türkischen "Grand Strategy" in einer sich verändernden Sicherheitsumwelt, Wien 2000, S. 25-61.

Horlemann, Ralf, Zivile Krisenprävention der EU und ihre Kompatibilität mit dem REACT-Programm der OSZE, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000 S. 311-312.

Höynck, Wilhelm, OSCE Activities in Central Asia, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 19-28.

Hübschen, Jürgen, Einzelkämpfer für die OSZE in Lettland, in: Loyal 11/2000, S. 32-33.
Hurlburt, Heather F., Preventive Diplomacy: Success in the Baltics, in: Bruce W. Jentleson (Hrsg.), Opportunities Missed, Opportunities Seized, Lanham/Colo. 2000, S. 91-107.
Hyde-Price, Adrian G. V., Germany's Security Policy Dilemmas. NATO, the WEU and the OSCE, in: Klaus Larres (Hrsg.), Germany Since Unification. The Development of the Berlin Republic, Houndsmills 2001, 2. Aufl., S. 203-230.
Jaberg, Sabine, Die OSZE als Instrument ziviler Konfliktbearbeitung. Eine kritische Bilanz, in: Wissenschaft und Frieden 4/2000, S. 7-10.
Kanics, Jyothi/Gabriele Reiter, 2000: A Year of Significant Achievements in the Fight Against Trafficking in Human Beings, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 112-121.
Kemp, Walter A., Wozu wir die OSZE brauchen, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 9-15.
Koven, Ronald, The OSCE's Representative on Freedom of the Media: an Assessment of the First Term, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 108-111.
Krause, Joachim, Die OSZE - Vorbild für Asien-Pazifik?, in: Internationale Politik 4/2001, S. 37-44.
Kubis, Jan, The Istanbul summit. Developing the operational capabilities of the OSCE, in: Medzinarodne Otazky 1/2000, S. 106-112.
Lacowski, Zdzislaw, Confidence- and Security-building Measures in Europe, in: SIPRI Yearbook 2001. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a. 2001, S. 578-589.
Lozinskiy, Valentin V., The OSCE Mission in Nagorno-Karabach, in: International Peacekeeping 1/2000, S. 10-16.
Lutz, Dieter S., Wie die Sicherheitspolitik vom Kopf auf die Füße zu stellen ist, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 251-255.
Lynch, D., Russia and the Organization for Security and Cooperation in Europe, in: Mark Webber (Hrsg.), Russia and Europe: conflict or cooperation?, Houndsmills 2000, S. 99-124.
Masala, C., Ein Meer voller Dialoge. Die Mittelmeerinitiativen von OSZE, WEU und NATO, in: Andreas Jacobs u.a. (Hrsg.), Hannibal ante portas? Analysen zur Sicherheit an der Südflanke Europas, Baden-Baden 2000, S. 161-177.
Meister, Ulrich, Die List der Unvernunft von Helsinki. Rückblick auf die Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte, in: Neue Zürcher Zeitung 175 vom 29.-30. Juli 2000, S. 6.
Menny, Konrad, Es ist noch ein langer Weg zur Normalität. Neun Monate für die OSZE in Bosnien, in: Europäische Sicherheit 1/2001, S. 27-29.

Merk, Peter J., Operativ gestärkt - Die OSZE-Charta für europäische Sicherheit, in: Information für die Truppe 1-2/2000, S. 22-28.

Meyer, Berthold, OSCE Missions of Long Duration - Evaluating a Multifunctional Instrument of Peacekeeping, in: International Peacekeeping 2-3/2000, S. 77-83.

Meyer, Berthold, Wie die OSZE gewaltsamen Konflikten vorbeugen kann, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 65-80.

Milinkovic, Branislav, The OSCE and FRY. The Beginning of the New Relationship, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 21-29.

Mohr, Josef, Die Sicherheit im Kosovo braucht Zeit, in: Europäische Sicherheit 9/2000, S. 19-25.

Möttöla, Kari, How Regionalism and Subregionalism Fit in the OSCE Security Model, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 191-227.

Neukirch, Claus, Die Langzeitmissionen - Das Rückgrat der OSZE, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 306-311.

Neukirch, Claus, Transdniestria and Moldova: Cold Peace at the Dniestr, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 122-135.

Oberschmidt, Randolf, 25 Jahre menschliche Dimension der KSZE/OSZE. Von der Helsinki Schlussakte (1975) bis zum Istanbuler Gipfel (1999), in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 319-327.

Packer, John, Making International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict: A Practitioner's Perspective, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 715-724.

Packer, John, The Origin and Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, in: Helsinki Monitor 4/2000, S. 29-61.

Packer, John, The OSCE High Commissioner on National Minorities, in: G. Alfredsson/G. Melander/B. Ramcharan (Hrsg.), Human Rights Monitoring Procedures: A Textbook on How to Petition and Lobby International Organizations; Festschrift for Jakob Möller, Den Haag 2000.

Plate, Bernard von, Die OSZE in einer Sicherheitsarchitektur für Südosteuropa. Überlegungen für eine langfristige Strategie, in: Jens van Scherpenberg/Peter Schmidt (Hrsg.), Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik, Baden-Baden 2000, S. 450-463.

Ratner, Steven R., Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698.

Richmond, Oliver P., Emerging Concepts of Security in the European Order. Implications for 'zones of conflict' at the fringes of the EU, in: European Security 1/2001, S. 41-67.

Rüesch, Andreas, Rückkehr der OSZE nach Tschetschenien. Einrichtung eines Büros unter russischer Bewachung, in: Neue Zürcher Zeitung 136/2001, vom 15. Juni 2001, S. 2.

Rüesch, Andreas, Streit um Sicherheitsgarantien im Kaukasus. Wann werden Europarat und OSZE in Tschetschenien aktiv?, in: Neue Zürcher Zeitung 132 vom 8. Juni 2000, S. 1.

Saurugger, Sabine-Sophie, Welche Stellung präventive Diplomatie einnimmt, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 229-238.

Schmidt, Fabian, OSZE-Schlichtungsvorschlag für Tetovo Universität, in: Südosteuropa 3-4/2000, S. 196-200.

Schorkowitz, Dittmar, Der "Gordische Knoten" Kaukasien. Acht Monate für die OSZE in Nagorno-Karabach, in: Berliner Osteuropa Info 14/2000, S. 129-135.

Selepin, Michail P.c, Ravnaja bezopasnost' dlja stran OBSE. (Dt.: Die gleiche Sicherheit für alle OSZE-Länder.), in: Mezdunarodnaja zizn' 2/2000, S. 64-75.

Sica, Mario, How a Statute of the OSCE Could Look Like, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 47-63.

Talbott, Strobe, Self-determination in an Interdependent World, in: Foreign Policy 118/ 2000, S. 152-163.

Touval, Saadia, Does the High Commissioner Mediate?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 707-713.

Truger, Arno, Neues Trainingsprogramm des ÖSFK für die OSZE - Anforderungen an eine Europa-Charta, in: Friedensforum 4-5/2000, S. 17.

Tudyka, Kurt P., Die Bundesrepublik und die OSZE, in: Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/M. 2000, S. 135-154.

Tudyka, Kurt P., Beteiligung und Bedeutung der Nicht-Regierungs-Organisationen bei der OSZE, in: Vorgänge 1/2001, S. 110-116.

Tudyka, Kurt P., How the OSCE Is Hegemonalized, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 239-250.

Varwick, Johannes, Probleme der Sicherheitsarchitektur Europas, in: Wilfried Loth (Hrsg.), Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Opladen 2001, S. 247-266.

Vetschera, Heinz, Grenzen und Möglichkeiten kooperativer Sicherheitspolitik in Europa am Beispiel der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), in: Erich P. Hochleithner (Hrsg.), Das europäische Sicherheitssystem zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wien 2000, S. 93-151.

Vetschera, Heinz, From Helsinki to Vienna. The Development of Military Confidence- and Security-building Measures in Europe, in: Österreichische militärische Zeitschrift 6/2000, S. 711-720.

Wegener, Lars, Konfliktprävention. Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Internationales Institut für Politik und Wirtschaft (Hrsg.), Rissener Jahrbuch 2000/01, Hamburg 2000, S. 333-345.

Weiß, Gebhardt, Mehr Stabilität für Europa. Zur Bedeutung des angepassten KSE-Vertrags für die europäische Sicherheit, in: Information für die Truppe 3/2000, S. 35-39.

Weisskirchen, Gert, Aufgaben und Perspektiven der OSZE 2001, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 303-305.

Wenig, Marcus, Wo die Kosovo-Mission an ihre Grenzen stieß, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 81-90.

Wisse Smit, Mabel, The Jury Is Still Out on the Stability Pact for South Eastern Europe, in: Helsinki Monitor 2/2000, S. 7-19.

Yost, David S., Collective Defense and Collective Security after Kosovo, in: Rob de Wijk u.a. (Hrsg.), NATO after Kosovo, Breda 2000, S. 19-41.

Zaagman, Rob, A Limited Partnership. The Relationship Between NATO and the OSCE, in: Rob de Wijk u.a. (Hrsg.), NATO after Kosovo, Breda 2000, S. 109-120.

Zellner, Wolfgang, The OSCE's High Commissioner on National Minorities - His own Conception of His Work, Content and Tendency of His Recommendations, Effectiveness, Recommendations for Strengthening the HCNM as an Institution, in: Heinz Gärtner/Adrian Hyde-Price/Erich Reiter (Hrsg.), Europe's New Security Challenges, Boulder, Co. 2001, S. 265-295.

Zellner, Wolfgang, Der KSE-Vertrag. Anpassung an veränderte strategische Bedingungen, in: Die Friedenswarte 2/2000, S. 179-203.

Zellner, Wolfgang, Die Anpassung des KSE-Vertrags, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2001, S. 13-17.

Zellner, Wolfgang, Die OSZE am Scheideweg, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Ulrich Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 2001, Münster 2001, S. 239-247.

Zellner, Wolfgang, Die OSZE: Handlungspotentiale im Bereich der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung, in: Führungsakademie der Bundeswehr (Hrsg.), Sicherheitspolitische Risiken und Strategien im 21. Jahrhundert und europäische Handlungsfähigkeit, Hamburg 2000, S. 131-151.

*Zellner, Wolfgan*g, Was der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten bewirkt, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 141-171.

Zirpins, Cornelia, Was wirtschaftliche Zusammenarbeit bedeutet, in: Dieter S. Lutz/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Perspektiven und Defizite der OSZE, Baden-Baden 2000, S. 173-190.

Abkürzungsverzeichnis

AFTA	ASEAN Free Trade Area/Asiatische Freihandelszone
AHB	Ausschuss Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat der OSZE)
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting/Jahrestreffen zur Überprüfung der Durchführung (VSBM)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation/Asiatisch-pazifische Wirtschaftskooperation
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN-Regionalforum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Staateen
ASEM	Asia-Europe Meeting/Asiatisch-europäisches Gipfeltreffen
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC	Black Sea Economic Cooperation/Schwarzmeer-Kooperationspakt
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CDRC	Criminal Defence Resource Centre (Kosovo)
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia Pacific
DFID	Department for International Development
DOS	Demokratische Opposition Serbiens
DPA	Demokratische Partei der Albaner (Mazedonien)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (VN)
DSS	Demokratische Partei Serbiens
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EBWE/EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/ European Bank for Reconstruction and Development
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIB	Europäische Investitionsbank
EMG	Emergency Management Group (Albanien)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERRC	European Roma Rights Center
EU	Europäische Union
FOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit (OSZE)

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
IHF	Internationale Helsinki-Föderation
HCA	Helsinki Citizens' Assembly
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft/Union
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HRW	Human Rights Watch
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICA	Institute for Civil Administration/Institut für Zivilverwaltung (Kosovo)
ICFY	International Conference on the Former Yugoslavia/Internationale Konferenz für das ehemalige Jugoslawien
ICTY/IStGJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ISG	Intersessional Support Group (ARF)
ISIS	Institute for Strategic and International Studies (ASEAN)
ISM	Intersessional Meetings (ARF)
IStGJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo Force
KJI	Kosovo Judicial Institute/Kosovo-Institut für Rechtsprechung
KLC	Kosovo Law Centre (Kosovo-Rechtszentrum)
KPS	Kosovo Police Service
KPSS	Kosovo Police Service School
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)
KTTN	Kosovo Terrestrial Transmission Network
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVM	Kosovo Verification Mission/Kosovo-Verifizierungsmission
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
LCO	The Legal Counsellors's Office (Rechtsberatungsbüro der OSZE-Präsenz in Albanien)
LDK	Demokratische Liga des Kosovo
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Konferenz über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Mitteleuropa
MFOR	Macedonia Force
NAFTA	North American Free Trade Area/Nordamerikanische Freihandelszone
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
OAS	Organization of American States
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten
OMIK	OSCE Mission in Kosovo/OSZE-Mission im Kosovo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDK	Demokratische Partei des Kosovo
PDP	Partei für Demokratischen Wohlstand (Albaner in Mazeadonien)
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PMC	Postministerial Conference (ASEAN)
POET	Protocol on Existing Types of Conventional Armaments and Equipment (KSE I-Vertrag)
PV	Parlamentarische Versammlung
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation
RTK	Radio/TV Kosovo
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SECI	Southeast European Cooperative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative

SEECP	South Eastern European Cooperation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilization Force
SNP	Sozialistische Volkspartei (Montenegro)
SNV	Netherlands Development Organisation
SOM	Senior Officials Meetings (ARF)
SPS	Sozialistische Partei Serbiens
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
TACIS	Technical Assistance for the CIS
TLE	Treaty Limited Equipment/vertraglich begrenztes Gerät (KSE I-Vertrag)
UCK	Ushtria Clirimtare e Kosoves/Kosovo-Befreiungsarmee
UCK	Ushtria Clirimtare Kombetare/Nationale Befreiungsarmee (Mazedonien)
UCPMB	Ushtria Clirimtare e Preshevas, Medvegjas e Bujanovcit/ Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNCPSG	United Nations Civilian Police Support Group
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
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
UNOMIG	United Nations Observer Mission Georgia
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force (Mazedonien)
UNPROFOR	United Nations Protection Force/UN-Schutztruppe für das ehemalige Jugoslawien
USAID	United States Agency for International Development
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VDK	Vereinigte Demokratische Kräfte (Bulgarien)
VMRO-DPMNE	Organisation zur inneren Revolution Mazedoniens - Demokratische Partei der nationalen Einheit
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTO	Vereinigte Tadschikische Opposition

WD 90-99	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994, 1999)
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WVO	Warschauer Vertragsorganisation
ZEI/CEI	Zentraleuropäische Initiative/Central European Initiative

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Alice Ackermann, Professorin für Sicherheits- und Konfliktforschung am George C. Marshall Center, Garmisch-Partenkirchen

Dr. Christina Boswell, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung/CORE, Hamburg

Dr. Bess Brown, Mitarbeiterin im OSZE-Verbindungsbüro für Zentralasien, 1996-1998, Politische Beraterin im OSZE-Zentrum in Aschgabad seit 1999, Aschgabad

Dr. Thomas M. Buchsbaum, Österreichischer Nationalkoordinator für den Stabilitätspakt für Südosteuropa, während des österreichischen OSZE-Vorsitzes Stellvertretender Leiter der österreichischen Ständigen Vertretung bei der OSZE, Wien

Dr. Andrew Cottey, Dozent der Historischen Abteilung des University College Cork und der Abteilung Friedensforschung der Universität Bradford, Cork/Bradford

Savelina Danova-Russinova, M.A., 1992 Mitbegründerin und von 1997 bis 2000 Direktorin der Roma Rights Advocacy Organisation, Human Rights Project, Sofia, seit 2000 Mitarbeiterin des European Roma Rights Centre, Budapest

Helle Degn, 1998-2000 Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, 1993-1994 Dänische Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit, seit 2000 Kommissarin des Rates der Ostseestaaten für demokratische Entwicklung, Kopenhagen

Dr. Pál Dunay, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genf

Dr. Frank Evers, seit Anfang 2000 Wirtschafts- und Umweltberater im OSZE-Büro Eriwan

Dr. Daan W. Everts, Botschafter, Dezember 1997 bis Juni 1999 Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, seit Juli 1999 Leiter der OSZE-Mission im Kosovo, Priština

Walter J. Fend, Stellvertretender Leiter der Politischen Abteilung im Hauptquartier der OSZE-Mission in Kroatien, zuvor Mitarbeiter im Hauptquartier Zentralkroatien (Feldbüro Petrinja) und Leiter des Feldbüros Daruvar in Westslawonien, Zagreb

Hans-Dietrich Genscher, Bundesminister a.D., Amtierender Vorsitzender der KSZE 1991, Bonn

Mircea Geoana, Außenminister Rumäniens, Amtierender Vorsitzender der OSZE 2001, Bukarest

Prof. Dr. Victor-Yves Ghebali, Institut des Hautes Etudes Internationales, Genf

Prof. Dr. Hans-Georg Heinrich, Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien, August 1999 bis März 2001 Mitglied der OSZE-Mission in Georgien, Wien

Dr. habil. Hans-Joachim Heintze, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität, Bochum

Rainer Hermann, Berater für Zentralasien im Büro des OSZE-Generalsekretärs, 1998-1999 Mitarbeiter des OSZE-Verbindungsbüros in Zentralasien/ Taschkent, Wien

Kathleen Imholz, OSZE-Präsenz in Albanien, Tirana

Matthias Z. Karádi, *Dipl.-Pol.*, externer Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg

Dr. Zdzislaw Lachowski, Projektleiter, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm

Johannes C. Landman, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung der Niederlande bei der OSZE, Wien

Prof. Dr. Soong Hee Lee, Abteilung für Internationale Politik, Korea National Defence University, Seoul

João de Lima Pimentel, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung Portugals bei der OSZE, Wien

Sonja Lokar, Leiterin der Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Gleichstellung, Geschäftführende Direktorin des CEE Network for Gender Issues, Budapest/Sarajewo

Mark Manger, Dipl.-Pol., Walter C. Koerner Doctoral Fellow im Department of Political Science, University of British Columbia, Vancouver

Skjold G. Mellbin, Botschafter, Leiter der dänischen Delegation zu den vorbereitenden Gesprächen über eine KSZE in Helsinki 1972-1973, zur KSZE in Genf 1973-1975, zu den KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977-1978 und in Helsinki 1992, Leiter der OSZE-Mission in Sarajevo 1995, Kopenhagen

Dr. Michael Merlingen, Department of International Relations and European Studies, Central European University, Budapest

Dr. Alfred Missong, Botschafter, Leiter der Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschetschenien, Moskau/Wien

Thomas Neufing, Stellvertretender Koordinator für Kompetenzerwerb und Schulung, Hauptabteilung für Personalressourcen, OSZE-Sekretariat, Wien

Dr. Randolf Oberschmidt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung/CORE, Hamburg

Dr. Dušan Reljić, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Europäischen Medieninstitut, Düsseldorf, und an der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Prof. Dr. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Stockholm

Ursel Schlichting, *M.A.*, Wissenschaftliche Referentin am IFSH, Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs, Hamburg

ao.Univ.-Prof. Dr. Anselm Skuhra, Institut für Politikwissenschaft, Universität Salzburg, Salzburg

Gudrun Steinacker, Koordinatorin für Kompetenzerwerb und Schulung, Hauptabteilung für Personalressourcen, OSZE-Sekretariat, Wien

Thorsten Stodiek, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg

Heidi Tagliavini, Botschafterin, Persönliche Vertreterin des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für den Kaukasus, Bern

Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka, Bonn

Univ.Doz. DDr. Heinz Vetschera, Leiter des Hauptreferats Internationale Sicherheit an der Landesverteidigungsakademie Wien, 1991-1995 Senior Assistant des Direktors des Konfliktverhütungszentrums in Wien, 1998-2001 Mitglied der österreichischen Delegation zur OSZE, Teilnehmer an den Verhandlungen zur regionalen Rüstungskontrolle unter Annex 1-B, Artikel V, der Friedenvereinbarungen von Dayton, Wien

Lars Vissing, Botschafter, Leiter der Delegation Dänemarks bei der OSZE, Leiter der Expertengruppe für die operativen Fähigkeiten des OSZE-Sekretariats (1998), Wien