

Thomas M. Buchsbaum

Sicherheit in Ostasien: Können die Erfahrungen der OSZE helfen?¹

Viele der heutigen Bedrohungen für die Sicherheit wie z.B. Terrorismus, organisierte Kriminalität, Menschenhandel, illegaler Waffen- und Drogenhandel sowie ökologische Degradierung haben schnell globalen Charakter angenommen. In verschiedenen Regionen der Welt ähneln sich die Bedrohungen und in vielen Fällen sind sie identisch. Engere Zusammenarbeit sowohl auf regionaler Ebene als auch zwischen den Regionen sowie das Lernen aus den Erfahrungen anderer sind daher ein unbestreitbares Muss, will man diese Bedrohungen effektiv meistern und ihnen entgegentreten.

Über diese Bedrohungen hinaus wächst weltweit die Erkenntnis über den Zusammenhang von innerer und äußerer Sicherheit von Staaten. Innerstaatliche Konflikte wirken sich zunehmend auf bilaterale, regionale und wirtschaftliche Sicherheit sowie auf die Sicherheit des Einzelnen aus.

Bereits die Zusammensetzung, die Schwerpunkte und die Außenbeziehungen der OSZE geben einen deutlichen Hinweis auf die Einbeziehung vieler Themen Asiens in diese umfassende Sicherheitsorganisation. Seit den Anfängen der OSZE im Jahr 1975 gehören Teile Asiens zum OSZE-Gebiet. Seit 1999 – lange vor anderen internationalen Institutionen – entwickelt die OSZE *gemeinsam* mit den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der OSZE Ideen zu und Aktivitäten in Zentralasien und führt diese durch.

Schon zu Beginn der neunziger Jahre erhielten Japan und kurz darauf die Republik Korea einen Sonderstatus innerhalb der OSZE, der weit über den eines Beobachters in anderen internationalen Institutionen hinausgeht. Thailand wurde dieser Status eines „Kooperationspartners“ im Jahr 2000 verliehen; Afghanistan folgte am 3. April 2003.² Im Jahr 2000, als Österreich den Amtierenden Vorsitz der OSZE innehatte, begann die OSZE gemeinsame Konferenzen mit ihren asiatischen Kooperationspartnern über Themen von gemeinsamem Interesse in Ostasien selbst abzuhalten.³ 2003 wurde in Wien eine asiatische Kontaktgruppe eingerichtet, die dem Austausch von Informationen und Meinungen zwischen der OSZE, Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Er wurde aus dem Englischen übersetzt.

2 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 537, Zuerkennung des Status eines Kooperationspartners an Afghanistan, PC.DEC/537 vom 3. April 2003.

3 „Comprehensive Security in Central Asia – Sharing OSCE and Asian Experiences“ (Tokio, 11.-12. Dezember 2000), „Applicability of OSCE CSBMs in North-East Asia“ (Seoul, 19.-21. März 2001) und „Human Dimension of Security“ (Bangkok, 20.-21. Juni 2002); außerdem der thailändische Workshop „Thailand and OSCE: the Way Towards a Future Co-operation“ (Bangkok, 28. September 2000).

und den asiatischen Kooperationspartnern dienen soll.⁴ Angesichts all dieser Aktivitäten der OSZE in Bezug auf asiatische Themen kann man sagen, dass die OSZE selbst eine klar umrissene und ausgeprägte „asiatische Dimension“ hat.⁵ Die OSZE betrachtet sich selbst zunehmend als eine „gesamteuropäische, transatlantische und *euro-asiatische Institution*“.⁶

Dieser Beitrag wird sich nicht mit zutreffenden oder unzutreffenden Argumenten von asiatischer Seite befassen, warum die multilateralen Erfahrungen Europas für die asiatisch-pazifische Region nicht relevant sind.⁷ Im Gegenteil: Er wird versuchen, die mögliche Attraktivität der OSZE für den asiatischen Regionalismus zu beweisen, und Bereiche vorschlagen, in denen asiatische Studien zur OSZE durchgeführt werden sollten.

Die OSZE ist kein „Modell“

Allein aufgrund ihrer zahlreichen „Erfolgsgeschichten“ war es schon immer reizvoll, die Übertragbarkeit der Konzepte und Strukturen der OSZE auf andere Regionen der Welt zu diskutieren. Dies führte zu einer Reihe von Vorschlägen für Konferenzen über oder Organisationen für Sicherheit und Zusammenarbeit, z.B. im Mittelmeerraum, in Afrika, im Kaukasus – in Form eines „Stabilitätspakts für den (Süd-)Kaukasus“⁸ –, in Zentralasien oder in Asien⁹ insgesamt. Zentralasien ging bereits früh über reine Spekulationen und Ideen hinaus; dort wurde im Oktober 1992 die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) ins Leben gerufen, deren Verpflichtungen jedoch auf niedrigerem Niveau angesiedelt waren als die der frühen KSZE. Sowohl dem Namen nach als auch konzeptionell bewusst weniger oder gar nicht an der OSZE orientiert sind in Asien die Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (*South Asian Association for Re-*

4 Bis zu diesem Zeitpunkt waren die asiatischen Kooperationspartner der Mittelmeerkontaktgruppe angeschlossen.

5 Zur asiatischen Dimension der OSZE vgl. Thomas M. Buchsbaum, Die asiatische Dimension der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 489-501.

6 So vorgesehen im Entwurf der Erklärung des Ministerrats von Porto vom 29. November 2002, aber in der Endfassung vom 7. Dezember 2002 nicht übernommen (Hervorheb. T.B.).

7 Zwei Beispiele für umfangreichere Negativlisten finden sich in: A New Agenda for the ASEAN Regional Forum. A Report on the IDSS Project on the Future of the ASEAN Regional Forum, IDSS Monograph Nr. 4, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapur, 2002, S. 56f, sowie in: Nikolas Busse/Hanns W. Maull, Enhancing Security in the Asia-Pacific. European Lessons for the ASEAN Regional Forum, in: Politik und Gesellschaft Online, International Politics and Society 3/1999, unter: http://www.fes.de/ipg/ipg3_99/artbusse.html.

8 CEPS Task Force for the Caucasus (Vorsitzende: Sergiu Celac/Michael Emerson), A Stability Pact for the Caucasus, Working Document Nr. 145, Mai 2000, Centre for European Policy Studies, Brüssel, Rev. 7, 8. Mai 2000.

9 So Australien (und Kanada) über eine OSZA.

gional Co-operation, SAARC), die sich nicht mit Sicherheitsfragen befasst, und die Schanghai-Kooperationsorganisation (*Shanghai Co-operation Organization, SCO*).¹⁰ Das ASEAN-Regionalforum (*ASEAN Regional Forum, ARF*) will die OSZE zwar nicht kopieren, hat aber viele Merkmale mit der frühen KSZE gemeinsam. Im Zusammenhang mit der Gründung der Afrikanischen Union im Juli 2002 wurde die Konferenz über Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit in Afrika (*Conference on Security, Stability, Development and Co-operation in Africa, CSSDCA*), die auf dem Dokument des Kampala-Forums über die CSSDCA (18.-22. Mai 1991) und der afrikanischen Ministerkonferenz über Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit auf dem afrikanischen Kontinent vom 8. und 9. Mai 2002 in Abuja beruht, besser unterstützt, strukturiert und arbeitsfähig.¹¹

Keine Idee, kein Konzept und keine Struktur einer Regionalorganisation kann jedoch durch einfaches Kopieren auf andere Regionen übertragen werden, die sich durch andere Charakteristika auszeichnen als jene, die beim Entwurf, bei der Entwicklung und bei der Überführung der KSZE in die OSZE gegeben waren. Diese grundlegende Annahme und Überzeugung schließt jedoch keineswegs die Möglichkeit aus, dass asiatische Länder, Regionen und Foren davon profitieren, die Erfahrungen der OSZE zu studieren, zu diskutieren und gegebenenfalls daraus zu lernen.

Die frühen „modernen“ Ideen der OSZE

Die OSZE kann auf beinahe 30 Jahre aktiver Geschichte zurückblicken, auf eine Existenz unter ganz unterschiedlichen sicherheitspolitischen Bedingungen, von einer bipolaren Welt bis hin zu einer multipolaren Welt mit nur noch einer Supermacht, auf unterschiedliche Formen der Mitgliedschaft und auf ganz unterschiedliche Strukturen und Arbeitsweisen. Andererseits weist die OSZE aber auch dauerhafte, unveränderte Züge auf, von denen einige „asiatisch“ anmuten mögen und somit für asiatisches Denken einen besonderen Reiz haben.

Die OSZE hat darüber hinaus sehr moderne Ideen entwickelt, die später von anderen internationalen Foren kopiert wurden, hier in erster Linie das Konzept der VBM/VSBM, das sich heute auch in den regionalen Abkommen in und um das ehemalige Jugoslawien findet und auch dem ARF als Handlungsgrundlage dient. Die diesem Konzept zugrunde liegende Idee ist der Aufbau von Vertrauen zwischen Praktikern aus den Streitkräften und Vertei-

10 Letztere soll ihre Arbeit als vollwertige internationale Organisation 2004 aufnehmen, nachdem auf einem Gipfeltreffen in Moskau am 29. Mai 2003 ihre Satzung und ihre Symbole angenommen und Einverständnis über den Hauptsitz (Beijing) und den ersten Exekutivsekretär erzielt worden waren.

11 Vgl. Decision on the Conference on Security, Stability, Development and Cooperation (CSSDCA), 38th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU, 8. Juli 2002, Durban, unter: http://www.au2002.gov.za/docs/summit_council/oaudecl.htm.

digungsministerien durch Inspektionen militärischer Anlagen und Geräte sowie durch den Informationsaustausch über Anzahl und Typen militärischer Geräte, militärisches Denken (Militärdoktrinen) und die Verteidigungsplanung.

VBM und VSBM sind im Verständnis der OSZE militärische Maßnahmen. Eine offizielle Definition für VSBM gibt es nicht. Es handelt sich dabei um Bestimmungen für den Austausch und die Verifikation von Informationen über die Streitkräfte und militärischen Aktivitäten der Teilnehmerstaaten sowie um bestimmte Mechanismen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten in militärischen Angelegenheiten. VSBM können unterteilt werden in solche, die die Erhöhung von Offenheit und Transparenz in Militärfragen zum Ziel haben, und solche, die auf die Verbesserung von Kontakten und Kooperation zwischen Militärangehörigen ausgerichtet sind. Ziel dieser Maßnahmen ist es, durch die Erhöhung von Transparenz und die Verminderung von Geheimhaltung gegenseitiges Vertrauen zu fördern und Besorgnisse über militärische Aktivitäten zu zerstreuen, indem sie eine solidere Grundlage für deren Bewertung bieten und so *Worst-case*-Annahmen weniger notwendig machen.

Das Konsensprinzip der OSZE kann als ihr Markenzeichen bezeichnet werden. Auf ihm beruht die Beschlussfassung der Organisation. Die OSZE definiert Konsens abweichend von dessen ursprünglicher Bedeutung: „Konsens ist gegeben, wenn kein Vertreter [eines Teilnehmerstaates der OSZE, T.B.] einen Einwand erhebt und diesen als Hindernis für die anstehende Beschlussfassung qualifiziert.“¹² Innerhalb der OSZE wird Konsens jeweils nur über ein Gesamtdokument am Ende einer Sitzung oder eines Treffens hergestellt. Die Konsensregel ist eines der wenigen Gründungsprinzipien, die nie geändert wurden und die die KSZE auch in schwierigen Zeiten über Wasser gehalten haben. Eine der wichtigsten Folgen dieses Prinzips ist die Tatsache, dass es in der OSZE keine Abstimmungen gibt, und *daraus* wiederum folgt, dass es keine Mehrheits-/Minderheits- und auch keine Gewinner-/Verlierer-/Außenseiter-Positionen gibt.

Die OSZE verfolgt das *Soft-law*-Prinzip: Im Allgemeinen verständigt man sich auf politisch bindende Verpflichtungen und nicht auf rechtlich bindende Verpflichtungen und Instrumente.

Ungeachtet umfangreicher Tätigkeiten im Bereich der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt räumt die OSZE der Konfliktprävention durch Frühwarnung und Frühmaßnahmen gegenüber dem Konfliktmanagement Priorität ein.

Seit ihren Anfängen ist die OSZE ein Synonym für Inklusivität – sowohl in geographischer Hinsicht als auch in Bezug auf die von ihr behandelten The-

12 Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, Absatz 69 (Kapitel 6), in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.0., S. 15.

men. In kurzen Worten kann diese Inklusivität zum einen mit der Formel „von Vancouver bis Wladiwostok“ und zum anderen mit einem Themenspektrum von militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen bis hin zu Menschenrechten beschrieben werden. Diese thematische Inklusivität wurde nie als simple Auflistung einzelner Probleme verstanden, sondern bereits seit der Schlussakte von Helsinki als miteinander verbundene Themen: Zur ersten der „wesentlichen Erwägungen“, von denen man in den „gemeinsame[n] Bemühungen zur Förderung von Entspannung und Abrüstung“ ausgehen wollte, erklärte man den „*komplementären Charakter* der politischen und militärischen Aspekte der Sicherheit“.¹³

Die OSZE hat das Konzept der umfassenden Sicherheit entwickelt. So umfassend wie ihr Gebiet, ihre Ziele und ihre Aufgaben ist auch das Sicherheitskonzept der Organisation. Das Konzept der umfassenden Sicherheit ist ein zentrales, integrales und originäres¹⁴ Element der Philosophie und des Handelns der OSZE. Der komplementäre Charakter der zehn Prinzipien der Schlussakte von Helsinki sowie der drei Körbe erhielt im Januar 1992 einen neuen Namen: „das umfassende Konzept der KSZE von Sicherheit und Stabilität“ schließt „Menschenrechte, politische, militärische, wirtschaftliche und umweltpolitische Elemente“¹⁵ ein.

Ein Aspekt des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist der Gedanke, dass die Sicherheit eines Landes nicht nur auf militärischen oder polizeilichen Mitteln beruht, sondern ebenso auf gut funktionierenden demokratischen Institutionen, der Achtung von Rechtsstaatlichkeit, Grundfreiheiten und Menschenrechten, einschließlich der Minderheitenrechte, sowie auf wirtschaftlichem Wohlergehen und wirtschaftlicher Stabilität, einschließlich einer nachhaltig geschützten Umwelt. Ein weiterer Aspekt des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist die Überzeugung, dass jegliche Einschränkung eines Teils dieser umfassenden Sicherheit negative Auswirkungen auf andere Teile und damit auf die Sicherheit eines Landes insgesamt hat. Ein weiteres Element des OSZE-Konzepts umfassender Sicherheit ist, es „als eine Methode zu betrachten, zu den Ursachen eines Konflikts vorzudringen“;¹⁶ damit wird es zu einem unbestreitbaren komparativen Vorteil der Organisation.

13 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1., S. 17 (Hervorheb. T.B.).

14 Die Meinungen darüber, wann und von wem das Konzept der umfassenden Sicherheit *zuerst* entwickelt wurde, gehen ebenso auseinander wie die über seinen Inhalt. Vgl. Heinrich Schneider, „Umfassende Sicherheit“: Europäische Erfahrungen mit einem gutgemeinten Konzept, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), *Wie sicher ist Europa? Perspektiven einer zukunftsfähigen Sicherheitspolitik nach der Jahrtausendwende*, agenda Frieden 38, 2001, S. 24-44; Peter Steyrer, *Umfassende Sicherheit in Europa*, in: ebenda, S. 9-23.

15 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. C.2., S. 2.

16 Wilhelm Höynck, *From CSCE to OSCE, Statements and Speeches of Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE (1993-1996)*, Wien 1996, S. 38 (diese und alle

Die OSZE hat die Menschenrechte in ihre allgemeinen politischen Erwägungen und Sicherheitsüberlegungen integriert statt sie getrennt davon zu behandeln.

Die OSZE behandelt Minderheitenfragen insbesondere durch eine hochrangige Persönlichkeit und in erster Linie mit dem Mittel der stillen Diplomatie: durch den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, eine 1992 geschaffene Institution, die 1999 vom Europarat kopiert wurde.

Die OSZE hat die Idee hervorgebracht und die Verständigung darüber umgesetzt, dass Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension keine inneren Angelegenheiten von Staaten sind, sondern alle Teilnehmerstaaten angehen und deshalb innerhalb der Organisation angesprochen werden können, ohne dass der betroffene Staat es verhindern kann.

Darüber hinaus verständigte sich die OSZE auf das Prinzip, Streitkräfte ziviler demokratischer Kontrolle zu unterwerfen und nationalen Polizeikräften Regeln aufzuerlegen.

Sicherheit in Asien

Asien besitzt bis heute weder eine für den ganzen Kontinent gültige Charta noch eine alle asiatischen Staaten umfassende internationale politische oder wirtschaftliche Institution oder eine alle einschließende Sicherheits- oder Menschenrechtsorganisation. Bereits existierende und entstehende regionale Institutionen waren und sind keinerlei vergleichbaren drastischen Veränderungen nach dem Ende des Kalten Krieges unterworfen, wie sie internationale Institutionen in Europa erfuhren und erfahren. In Teilen Ostasiens ist nach Meinung einiger Beobachter noch nicht einmal der Kalte Krieg völlig vorbei oder wurde zumindest nicht so abrupt und eindeutig beendet wie in Europa. Darüber hinaus haben seit den späten neunziger Jahren einige Entwicklungen in Asien im Bereich der Nuklear- und Raketentechnologie und -politik vermehrt Sicherheitsbesorgnisse innerhalb und außerhalb der Region ausgelöst.

Die Gründe dafür, dass es in Asien keine den ganzen Kontinent umfassende Sicherheitsorganisation gibt, sind vielfältig; zu ihnen gehören die geographische Ausdehnung, eine ganz besondere geostrategische Lage, historische, kulturelle und religiöse Unterschiede zwischen den asiatischen Ländern, unterschiedliche politische Systeme und Entwicklungsstufen sowie – wenn überhaupt – nur wenige gemeinsame Nenner in Bezug auf äußere Mächte. In vielen Fällen hatten einzelne Staaten mit äußeren Mächten zeitweise mehr gemeinsame Interessen als mit Nachbarstaaten oder Ländern der gleichen Subregion. (Andererseits gibt es bereits einige subregionale Institutionen, die möglicherweise generell effektiver sind als solche, die den ganzen Kontinent umfassen.)

folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen der Redaktion).

Eine solche Gesamtsituation galt jedoch auch für andere Erdteile, die den gesamten Kontinent umfassende Institutionen geschaffen und entwickelt haben. Solche Institutionen können auch durch die Erweiterung subregionaler Organisationen entstehen. Das war beim Europarat in seiner heutigen Form der Fall, und auf diese Weise erweitert sich auch die Europäische Union. Andererseits können auch verschiedene und sich zum Teil überschneidende Institutionen allmählich zu umfassenderen und später zu einer einzigen verschmelzen. Europa kann auch hierfür mit Beispielen aufwarten.

In Asien hat das ASEAN-Regionalforum (ARF) in den letzten Jahren eine erhebliche Ausweitung erfahren. Es ist jedoch insbesondere seinen grundlegenden Dokumenten und seiner Struktur nach noch immer eine in erster Linie subregionale, d.h. südostasiatische Institution – ungeachtet der Tatsache, dass sein „geographischer Fußabdruck“ größer ist und „ganz Ostasien, sowohl Nordost- als auch Südostasien, sowie Ozeanien“¹⁷ einschließt und es sich selbst „als das wichtigste kooperative Sicherheitsforum in der asiatisch-pazifischen Region“¹⁸ betrachtet. Auf politischer Ebene verleihen die ASEAN+3-Gipfeltreffen (mit China, Japan und der Republik Korea) und der kürzlich abgehaltene erste bilaterale Gipfel mit Indien¹⁹ dem regionalen Kooperationsrahmen der ASEAN eine zusätzliche Dimension, da sie Südostasien mit Nordostasien verbinden.

Auch wenn der Regionalismus in Asien später entstanden ist als in anderen Kontinenten, gibt es doch eine ganze Reihe subregionaler Institutionen und Prozesse in Asien. Einige sind mehr, einige weniger auf eine klar definierte Region begrenzt, manchen gehören auch nicht-asiatische Teilnehmer an.

Grundlegende institutionelle Fragen verbleiben in Bezug auf die Westgrenzen Asiens (und die daraus folgende Einbeziehung süd- und westasiatischer Konflikte in den asiatischen Regionalismus), auf (Nord-)Ostasien, für das es bislang (trotz einer ganzen Reihe von Ideen, Vorschlägen und embryonalen Quasi-Institutionen²⁰ sowohl von staatlicher als auch von NGO-Seite²¹) noch kein subregionales Arrangement gibt, sowie auf die konzeptionelle Entscheidung, ob und wenn ja, welche pazifischen Staaten in eine asiatische Sicherheitsorganisation einbezogen werden (müssen).

17 Nicht aber – trotz der Mitgliedschaft der USA und Kanadas – Nordamerika; Guiding Principles, Chairman's Statement, 3rd ARF, Jakarta, 23. Juli 1996.

18 Chairman's Statement, 9th Meeting of the ARF, Bandar Seri Begawan, 21. Juli 2002, Absatz 4.

19 Der bereits sechste ASEAN+3-Gipfel fand am 4. November 2002 in Phnom Penh, der erste ASEAN-Indien-Gipfel am 5. November 2002 ebenfalls in Phnom Penh statt; zusätzlich zu den ASEAN+3-Gipfeltreffen finden jetzt auch bilaterale ASEAN-Gipfeltreffen mit jedem der „3“ statt.

20 Wie z.B. ASEAN+3 sowie die Trilaterale Koordination Japan-USA-Republik Korea (Trilateral Co-ordination and Oversight Group, TCOG).

21 Darunter auch von der East Asian Vision Group (EAVG).

Das ASEAN-Regionalforum (ARF)

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht das ASEAN-Regionalforum (ARF), da es der einzige Sicherheitsprozess in der Region auf breiter Basis ist, der über Jahre hinweg gut funktioniert und sich erweitert. Das ARF ging 1993/1994 aus den ASEAN *Postministerial Conferences* hervor, ist jedoch – im Gegensatz zur ASEAN – keine internationale Organisation. Trotz seiner eindeutigen ursprünglichen Philosophie, die sich an den „ASEAN-Weg“ anlehnt und es bewusst ablehnt, die strengen Merkmale europäischer Institutionen nachzuahmen, ähnelt das ARF doch stark der OSZE in ihrer Phase als KSZE vor 1989.²² Es ist ein Forum (die KSZE war eine „Konferenz“, eine Serie von Konferenzen und Treffen, ein Prozess), keine internationale Organisation. Es hat keine Rechtspersönlichkeit, keine Organe und keine ständigen Strukturen. Heute hat es mit der OSZE den „nach außen gerichteten, nicht exklusiven und multidimensionalen“²³ Charakter gemeinsam.

Dank der Erweiterung der Mitgliedschaft der ASEAN und der Ergänzung um die ASEAN-„Dialogpartner“ erhöhte sich die Teilnehmerzahl des ARF auf 23 und umfasst gegenwärtig ganz Südostasien, Nordostasien, Ozeanien und Südasiens (nur Indien) sowie Russland, Nordamerika und die EU, d.h. mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung.²⁴ Das ARF hält ein jährliches Treffen der Außenminister ab, das in demjenigen ASEAN-Staat stattfindet, der den alphabetisch rotierenden ARF-Vorsitz (identisch mit dem ASEAN-Vorsitz) innehat; das Treffen wird von *Senior Officials Meetings* (SOMs) vorbereitet. Zwischen diesen Treffen organisieren *Intersessional Support Groups* (ISGs) weitere Treffen, zu spezifischen Gebieten oder Themen werden *Intersessional Meetings* (ISMs) durchgeführt, wobei die ISG zu vertrauensbildenden Maßnahmen eine zentrale Rolle in den Diskussionen und als Rahmen für weitere Zusammenkünfte spielt.

Die Tätigkeit des ARF richtet sich gegenwärtig in erster Linie auf freiwillige vertrauensbildende Maßnahmen (VBM). Seine unterschiedlichen Mitgliedsländer führen in seinem Rahmen einen wichtigen Sicherheitsdialog über sensible regionale Fragen. Das ARF hat einen originären zweigleisigen Ansatz entwickelt, wobei vor allem den Aktivitäten auf der Nicht-Regierungsebene, dem so genannten *Track Two*, besondere Bedeutung zukommt. *Track Two* besteht aus Arbeitstreffen und Seminaren, an denen Regierungsbeamte und Militärangehörige in nicht-offizieller Funktion sowie Wissenschaftler teilneh-

22 Allerdings ohne die Block-Struktur, die der KSZE im Gegensatz zu Asiens heutiger Multipolarität zugrunde lag.

23 A New Agenda for the ASEAN Regional Forum, a.a.O (Anm. 7), S. 50.

24 Mitglieder des ARF sind die derzeitigen „ASEAN-Zehn“ - Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam – sowie Australien, China, die EU (Präsidentschaft), Indien, Japan, Kanada, die Republik Korea, die Volksrepublik Korea, die Mongolei, Neuseeland, Papua Neuguinea, Russland und die USA. Dem Interesse Osttimors, Pakistans und Bangladeschs an einem Beitritt begegnete man mit einem offiziellen Moratorium über neue Mitglieder. Zu den Aufnahmekriterien für Neumitglieder vgl. Chairman's Statement, 3rd ARF, Djakarta, 23. Juli 1996.

men. Das ARF hat bereits seinen dritten *Annual Security Outlook* veröffentlicht, der freiwillige und unredigierte Regierungstexte enthält. Das ARF veranstaltet inzwischen auch ein Treffen von Vertretern der Verteidigungsministerien, das während des jährlichen Ministertreffens im Rahmen eines Mittagessens stattfindet. Das ARF befasst sich außerdem mit der Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Es war am Zustandekommen einer „Erklärung über das Verhalten von Vertragsstaaten im Südchinesischen Meer“ (*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*) zwischen ASEAN und China beteiligt und verfolgt die Arbeit an einer „Erklärung über die Prinzipien der gegenseitigen Beziehungen in Asien-Pazifik/Pazifik-Übereinkommen“ (*Declaration on Principles Guiding Mutual Relations in the Asia Pacific/The Pacific Concord*) zwischen ASEAN und Russland. „Das ARF bellt nun wie ein großer Hund“ könnte man heute der Einschätzung eines chinesischen Diplomaten von vor über zehn Jahren, das ARF höre sich an „wie ein kleiner Hund, der kläfft“,²⁵ entgegen.

Das ARF hat sich auf Dokumente über sein eigenes Konzept und in Aussicht genommene Entwicklungsschritte (1995)²⁶ sowie über das Konzept und die Prinzipien präventiver Diplomatie und die erweiterte Rolle des ARF-Vorsitzes (2001) verständigt, die nun umgesetzt werden müssen.²⁷ Hinzu kam 2002 ein Dokument zur „Bestandsaufnahme des ARF-Prozesses“.²⁸

Darüber hinaus begann es mit dem Aufbau eines ARF-Registers von Experten und angesehenen Persönlichkeiten, die auf Ersuchen eines ARF-Landes – und wenn keines der betroffenen ARF-Länder Einwände erhebt – unverbindliche Expertenmeinungen und Empfehlungen abgeben, Grundlagenstudien und Forschungsarbeiten durchführen oder als Experten bei ARF-Treffen auftreten und zu Themen aus ihrem Fachgebiet Auskunft geben können.

Mit seiner lockeren Struktur als Erweiterung der ASEAN steckt das ARF als internationale Sicherheitsinstitution noch in den Kinderschuhen. Einerseits ist es sicherlich in den relativ wenigen Jahren seiner Existenz gewachsen und hat einige Schritte von seiner ersten Phase – Förderung vertrauensbildender Maßnahmen – hin zu Phase zwei – Entwicklung von Mechanismen präventiver Diplomatie – gemacht. Der Punkt, der inzwischen erreicht ist, wird als „Untersuchung der Überschneidungen“ zwischen Phase I und Phase II bezeichnet, ein Ausdruck, der schon seit 1999 verwendet wird.²⁹ Dabei darf man nicht vergessen, dass viele der 1995 in Aussicht genommenen „wei-

25 Brad Glosserman, ARF is Now a Big Dog Barking, Global Beat Syndicate, 26. August 2002, unter: www.nyu.edu/globalbeat/syndicate/glosserman082602.html.

26 The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper, 18. März 1995, angenommen auf dem 2. ARF, Brunei Darussalam, 1. August 1995.

27 Angenommen auf dem 8. Treffen des ARF, Hanoi, 25. Juli 2001.

28 Stocktaking of the ARF Process, von Brunei Darussalam; angenommen auf dem 9. ARF-Treffen, Bandar Seri Begawan, 31. Juli 2002.

29 Vgl. Overview of the ARF Process, Chairman's Statement, 6th meeting of the ARF, Singapur, 26. Juli 1999; Chairman's Statement, 7th meeting of the ARF, Bangkok, 27. Juli 2000, Absatz 4 und 36; Chairman's Statement, 8th meeting of the ARF, Hanoi, 25. Juli 2001, Absatz 4 und 37; Chairman's Statement, 9th meeting of the ARF, Bandar Seri Begawan, 31. Juli 2002, Absatz 47.

chen“ VBM aus Anhang A inzwischen in die Praxis umgesetzt werden und auch bei der Formulierung der Prinzipien der präventiven Diplomatie Fortschritte gemacht wurden.³⁰

Das ARF hat es auf dem Weg, den sein Konzeptpapier vom 18. März 1995 vorgezeichnet hat, noch nicht weit gebracht. Die Schuld daran kann nicht – wie es manchmal geschieht – der Finanzkrise der Jahre 1997-1999 zugeschoben werden. Die vollständige Implementierung von Phase II, also der Mechanismen präventiver Diplomatie, findet keinen Konsens, und Phase III – Mechanismen zur Konfliktlösung – ist noch nicht einmal in Reichweite. Für diesen Stand der Dinge gibt es viele Gründe, die alle sowohl mit der Zufriedenheit vieler ARF-Staaten mit der Entwicklung des ARF als auch damit zusammenhängen, dass sich einige Staaten substanziellen Fortschritten widersetzen.³¹

Das ARF hält sich an die „Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates“ als Grundlage seiner Arbeit³² und ignorierte deshalb z.B. die Krise in Osttimor. VBM sind nicht obligatorisch, beziehen sich kaum konkret auf Sicherheit und bestehen lediglich aus Seminaren und Konferenzen. Allein die Tatsache aber, dass solche Treffen überhaupt stattfinden, ist sicherlich bereits eine erfolgreiche VBM und dem ARF zu verdanken. Obwohl es inzwischen einen ganz anderen Mitgliederkreis hat, behält das ARF die enge Verbindung zur ASEAN als „die wichtigste Antriebskraft des ARF“³³ bei. Nach Ansicht einiger Beobachter besteht diese Verbindung allerdings zunehmend nur noch auf dem Papier, während die Entwicklung des ARF in der Realität relativ weit von ASEAN abweicht. Außerdem weisen sie auf die sich verbreiternde Kluft zwischen der ARF-Wirklichkeit und *Track-Two*-Ideen hin, wie sie von internationalen NGOs außerhalb Südostasiens vertreten werden.³⁴ Einige Sicherheitsfragen, wie z.B. der „Vertrag über die nuklearwaffenfreie Zone Südostasien“ (*Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, SEANWFZ*) vom 15. Dezember 1995 und der Beitrag südostasiatischer Länder zum Konfliktmanagement in Osttimor, wurden von der ASEAN und nicht vom ARF behandelt.

Hinsichtlich der Struktur fehlen dem ARF Institutionen (Organe), einschließlich insbesondere eines ständigen Sekretariats. Neben einem technischen Sekretariat wäre eine Einrichtung wie z.B. das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE oder das in Amman eingerichtete Frühwarn- und Konfliktverhütungszentrum (*Centre on Early Warning and Conflict Prevention, CEWCP*) für den Mittelmeerraum³⁵ für eine effektive Arbeit notwendig. Darüber hinaus sind bislang die Beziehungen und die Interaktion des ARF mit anderen

30 Vgl. A New Agenda for the ASEAN Regional Forum, a.a.O. (Anm. 7), S. 10.

31 Vgl. ebenda, S. 41.

32 Chairman's Statement, 9th meeting of the ARF, a.a.O. (Anm. 29), Absatz 5.

33 Ebenda.

34 Der Autor dankt seinem Kollegen und guten Freund Arnold Obermayr, der derzeit an der American Graduate School of International Relations and Diplomacy, Paris, seine Dissertation über das ARF schreibt, für diese und andere Ideen.

35 Vgl. www.id.gov.jo/programs.html.

internationalen Institutionen nicht besonders entwickelt. In Bezug auf die OSZE wurde auf akademischer Seite vom Rat für Sicherheitszusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum (*Council for Security Co-operation in the Asia Pacific*, CSCAP) im Sommer 2000 in Singapur ein Workshop zum Thema „Kooperative Sicherheit in Europa und ihre Relevanz für den asiatisch-pazifischen Raum: Die Relevanz der Erfahrungen der OSZE“ durchgeführt.³⁶ Auf einem ARF-Seminar über vertrauensbildende Maßnahmen, das im Herbst 2000 in Helsinki stattfand, stellte die OSZE ihr VSBM-Konzept in Theorie und Praxis vor.³⁷ Von politischer, inter-institutioneller Seite wurden im Jahr 2000 mit Blick auf andere Regionalorganisationen erste Kontakte zwischen dem Vorsitzenden des ARF, dem thailändischen Außenminister Surin Pitsuwan, und der damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, aufgenommen.³⁸ Der nachfolgende ARF-Vorsitz, Vietnam, unterhielt Kontakte zur Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und zur Bewegung der Blockfreien Staaten.³⁹ Ein Treffen zwischen OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš und dem ARF-Vorsitzenden, Kambodschas Außenminister Hor Namhong, fand 2002 statt.⁴⁰ Die politischen und praktischen Ergebnisse dieser Kontakte sind jedoch gering. Das ARF hält sich auch weiterhin an die Formel, dass zwar Fortschritte gemacht werden sollten, aber „in einem Tempo, das allen behagt“.⁴¹ Dieser Ansatz des kleinsten gemeinsamen Nenners, der unverkennbar mit dem Grundgedanken der geographischen Inklusivität des ARF verbunden ist, verhindert jegliche Übernahme bindender Verpflichtungen, VSBM sowie Konfliktverhütung und -bearbeitung durch das ARF.

Wie andere Institutionen auch, die noch in der Entstehung begriffen oder gerade dabei sind, sich zu erweitern, wird das ARF häufig dafür kritisiert, dass seine Entwicklung zu langsam voranschreite. Einigen Außenstehenden und auch ehrgeizigen Insidern mag diese Kritik berechtigt erscheinen. Gemessen an der OSZE, insbesondere in den neunziger Jahren, geht die Entwicklung tatsächlich langsam voran, gemessen an der SAARC jedoch nicht.⁴² Die Erweiterung des ARF in den letzten Jahren durch Länder, die nur wenig bis gar keine Erfahrung mit regionaler Kooperation, ganz zu schweigen von Sicherheitszusammenarbeit haben, hat die substanzielle Entwicklung sicherlich verlangsamt. Die Erweiterung hat andererseits aber die regionale Legitimität des ARF merklich erhöht. Sie hat neue Akteure ins Spiel gebracht, die auch

36 Siehe hierzu: <http://osce-arf.de> und Joachim Krause, *OSCE and Co-operative Security in Europe: Lessons for Asia*, IDSS Monograph Nr. 6, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapur 2003.

37 Der Titel der Präsentation lautete: „C(S)BMs in the OSCE security concept, and its application: successes and failures, lessons learnt, future trends – from a political perspective“.

38 Siehe dazu Buchsbaum, *Die asiatische Dimension der OSZE*, a.a.O. (Anm. 5), S. 494-495.

39 Vgl. Chairman's Statement, 8th meeting of the ARF, a.a.O. (Anm. 29), Absatz 6.

40 Vgl. *Partnerships for Security and Co-operation, Annual Report on OSCE Activities 2002*, www.osce.org/publications/annual_report.

41 Chairman's Statement, 9th meeting of the ARF, a.a.O. (Anm. 29), Absatz 5.

42 Vgl. Mohamed Jawhar, *The ASEAN Regional Forum: A Critical Appraisal*, unter: <http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2001/jawharpaper.htm>.

bereits mitspielen. Aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, ist das Glas sowohl „halb voll“ als auch „halb leer“, ist das ARF gleichermaßen noch ein Kind wie bereits erwachsen – oder keines von beidem. In seiner gegenwärtigen Übergangsphase ist der Weg der Entwicklung – oder deren Ausbleiben – essenziell für die Zukunft der Institution.

Das ARF, d.h. seine Teilnehmerstaaten, muss sich selbst die Frage stellen und eine Antwort darauf finden, ob die jüngste Entwicklung des ARF den Sicherheitsherausforderungen der Region und den Wünschen seiner Mitgliedstaaten entspricht. Möglicherweise kann sich Asien „den Luxus, seine Institutionen langsam zu entwickeln“,⁴³ nicht leisten und muss für seine institutionelle Entwicklung eine Abkürzung suchen. Der Weg des kleinsten gemeinsamen Nenners, den die KSZE jahrelang *nicht* gegangen ist, mag bequem sein – er ist aber nicht notwendigerweise erfolgreich, weder bei der Bewältigung der Sicherheitsherausforderungen für die und in der Region noch für die Institution selbst.

Es könnte der Vorschlag gemacht werden, eine oder mehrere *andere* Institutionen zu schaffen, eventuell mit begrenzter Mitgliedschaft, dafür aber schlagkräftiger, wodurch das ARF möglicherweise zu einer zahnlosen Dachorganisation für wirkungsvollere subregionale Institutionen für Südostasien, Nordostasien und die Pazifikstaaten würde.⁴⁴ Solche möglichen „Koalitionen der Willigen“ – in losem oder institutionellem Rahmen – bestehen aus gleichgesinnten Staaten, die versuchen, einen höheren Grad an Zusammenarbeit zu einem Einzelproblem oder einem breiten Themenspektrum zu erreichen. Am Anfang steht gewöhnlich eine auf die „Willigen“ beschränkte Mitgliedschaft, die jedoch für andere geöffnet wird, *nachdem* die Prinzipien und Programme der „Koalition“ angenommen wurden.⁴⁵ In den Überlegungen zur künftigen Entwicklung des ARF kann es sich auch als wichtig erweisen, sich die Konzeptpapiere des ARF selbst näher anzusehen sowie wissenschaftliche Analysen und Empfehlungen zu Rate zu ziehen.⁴⁶

43 Kwa Chong Guan, The relevance of OSCE experience to the Asia Pacific, Entwurf für den CSCAP-Workshop „Co-operative Security in Europe and in the Asia Pacific: The OSCE Experience“, Singapur, 31. Mai-2. Juni 2000, unter: <http://osce-arf.de>.

44 Vgl. Jawhar, a.a.O. (Anm. 42).

45 So z.B. ASEAN+3 – die sich möglicherweise zur ASEAN+5 entwickeln wird (unter Einchluss Australiens und Neuseelands) –, die SCO sowie (von den USA initiierte) bilaterale und multilaterale Rahmen für Sicherheitszusammenarbeit; vgl. Ken Jimbo, ARF and Asia-Pacific Multilateral Security, in: EurAsia Bulletin 2/2003, S. 20-22, unter: <http://www.eias.org/pdf/Bulletin/EB2003/Feb03/Feb03BulletinFINAL.PDF>.

46 So z.B. auch die Stellungnahme des Co-Vorsitzes des CSCAP zum Thema „The ARF into the 21st century“ vom 13. Mai 2002 sowie A New Agenda for the ASEAN Regional Forum, a.a.O. (Anm. 7); Jawhar, a.a.O. (Anm. 42); Barry Desker, The Future of the ASEAN Regional Forum, Oktober 2001, unter: http://www.ntu.edu.sg/idss/Perspective/research_050105.htm.

Was hat die OSZE Asien(-Pazifik) zu bieten?

Unter erneutem Hinweis auf die Hypothese und in der Überzeugung, dass es keine vorgefertigten Modelle für internationale Organisation gibt – weder eines Landes für ein anderes noch einer Region für eine andere – können lediglich Beschreibungen, Erklärungen und *Ex-post*-Analysen angeboten werden, die studiert und – in modifizierter Form – teilweise angewandt oder zurückgewiesen werden können.

Die KSZE/OSZE hat jedoch einige Merkmale, die möglicherweise für Asien attraktiv sind, und zwar erstens solche, die allgemeiner Art sind: Die OSZE arbeitet gut (Effektivitätskriterium); sie bestand auch in sehr schwierigen Phasen der Blockkonfrontation fort; Mitgliedschaft und Zusammenarbeit in der OSZE sind nicht an die Bedingung geknüpft, dass die Teilnehmerstaaten diplomatische Beziehungen zueinander unterhalten;⁴⁷ sie befasst sich heute erfolgreich mit einem breiten Spektrum von Konfliktpotenzialen, die nach dem Ende des Kalten Krieges zutage getreten sind – darunter nationale Minderheiten und Fragen im Zusammenhang mit Wasserressourcen –, sowie, teilweise erfolgreich, mit Konflikten, die nach dem Ende des Kalten Krieges ausgebrochen sind; sie hat es stets vermocht, sich selbst, ihre Strukturen und ihre Arbeitsweisen veränderten Situationen anzupassen, obwohl und weil sie den jeweils aktuellen Notwendigkeiten angepasst wurde; in der OSZE arbeiten und arbeiten große und kleine Staaten zusammen, wobei die souveräne Gleichheit jedes einzelnen Teilnehmerstaates stets unberührt blieb.

Darüber hinaus gibt es einige Merkmale, die aus kultureller Perspektive für Asien besondere Anziehungskraft besitzen. Hier sind zu nennen: das Konsensprinzip; das Fehlen ausgefeilter oder strikter Verfahrensregeln; keine legalistischen Implikationen bei Textentwürfen, was deren Präzision anbelangt („konstruktive Zweideutigkeit“ der OSZE); die Grundlagen der Institution, die zwischen Erzfeinden vereinbart worden waren, die die Organisation für ihre jeweiligen Ziele noch immer unterstützen und nutzen; die Tatsache, dass die Menschen an erster Stelle stehen – Achtung und Förderung der Würde des Menschen –, einschließlich der zunehmenden Unterstützung für das Konzept der menschlichen Sicherheit;⁴⁸ das Fehlen rechtlicher Instrumente, rechtlicher Verfahren und unabhängiger gerichtlicher Kontrolle (keine formale Beschwerdeinstanz und kein obligatorischer unabhängiger Gerichtshof mit Entscheidungskompetenz in Fällen, die mit OSZE-Verpflichtungen und inter-

47 Hier sind die Beziehungen BRD-DDR zu Beginn des KSZE-Prozesses ebenso zu nennen wie die immer noch nicht erfolgte Anerkennung zwischen der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik einerseits und Liechtenstein auf der anderen Seite aufgrund offener Eigentumsfragen, die von der Zeit des Endes des Zweiten Weltkriegs herühren.

48 Zur menschlichen Sicherheit und zu ihrer Bedeutung für die OSZE vgl. Thomas Buchsbaum, OSCE's Comprehensive Security: Integrating the Three Dimensions, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, PSIO Occasional Paper 2/2002, Institut universitaire de hautes études internationales, Genf 2002, S. 71-150, auch unter: http://www.isn.ethz.ch/osce/about/navig_about/am01/art_am01.htm.

nen Regelungen in Zusammenhang stehen); die Verwendung von Verhaltenskodizes zur Behandlung von und Einigung über Fragen von gemeinsamem Interesse; schrittweise Normsetzung, ohne im Voraus festgelegten Fahrplan; Einigung auf Verpflichtungen, wenn sie notwendig und konsensfähig sind; kooperative Methoden der Implementierungsüberwachung; eine schlanke Verwaltung; die relativ schwache Rolle des Sekretariats und eine treibende, auf Konsultation gründende Rolle des Vorsitzes; flexible Arbeitsweisen und das große OSZE-Gebiet, das auch Teile Asiens umfasst.

Es gibt allerdings auch eine Reihe von Merkmalen, die die OSZE für einige asiatische Länder weniger attraktiv erscheinen lassen. Dazu gehören u.a. die inzwischen hoch entwickelten Mechanismen der OSZE; die hohe Priorität, die den Grundfreiheiten, Menschenrechten und demokratischen Institutionen eingeräumt wird, die auch ein bedeutender und wesentlicher Teil des gemeinsamen, kooperativen und umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE sind; *obligatorische militärische VSBM*; die geringe Bedeutung wirtschaftlicher Fragen (weil es in der OSZE-Region andere – mächtigere und reichere – internationale Institutionen gibt, die sich diesen Fragen widmen); das Konsens-minus-eins- und das Konsens-minus-x-Verfahren der OSZE (die in der Praxis so gut wie nie angewendet werden); die Tatsache, dass die OSZE eindeutig Regionalismus darstellt (und ihr z.B. nicht alle fünf Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats angehören); die Tatsache, dass in der OSZE der Multilateralismus dem Bilateralismus übergeordnet wird – in der Praxis zumindest durch und für die mittleren und kleineren Länder; die Vorstellung, dass die OSZE Gesellschaften mit ziemlich ähnlichem ethnischen, religiösem und kulturellem Hintergrund umfasst (eine asiatische (Fehl-)Interpretation der OSZE-Region, die zu der tatsächlichen großen ethnischen und religiösen Vielfalt im Widerspruch steht); und die Tatsache, dass die OSZE einen hohen Grad an Einmischung hinsichtlich des Staatsgebiets und innenpolitischer Fragen der Teilnehmerstaaten entwickelt hat. Diese Einmischung besteht aber bis heute vorwiegend auf dem Papier, da die formalen Mechanismen, die zwischen 1989 und 1992 entwickelt wurden, vor allem in den letzten Jahren gar nicht, erfolglos oder nur selten zum Einsatz gekommen sind.⁴⁹

Worauf sollte man zuerst achten?

Die Liste der Merkmale der OSZE, die möglicherweise auch für subregionale Sicherheitseinrichtungen in Ostasien attraktiv wären, und die Begründungen dafür wären unvollständig ohne einen Vorschlag, was interessierte Politiker, Experten für institutionelle Fragen sowie Wissenschaftler zuerst unter die Lupe nehmen sollten, wenn sie die Erfahrungen der KSZE/OSZE in ihrer wechselvollen und ständigem Wandel unterliegenden Geschichte studieren.

49 Eine seltene Ausnahme war der Einsatz des „Moskauer Mechanismus“ der menschlichen Dimension gegenüber Turkmenistan 2002/2003.

Hier folgt eine kleine Auswahl, die mit einem der Hauptmerkmale der OSZE beginnt, nämlich, dass sie eine Einrichtung kooperativer Sicherheit ist, in deren Rahmen unterschiedliche Fragen – sowohl regionale als auch zwischen- und innerstaatliche – von *allen* interessierten Ländern nach dem Prinzip der souveränen Gleichheit und nicht gegen den Willen *irgendeines* von ihnen behandelt werden können, wobei das Konsensprinzip einem Vetorecht *jedes* Teilnehmerstaates gleich kommt.

In praktischer Hinsicht könnte sich Asien von Merkmalen der *frühen* KSZE angezogen fühlen: ihren V(S)BM und Verpflichtungen der menschlichen Dimension, einschließlich des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten (der so genannte Wiener Mechanismus) und des Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (der so genannte Berliner Mechanismus) und ihrer weiteren Entwicklung. Das soll allerdings nicht heißen, dass „Europas Vergangenheit die Zukunft Asiens“ sein könnte und dass Asien-Pazifik dazu verurteilt wäre, in Europas Vergangenheit zu leben.⁵⁰

Asiatische Wissenschaftler in Regierungen und Universitäten könnten an dem ausgesprochen allmählichen Institutionalisierungsprozess der OSZE Interesse haben, insbesondere mit Blick auf das Konfliktverhütungszentrum, die Entwicklung seines Mandats und seiner Aktivitäten, wenn die Einrichtung eines *ARF Risk Reduction Centre* (RRC), wie es in dem Konzeptpapier von 1995 erwähnt wird, in Erwägung gezogen wird.

Die subregionalen Aktivitäten der OSZE werden leicht übersehen: Verpflichtungen, die nicht auf die gesamte OSZE-Region Anwendung finden, Übereinkommen im Rahmen der OSZE, die ursprünglich nicht allen Teilnehmerstaaten offen standen, das *Wiener Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina*⁵¹ und das *Florenzer Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle*,⁵² regionale Maßnahmen gemäß dem *Wiener (VSBM) Dokument 1999* und dem *Stabilitätspakt für Südosteuropa* unter der Schirmherrschaft der OSZE.⁵³

50 Vgl. Kwa Chong Guan, a.a.O. (Anm. 43).

51 Zu Einzelheiten vgl. Heinz Vetschera, *Military Stabilization and Arms Control in Bosnia and Herzegovina Five Years after the Dayton Agreement, Part I: The Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 3/2001, S. 311-318; vgl. ebenso: Heinz Vetschera, *Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg /IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 335-355.*

52 Zu Einzelheiten vgl. Heinz Vetschera, *Military Stabilization and Arms Control in Bosnia and Herzegovina Five Years after the Dayton Agreement, Part II: The Agreement on Sub-Regional Arms Control ("Art. IV/Florence Agreement") and Implementation and Verification*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 4/2001, S. 465-472; vgl. ebenso Vetschera, *Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina*, a.a.O. (Anm. 51).

53 Zu Einzelheiten vgl. Thomas Buchsbaum, *The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: A mother-daughter, brother-sister relationship?*, in: *Helsinki Monitor*, 4/2000, S. 62-79; vgl. ebenso Hans-Georg Ehrhart, *Der Stabilitätspakt für Südosteuropa – Großer Wurf oder Flickschusterei?*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik*

Trotz der Zurückhaltung gewisser ARF-Länder in Bezug auf die menschliche Dimension und Fragen der menschlichen Sicherheit ist keine Untersuchung über die OSZE gültig und vollständig, die die Meilensteine, die die KSZE/OSZE auf diesem Gebiet schrittweise gesetzt hat, außer Acht lässt; hierzu gehören die Bestimmung der *Gipfelerklärung von Helsinki*, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension (...) eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“,⁵⁴ die Verpflichtung, die Menschenrechte und Grundfreiheiten auch im Falle eines öffentlichen Notstands, im Krieg, wenn ein Krieg droht oder im Falle innenpolitischer Instabilität zu schützen und Einschränkungen dieser Verpflichtungen zu begrenzen,⁵⁵ der *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*,⁵⁶ der Institutionenaufbau im Bereich der menschlichen Dimension, darunter das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* (BDIMR), der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten* und der *Beauftragte für Medienfreiheit*, und schließlich die Berücksichtigung und Einbeziehung der menschlichen Dimension in alle Bereiche der OSZE-Aktivitäten.

Darüber hinaus sollte die Aufmerksamkeit jener in Asien, die an der OSZE interessiert sind, auch auf die „*lessons learnt*“ der OSZE gelenkt werden, damit sie möglichst nicht nur positive und wertvolle Aktivitäten und Entwicklungen kopieren, sondern auch die Wiederholung negativer und erfolgloser Schritte vermeiden können.

Schließlich sollte den asiatischen Wissenschaftlern, die sich mit der OSZE befassen, noch einmal vor Augen geführt werden, dass der KSZE zu Anfang und über viele Jahre hinweg Erzfeinde angehörten und dass sie während des größten Teils ihrer Geschichte dennoch recht gut gearbeitet hat. Darüber hinaus soll hier doch auch noch einmal auf die verschiedenen Religionen, die ethnische Vielfalt und die unterschiedlichen Stadien politischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in den Teilnehmerstaaten hingewiesen werden, um die von asiatischer Seite häufig geäußerte Ansicht, die OSZE-Region sei weit weniger vielschichtig und komplex als das Gebiet des ARF oder Asiens insgesamt, zu entkräften. Sieht man sich einmal an, was sich insbesondere auf dem Balkan und in vielen Teilen des ehemaligen sowjetischen Territoriums in nunmehr über zehn Jahren abgespielt hat, so zeigt sich, dass die OSZE-Region weit weniger konfliktfrei und viel konfliktanfälliger ist als oftmals aus asiatischer Perspektive wahrgenommen wird. Daher ist die Erfahrung der OSZE auch bei zwischenstaatlichen Konflikten durchaus relevant.

titik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 73-187

54 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath a.a.O. (Anm. 12), Kap. B.4., S. 2.

55 So vereinbart im Kopenhagener und im Moskauer Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 und 1991.

56 Auf dem Gipfeltreffen von Budapest im Dezember 1994 beschlossen und am 1. Januar 1995 in Kraft getreten.

Das ARF, eine Institution, die der Situation und der Struktur der frühen KSZE in vieler Hinsicht ähnlich ist, kann in der Tat davon profitieren, die OSZE und ihre Entwicklung genauer zu studieren. Das gilt *mutatis mutandis* auch für Ostasien und Asien-Pazifik. Auf diese Weise können beide, das ARF und Asien insgesamt, ihre eigenen Schlussfolgerungen zum Wohle der Region und der Sicherheit ihrer Bürger ziehen.