

Andreas Heinemann-Grüder

Die OSZE und Reformen im Sicherheitssektor

Die „menschliche Sicherheit“ ist seit Mitte der 1990er Jahre zu einem beliebten Kampagnenslogan der Entwicklungszusammenarbeit avanciert.¹ Menschliche Sicherheit, so der Bericht über die menschliche Entwicklung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) von 1994, solle die Sicherheit vor Armut, die Sicherheit der Ernährung, der Gesundheit und der Umwelt, die persönliche Unversehrtheit, die Sicherheit ethnischer und traditioneller Gemeinschaften und politische Freiheiten garantieren.² Die „Reform des Sicherheitssektors“ wiederum wird seit Ende der 1990er Jahre als ein politisches Instrument zur Gewährleistung der menschlichen Sicherheit angeführt, wobei einige Organisationen sich auf sicherheitsrelevante Akteure und Institutionen im engeren Sinne konzentrieren und andere eine Verknüpfung zu sozioökonomischen Ursachen von Unsicherheit herstellen. Die endemische Ausweitung des Sicherheitsbegriffs spiegelt eine Wende im Sicherheitsdenken wider – weg von der herkömmlichen militärischen Verteidigung staatlicher Interessen und Territorien und hin zu innergesellschaftlichen Voraussetzungen von Sicherheit, nicht-staatlichen Bedrohungen und den Interessen der Betroffenen.

Die OSZE und einzelne ihrer Missionen haben eine Fülle von Einzelmaßnahmen ergriffen, die sich im weitesten Sinne der Reform des Sicherheitssektors zuordnen lassen. Ob diese Umorientierung der OSZE eine weitere Existenzberechtigung liefert, hängt indessen davon ab, ob die Ursachen der „menschlichen Unsicherheit“ verstanden, die Adressaten und Prioritäten nachvollziehbar bestimmt und nachhaltige Kapazitäten aufgebaut werden.³ Der vorliegende Beitrag untersucht, ob die OSZE – neben ihrer traditionellen Aufgabe als Wächterin der Demokratie, der Menschen- und Minderheitenrechte und der Medienfreiheit sowie als Forum für vertrauensbildende Maßnahmen – bei der Reform des Sicherheitssektors Dienstleistungen anbietet, die geeignet sind, den Reformansprüchen gerecht zu werden. Die These lautet, dass die OSZE ohne ein explizites Mandat eine Vielfalt ambitionierter, zugleich aber unzulänglich koordinierter Maßnahmen ergriffen hat, die nur zum Teil von einer Bedarfsanalyse und stattdessen häufig von institutionellen

-
- 1 Für Informationen zu einzelnen Aspekten der OSZE-Arbeit im Bereich Reform des Sicherheitssektors danke ich Len a Andersson, Shay Duffy, Jörn Grävingholt, Christian Haupt, Kate Joseph, Hans Odenthal und Heinz Vetschera. Alle hier geäußerten Auffassungen sind allein von mir zu verantworten.
 - 2 Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Veröffentlichung für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994, S. 30.
 - 3 Vgl. Roland Paris, Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?, in: *International Security* 3/2001, S. 87-102.

Gestaltungsambitionen getrieben sind und für deren Effekte es bislang keine Evaluierungsmechanismen gibt.

Das Konzept „Reform des Sicherheitssektors“

Den Diskussionen über die Reform des Sicherheitssektors liegen Idealvorstellungen von legitimen, gerechten, hinlänglichen, effizienten, ressourcenverträglichen, transparenten, demokratisch kontrollierten und an den Menschenrechten orientierten Institutionen des Sicherheitssektors zugrunde, die man durch Beratung, Unterstützung beim Kapazitätsaufbau und teilweise auch direkte Implementierung umsetzen will. Die Reform des Sicherheitssektors umfasst tendenziell alle Bemühungen, die physische, soziale, materielle und ökologische Sicherheit und Unversehrtheit von Menschen in instabilen bzw. abhängigen Gesellschaften durch die Verrechtlichung, Professionalisierung und Demokratisierung von staatlichen und nichtstaatlichen Sicherheitsagenturen und die Veränderung der innergesellschaftlichen Sicherheitskultur zu fördern. Dem Konzept der Reform des Sicherheitssektors liegt die Annahme zugrunde, dass innergesellschaftliche Sicherheit, d.h. die Ordnungsleistung des Staates, zentrale Voraussetzung für Demokratisierung und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ist und ein mangelhaft regulierter Sicherheitssektor tiefer liegende Konfliktursachen verstärkt. Als typische Erscheinungsformen innergesellschaftlicher Unsicherheit gelten organisierte Kriminalität und illegale paramilitärische Verbände, Drogen- und illegaler Waffenhandel, unkontrollierter Waffenbesitz, Terrorismus und gewaltbereiter Extremismus sowie willkürlich agierende Sicherheitsapparate. Zudem sind für die Betroffenen häufig gerade staatliche Institutionen, darunter das Militär und die Polizei, eine Hauptquelle von Unsicherheit. Konkret beziehen sich Reformvorhaben vornehmlich auf das Militär, die Polizei, die Geheimdienste, die Justiz, die Strafverfolgung und parlamentarische bzw. öffentliche Kontrollinstanzen.⁴ In der Entwicklungszusammenarbeit internationaler Organisationen wie der OECD, der Weltbank, der Vereinten Nationen, der EU und der OSZE sowie nationaler Entwicklungsagenturen – insbesondere in Großbritannien und Deutschland – wird mit der Reform des Sicherheitssektors implizit der Anspruch erhoben, einen Beitrag zur Konfliktprävention und zum Konfliktmanagement, vor allem aber zur Staatsbildung leisten zu wollen und zu können.

Das Panorama möglicher Maßnahmen reicht (a) von der Stärkung ziviler und demokratischer Mitbestimmung und Kontrolle („Primat des Zivilen“) über (b) die Umwidmung militärischer, militärwirtschaftlicher und humaner Ressourcen für zivile Zwecke („Konversion“, „Entmilitarisierung“ und Haus-

4 Vgl. Dylan Hendrickson, A Review of the Security Sector Reform, The Conflict, Security and Development Group des Department for International Development (DFID), Working Papers, Centre for Defence Studies at King's College London, London 1999, S. 29.

haltskontrolle) bis zur (c) zweckrationalen Reform militärischer und polizeilicher Institutionen („Professionalisierung“, „Kapazitätsaufbau“), (d) zum Aufbau einer unabhängigen Justiz und eines humanen Strafvollzugs („Rechtsstaatlichkeit“) und (e) zur Erarbeitung von Sicherheitsanalysen und -konzeptionen. Faktisch sind externe Beiträge zur Reform des Sicherheitssektors dort in Angriff genommen worden, wo internationale Abkommen, die nach bewaffneten Konflikten abgeschlossen wurden, ein Mandat dazu erteilt haben (Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien), kollektiv organisierte bzw. massive bewaffnete Konflikte zuvor mit einem Waffenstillstand beendet wurden (z.B. Tadschikistan, Berg-Karabach, Nordirland), begrenzte lokale Initiativen unterstützt werden und Geberländer sich grundsätzlich der Verwaltungsreform widmen.⁵ In Staaten mit schwacher Staatlichkeit („*failed states*“), in der Eskalationsphase von Konflikten und während der Austragung kriegerischer Auseinandersetzungen haben internationale Organisationen bzw. nationale Agenturen hingegen keine nennenswerten Beiträge zur Reform des Sicherheitssektors geleistet.

Veröffentlichungen zur Reform des Sicherheitssektors lesen sich wie eine Zusammenstellung normativer Vorstellungen über die Aufgaben der drei Staatsgewalten im Bereich innerstaatlicher Sicherheitsvorsorge.⁶ Den Debatten zur Reform des Sicherheitssektors fehlt hingegen ein adäquates Verständnis der Konflikttypen, länderspezifischen Bedingungen und Anforderungen, der Konfliktphasen, in denen externe Reformimpulse wirksam werden können, des externen Sicherheitsumfelds und des Verhältnisses von externer Hilfe zu lokaler Eigenverantwortung. In einer kritischen Bestandsaufnahme kam das britische Ministerium für internationale Entwicklung (*Department for International Development*, DFID) im Jahre 1999 zu dem Schluss, dass der Impuls für Reformen im Sicherheitssektor aus den Empfängerländern selbst kommen muss und Unterstützung nur gewährt werden sollte, wenn eine legitime Regierung die Sicherheitskräfte kontrolliert.⁷ Die Vielfalt von internationalen Organisationen bzw. nationalen Agenturen wiederum, die im Bereich Reform des Sicherheitssektors tätig sind, zieht häufig Konkurrenz, Misstrauen und Informationsblockaden nach sich. Dies trifft insbesondere auf das Engagement im unmittelbaren Militärbereich (NATO bzw. individuelle NATO-Staaten) im Verhältnis zu zivilen Organisationen zu. Die Diskrepanz zwischen einem weit gefassten Anspruch und tatsächlichen Fähigkeiten mündet meist in Forderungen nach stärkerer Koordination, Kohärenz und

5 Vgl. Saferworld/International Alert/Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform. Broadening the Debate, Occasional SSR Paper No. 1, Den Haag 2002.

6 Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Albrecht Schnabel/Monica Blagescu, Towards More Effective Assistance in Security Sector Reform, Policy Brief, Hamburger Informationen Zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 34/2002, Hamburg 2002.

7 Vgl. Hendrickson, a.a.O. (Anm. 4), S. 9.

Prioritätensetzung, adäquater Ressourcenausstattung und einer klaren Zuweisung von Kompetenzen und Zuständigkeiten.⁸

Aus den Erfahrungen internationaler Hilfsorganisationen sind wiederholt Minimal Kriterien für die Reform des Sicherheitssektors entwickelt worden. Reformvorhaben sollten zunächst *erstens* die Prioritäten im Handlungsbedarf der Empfängerländer analysieren, *zweitens* die lokalen Eigenkapazitäten und einflussreichen Akteure identifizieren, *drittens* die Expertise, die Ziele, den Umfang und die Dauer des internationalen Engagements definieren sowie *viertens* sich mit anderen Organisationen über die Arbeitsteilung abstimmen. Internationale Projekte bedürfen nachvollziehbarer Erfolgskriterien, über die Rechenschaft abzulegen ist. Der Rückgang schwerer Kriminalität, eine Verbesserung der Menschenrechtssituation, die Abnahme von Korruption im Justiz- und Polizeiwesen und der Aufbau bzw. der Erhalt von Eigenkapazitäten wären denkbare Maßstäbe.⁹ Sofern keine Bedarfs-, Kapazitäts-, und Erfolgsanalyse erfolgt, kann der Anspruch, einen Beitrag zur Reform des Sicherheitssektors zu leisten, dazu führen, dass nur den institutionellen Interessen von Geberorganisationen gedient wird, Ressourcen verschwendet und schlimmstenfalls Reformfiktionen kreiert werden.

Ein Mandat der OSZE?

Eine Suche nach dem Stichwort „*security sector reform*“ auf der Website der OSZE liefert nicht eine einzige Referenz. Während die OSZE-Missionen über recht eindeutige Mandate im Bereich der Demokratisierung, der Menschenrechte und der Konfliktverhütung verfügen und die Wiener OSZE-Gremien diesbezüglich ihre Anleitungs- und Aufsichtsaufgabe wahrnehmen, gilt dies für Reformen im Sicherheitssektor nur eingeschränkt. Ein entsprechender OSZE-Auftrag kann indirekt aus der „menschlichen Dimension“ der OSZE abgeleitet werden, insbesondere den Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten, legislative Transparenz, die Unabhängigkeit der Judikative und faire Gerichtsverfahren zu gewährleisten,¹⁰ sowie aus dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der 1994 auf dem Budapester OSZE-Gipfeltreffen verabschiedet wurde und eine effektive und verfassungsgemäße Kontrolle über das Militär, Paramilitärs und andere Sicherheitskräfte vorsieht.¹¹ Für die Beachtung des Verhaltenskodex zeichnen das

8 Vgl. Hans-Joachim Gießmann, Reform des Sicherheitssektors, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (unveröffentlichtes Manuskript), unter: http://www.bmz.de/infotehk/fachinformationen/spezial/spezial056/spezial056_13a.html.

9 Vgl. Saferworld/International Alert/Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, a.a.O. (Anm. 5).

10 Vgl. u.a. Office for Democratic Institutions and Human Rights, Implementation Meeting on Human Dimension Issues. Consolidated Summary, Warsaw, 26 October-6 November 1998, unter: osce.org/odihr/documents/reports/hdim/consolid.pdf.

11 KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-

Forum für Sicherheitskooperation und das Konfliktverhütungszentrum verantwortlich.¹² Seit 1999 wurde eine Reihe weiterer Dokumente angenommen, die OSZE-Maßnahmen legitimieren. Die Europäische Sicherheitscharta, im November 1999 auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen verabschiedet, enthält die „Plattform für kooperative Sicherheit“, die der OSZE eine koordinierende Rolle für regionale Initiativen zuweist.¹³ Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation hat darüber hinaus im November 2000 das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen angenommen.¹⁴ Im Dezember 2002 wurde die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet.¹⁵ Das Bischkeker Aktionsprogramm, angenommen im Dezember 2001, sieht insbesondere eine enge Kooperation der zentralasiatischen Staaten beim Kampf gegen den Terrorismus vor.¹⁶ Schließlich ist unter den programmatischen Dokumenten das gemeinsam mit dem EU-Stabilitätspakt für Südosteuropa verfolgte „Umfassende Programm für Schulung, Austausch und Zusammenarbeit zur Abwehr von Menschenhandel“¹⁷ zu erwähnen.

Konkrete Aktivitäten der OSZE

Maßnahmen der OSZE zur Reform des Sicherheitssektors werden vor allem vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), namentlich der Abteilung für Rechtsstaatlichkeit, gefördert. Das BDIMR verfolgt im Jahr 2003 ein Programm zur Eindämmung von Menschenhandel im OSZE-Bereich, namentlich zur Stärkung der Feldmissionen. Maßnahmen des BDIMR umfassen darüber hinaus die Unterstützung der Reform des Strafvollzugs in Albanien, Kroatien, Serbien und Montenegro sowie Mazedonien

Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, Kapitel IV: Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 454-461.

12 Vgl. z.B. OSCE Features: The role of security forces in democratic societies, unter: http://www.osce.org/features/show_feature.php?id=92#featbm1.

13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 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, Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 474-476.

14 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 545-563.

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, darin: OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 463-467.

16 UNODCCP/OSCE, Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia. Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, Bishkek, 13.-14. Dezember 2001, unter: <http://www.osce.org/events/bishkek2001/documents/Bishkekreportpdf>.

17 Comprehensive Programme for Training, Exchange and Co-operation to Address Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe, in: Stability Pact for South Eastern Europe, Task Force on Trafficking in Human Beings, Multiyear Anti-Trafficking Action Plan for South Eastern Europe, 16. März 2001, S. 49-54, unter: <http://www.stabilitypact.org/trafficking/atap-2001.doc>.

und den Aufbau von unabhängigen Ombudsmann-Institutionen für Menschenrechte in diesen Ländern. Unterstützt wird ferner die Polizeireform in Mazedonien und in Serbien und Montenegro. Gefängnisreformen, Ombudsleute und die Kooperation zwischen Polizei und nichtstaatlichen Organisationen werden ebenso in den Kaukasusländern Armenien, Aserbaidschan und Georgien gefördert. Die Schulung von Gefängnispersonal und von Angestellten der Strafverfolgungsbehörden wird in Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan und Tadschikistan unterstützt. In Kirgisistan hat die OSZE seit Dezember 2002 auch die Anschubfinanzierung für das Büro des Ombudsmanns für Menschenrechte übernommen. In Usbekistan wurde zwar eine Ombudsmann-Institution eingeführt, blieb jedoch ohne Macht. In Kasachstan wiederum wurde ein entsprechender Gesetzentwurf blockiert.

Im weitesten Sinne zur Reform des Sicherheitssektors können darüber hinaus die von der OSZE in Zentralasien veranstalteten Seminare zur Umweltsicherheit gezählt werden. In der Ukraine organisierte der OSZE-Projektkoordinator wiederum Ende 2002 und im Frühjahr 2003 Schulungsseminare zum Schwerpunktthema Menschenrechte für Richter, Staatsanwälte und Kriminalbeamte sowie eine Konferenz zum Thema „Konversion militärischer Liegenschaften“. Ferner hat die OSZE ein Aufklärungs- und Überprüfungsprogramm gegen Folter für alle OSZE-Teilnehmerstaaten sowie ein Schulungsprogramm für Juristen und Parlamentarier in Tschetschenien aufgelegt. Schließlich beschäftigt sich das Forum für Sicherheitskooperation – neben der traditionellen Befassung mit vertrauensbildenden Maßnahmen und militärischen Aspekten der Sicherheit – zunehmend mit der Verbreitung von Kleinwaffen und (meist in Form von Seminaren) der demokratischen Kontrolle von Streitkräften.

Die OSZE-Mission im Kosovo (seit Juli 1999) ist mit 450 internationalen Mitarbeitern (und 1.100 Ortskräften) die größte Feldmission. Sie zeichnet als integraler Teil der UNMIK-Verwaltung verantwortlich für Polizeiausbildung, Justiz- und Zivilverwaltung, die Organisation von Wahlen, den Menschenrechtsschutz und den Schutz der Medienfreiheit. Insbesondere die von der OSZE geführte Kosovo-Polizeischule ist als Erfolg zu werten – nicht zuletzt im Vergleich zum KFOR-kontrollierten Kosovo-Schutzkorps. Die Tätigkeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina im Sicherheitssektor wiederum bezieht sich auf die Implementierung der Artikel II und IV des Annex 1-B des Dayton-Abkommens (1995), des Wiener Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (1996) und des Übereinkommens von Florenz über subregionale Rüstungskontrolle (1996).¹⁸ Nach weitgehender Erfüllung dieser Anfangsaufgaben konzentriert sich die Sicherheitskooperation der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina derzeit auf die Planung und Finanzaufsicht über den Militärhaushalt, Regelungen für den Waffenexport, die Unterstützung von Minenräumvorhaben und den Aufbau institutioneller Kapazitäten für die Formulierung einer gesamtbosnischen Si-

18 Unter: http://www.oscebih.org/regional_stab/pdf/article4-eng.pdf.

cherheitspolitik. Als problematisch erwies sich im Fall Bosnien und Herzegowinas die mangelhafte politische Anleitung durch die Wiener Gremien, die bis 2002 anhaltende Doppelung von sicherheitspolitischen Kapazitäten mit dem Hohen Repräsentanten für die Implementierung des Dayton-Abkommens sowie die häufig defizitäre Abstimmung der Abteilung Sicherheitskooperation der OSZE-Mission mit der SFOR-Mission.

Neben den umfangreichen Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo haben sich mehrere OSZE-Büros in der GUS zu Vermittlern für Rechtsberater und zu Konferenzagenturen entwickelt, die sich unter dem Schirm „menschliche Sicherheit“ unterbringen lassen. Im Jahre 2002 hat das OSZE-Konfliktverhütungszentrum in Aserbaidshan, Georgien und Armenien Expertentreffen zur Implementierung von OSZE-Prinzipien in den Streitkräften, der Polizei und den Geheimdiensten veranstaltet. Das OSZE-Zentrum in Bischkek wiederum organisierte Seminare für Studierende zur „menschlichen Sicherheit“ in Zentralasien. Zudem haben OSZE-Experten im Jahr 2001 die zentralasiatischen Regierungen und Militärs zur demokratischen Kontrolle von Streitkräften beraten.

Besonders in Zentralasien avancierte nach dem 11. September 2001 die Bekämpfung des Terrorismus zu einer Priorität der OSZE. Im Dezember 2001 veranstaltete die OSZE zusammen mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechenverhütung (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, UNODCCP*)¹⁹ in Bischkek eine Konferenz zu diesem Thema. Anfang Juni 2003 organisierte die Parlamentarische Versammlung der OSZE zusammen mit dem UNDP in Almaty darüber hinaus ein Parlamentariertreffen zum Thema „*The Trans-Asian Dimension of the OSCE: A Vital Security Link*“, das sich dem Kampf gegen den Terrorismus, der Umweltsicherheit und dem Aufbau demokratischer Institutionen widmete. Zudem fördert die OSZE seit Anfang 2003 in Tadschikistan die Ausbildung von Fachleuten des Verteidigungsministeriums und des Notstandsministeriums für die Räumung von schätzungsweise 16.000 Minen, die während des Bürgerkriegs verlegt worden waren.

Grundsätzlich ist die Konzentration der OSZE auf Polizei und Strafverfolgung in den zentralasiatischen Staaten und den Kaukasusländern berechtigt – Reformen fanden hier kaum statt, politische Instrumentalisierung, Amtsmissbrauch, Korruption und die Verquickung mit der organisierten Kriminalität sind weit verbreitet.²⁰ Insbesondere in Zentralasien ist die Einflussnahme der OSZE auf die Reform des Sicherheitssektors jedoch bisher als moderat einzustufen – die angestrebte Förderung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Kultur im Sicherheitssektor steht im Widerstreit zu den stabilitätspolitischen Vorstellungen der zentralasiatischen Regime. Institutionelle Reformen,

19 Seit dem 1. Oktober 2002: Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung/United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC.

20 Vgl. International Crisis Group, *Central Asia: The Politics of Police Reform*, Asia Report Nr. 42, Osch/Brüssel, 10. Dezember 2002.

die von der OSZE in Zentralasien angeregt wurden, verliefen dann ohne Erfolg, wenn sie den autoritären Herrschaftsmodus bloßstellten.²¹ Die zentralasiatischen Regierungen zeigen ihrerseits vornehmlich Interesse an operativer Unterstützung durch die OSZE bei der Verstärkung von Grenzkontrollen, der Bekämpfung von Terrorismus, organisiertem Verbrechen und Drogenhandel.²² Technische Hilfeleistungen ohne Verknüpfung mit einer Reformagenda können zur Verfestigung undemokratischer Verhaltensmuster beitragen. Der „Krieg gegen den Terror“ in Zentralasien stellt die OSZE vor das Dilemma, dass die dortigen Regierungen ihn wiederholt als Vorwand nutzen, um Menschenrechte und Grundfreiheiten einzuschränken. Die Befürchtung, dass die Reformagenda dem „Krieg gegen den Terror“ untergeordnet werden könnte, wird dabei auch von Beobachtern der UNDP-Projekte geäußert.²³

Andere internationale Organisationen

Unter den internationalen Organisationen ist das UNDP am sichtbarsten mit Vorhaben im Sicherheitssektor hervorgetreten. In nationalen Aktionsplänen, die mit Regierungen, NGOs oder zunehmend auch mit privaten Unternehmen unterzeichnet wurden, hat UNDP die Minenräumung, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme sowie Polizeireformen unterstützt, Letzteres insbesondere in El Salvador, Guatemala, Haiti, Mozambique und Somalia. In den UNDP-Debatten über die Stärkung von Staatskapazitäten, so ein Beobachter, fehlt es jedoch an einer systematischen Auswertung von Erfolgen und Misserfolgen.²⁴ Seit Herbst 2002 wurden allerdings innerhalb des UNDP Kriterienkataloge entwickelt, an denen Projektförderung künftig ausgerichtet sein soll.²⁵ In den Programmen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds wiederum spielt Haushaltsdisziplin stets eine wesentliche Rolle und von daher besteht ein ausgeprägtes Interesse an der Reduktion der Militärausgaben. Neben Projekten in Afrika finanziert die Weltbank in Bosnien und Herzegowina und in Rumänien Demobilisierungsprogramme. In jüngster Zeit befasst sich der Entwicklungshilfe-Ausschuss (*Development Assistance Committee*) der OECD als Teil der Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls mit der Kontrolle des Militärsektors durch Parlamente, die Judikative und die Zivilgesellschaft. Seit Herbst 2001 hat schließlich der Stabilitätspakt der EU für Südosteuropa die Reform des Sicherheitssektors zu seinen Aufgaben erklärt.

21 Vgl. Marie-Carin von Gumpenberg, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Stabilisierendes Moment in Zentralasien?, SWP-Studie S 33, Berlin, Oktober 2002, S. 11.

22 Vgl. ebenda, S. 16.

23 Vgl. Dylan Hendrickson/Andrzej Karkoszka, The Challenges of Security Sector Reform, SIPRI Yearbook 2002, Oxford u.a. 2002, Kapitel 4.

24 Vgl. Hendrickson, a.a.O. (Anm. 4), S. 36.

25 Vgl. UNDP, Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), Justice and Security Sector Reform. BCPR's Programmatic Approach, November 2002; Nicole Ball, Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP, 9. Oktober 2002.

Konkretisiert hat sich dies bisher vornehmlich in einem regionalen Plan zur Eindämmung von Kleinwaffen und einer Initiative zur Bekämpfung organisierter Kriminalität. Im sicherheitsrelevanten Bereich kooperiert die OSZE vor allem mit dem UNODC, dem Europarat, der NATO (namentlich auf dem Balkan) und im Bereich der Kleinwaffen und der Terrorismusbekämpfung zunehmend auch mit Partnern außerhalb der OSZE, darunter die Kooperationspartner im Mittelmeerraum (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien), der Organisation für Afrikanische Einheit, der Arabischen Liga und der Organisation der Islamischen Konferenz.

Folgerungen

Die Anfang der 1990er Jahre zunächst genährte Erwartung, die OSZE könne zur dominanten, gesamteuropäisch-kooperativen Sicherheitsorganisation avancieren, prallte an divergierenden Machtinteressen, der Bedeutung militärischer Ressourcen, der Überlebensfähigkeit der NATO und den Machtasymmetrien innerhalb der OSZE selbst ab. Grundsätzlich verfügt die OSZE jedoch nach wie vor über mehrere so genannte „komparative Vorteile“. Sie ist die einzige internationale Organisation, die sich fortgesetzt mit Reformen des Sicherheitssektors im Kaukasus, in Zentralasien und auf dem Balkan beschäftigt. Im Unterschied zur NATO ist die OSZE nicht auf die Modernisierung militärischer Kapazitäten unter den postsozialistischen Ländern konzentriert, sondern auf die innergesellschaftlichen Voraussetzungen menschlicher Sicherheit. Ferner sind Selbstverpflichtungen von Empfängerländern verbindlicher, wenn sie – im Unterschied zu Aktivitäten von nichtstaatlichen Organisationen – von hochrangigen Regierungsvertretern in der OSZE übernommen werden. Zudem ist die OSZE nicht auf die intergouvernementale Zusammenarbeit beschränkt, sondern bezieht nichtstaatliche Organisationen ein. Dort, wo nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts ein VN-Mandatsgebiet eingerichtet wurde, verfügt die OSZE – neben anderen Organisationen – darüber hinaus über quasi-staatliche Autorität. Freilich sind in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo die Voraussetzungen diesbezüglich besonders günstig. Schließlich verfügt die OSZE sowohl über hohe Reputation als auch ein motiviertes, junges und multinationales Personal, das nicht durch ministerielle Bürokratien oder militärische Hierarchien verbildet wurde und vergleichsweise unabhängig von partei- oder machtpolitischen Einflüssen agieren kann.

Die potenziellen Vorteile werden jedoch durch die institutionellen Binnenmechanismen der OSZE gefährdet. Die OSZE imitiert in vieler Hinsicht den Inkrementalismus der EU. In der Diffusion von Tätigkeitsfeldern können die komparativen Vorteile der OSZE verloren gehen. Bei einer Ausweitung der Tätigkeiten besteht die Gefahr einer Doppelung mit anderen internationalen Organisationen. Die OSZE verliert sich in einer Vielzahl von hektisch aufge-

legten Projekten, in denen eine nachhaltige Strategie oft nur schwer erkennbar ist. Die Glaubwürdigkeit von OSZE-Missionen, insbesondere im GUS-Raum, leidet unter einer hohen Personalfluktuation in den Feldbüros, kostspieligem Info-Tourismus, diskontinuierlicher Projektfinanzierung bei einer gleichzeitigen Flut unverbundener Teilprojekte sowie unter kurzfristigen Arbeitsverträgen, die erworbenes Wissen systematisch entwerfen. Offenkundig empfinden die OSZE-Feldmissionen chronischen Handlungsdruck, bevor ein angemessenes Problemverständnis erworben und geklärt wurde, welche langfristigen Verpflichtungen die OSZE einzugehen bereit ist.

Einzelprojekte werden allzu häufig innerhalb der OSZE generiert, d.h. Politik wird „von oben“ entwickelt und dann an ein Empfängerland „verkauft“, ohne dass es vorab eine Bedarfsanalyse durch unabhängige Gutachter oder Empfängerregierungen gegeben hat. Im Jahre 2002 hat sich der portugiesische Vorsitz der OSZE deshalb ausdrücklich die Aufgabe gestellt, die Bevormundung der Empfänger, namentlich in Zentralasien, zu überwinden.²⁶ Analytisch und operativ angeleitete Bedarfsstudien, die vor einer Maßnahme erarbeitet werden, sind eher die Ausnahme – so z.B. die exemplarische Vorstudie zur Polizeireform in der Bundesrepublik Jugoslawien.²⁷ Zwar wird ein erheblicher Teil der OSZE-Projekte in der GUS durch die EU gefördert, es gibt jedoch keine öffentlich nachvollziehbaren Projektausschreibungen bzw. transparente Kriterien der Projektbewilligung.

Innerhalb der OSZE ist die Koordination unter den Abteilungen, die sich mit Aspekten der Reform des Sicherheitssektors beschäftigen, defizitär. Die Abteilung für Polizeifragen arbeitet weitgehend für sich, eine Abstimmung mit dem Forum für Sicherheitskooperation findet laut Insiderberichten kaum statt. Das BDIMR wiederum offeriert sicherheitsrelevante Beratung unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte, unter anderem für Grenztruppen. Es orientiert sich dabei noch am ehesten an operativen Kriterien der Projekttasistenz, unterliegt allerdings auch der Gefahr einer thematischen Ausfransung. Die OSZE behandelt die Datenbanken über nationale Praktiken bei der Implementierung von OSZE-Prinzipien als Geheimdiplomatie. Die zu fördernde Transparenz und Rechenschaftspflicht wird somit durch die OSZE selbst nur unbefriedigend eingelöst. Darüber hinaus ist das Mandat einiger Missionen und Büros vor Ort so allgemein gehalten, dass geradezu jede Form demonstrativer Wohltaten gerechtfertigt werden kann. Das Kohärenzdefizit ist freilich keine Eigenheit der OSZE – der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird beispielsweise ein ähnliches Zeugnis ausgestellt.²⁸

26 Vgl. OSCE, The Secretary General, OSCE Partnerships for Security and Co-operation. Annual Report on Interaction between Organisations and Institutions in the OSCE Area, Wien 2003, S. 60.

27 Richard Monk, Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, OSCE Mission to the FRY, Belgrad 2001.

28 Vgl. Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern. Eine Dokumentation der Fachtagung des BMZ und der GTZ, 2. Mai 2001, Gustav-Stresemann-Institut, Bonn; Tobias Debiel/Volker Matthies, Krisenprävention: Was wurde erreicht?, in: AFB-Texte 2/2000; Tobias Debiel/Martina Fischer, Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt.

Aufgrund des unklaren OSZE-Mandats zur Reform des Sicherheitssektors, geringer Einflussmöglichkeiten gegenüber Regierungen, die kein Eigeninteresse bekunden, begrenzter Expertise und spärlicher finanzieller Anreize wird die Rolle der OSZE in den meisten Fällen auf die Verbreitung normativer Vorstellungen, die Vermittlung von Expertenwissen, den Meinungsaustausch unter Mitgliedern, die langfristige Beobachtung und die Unterstützung und Koordination von nationalen Eigeninitiativen beschränkt sein. Der größte Einfluss der OSZE auf die innergesellschaftliche Sicherheitspolitik dürfte im Beitrag zur Vertrauens- und Investitionswürdigkeit eines Landes bestehen.

Ein Ausweg aus den Funktionsdefiziten dürfte an mehrere Bedingungen geknüpft sein, darunter eine erkennbare Prioritätensetzung durch den Amtierenden Vorsitzenden und seine Persönlichen Vertreter (bei längerer Amtszeit), öffentliche Transparenz und Rechenschaftspflicht über Kosten und Nutzen von OSZE-Projekten, Ausschreibungspflicht für größere Projekte, gezielte Mandate anstelle einer Selbstmandatierung von nationalen OSZE-Büros, eine deutlichere Differenzierung zwischen kurz- und langfristigen Projekten, die Abstimmung mit Förderrichtlinien des UNDP und der OECD im Bereich des Sicherheitssektors, eine auf Kontinuität angelegte, qualifizierte Personalpolitik und die Aufwertung der Parlamentarischen Versammlung zu einem Kontrollorgan. Erste positive Schritte sind in den jährlichen „Dreiertreffen auf hoher Ebene“ mit den VN und dem Europarat, der Stärkung operativer Einheiten im OSZE-Sekretariat, dem Informationsaustausch mit UNDP seit Ende 2001, der seit 2002 verbesserten Projektkoordination mit der EU und der Schaffung von Kontaktpersonen für subregionale Organisationen zu sehen.

Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/2001, S. 14-23.