OSZE 9

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

OSZE-Jahrbuch 2003

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

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-8329-0470-0

1. Auflage 2003
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Jaap de Hoop Scheffer
Zum Geleit 13-15

Ursel Schlichting
Vorwort 17-20

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE – Themenschwerpunkt: Die Zukunft der OSZE

Daan W. Everts
Die Zukunft der OSZE 25-33

Adam Daniel Rotfeld
Hat die OSZE eine Zukunft? 35-48

Dieter Boden
Die OSZE – Wohin? 49-55

Edwin Bakker/Bert Bomert
Herausforderungen für die OSZE –
Ein niederländischer Standpunkt 57-66

Wolfgang Zellner
Asymmetrische Sicherheit in Europa
und die Aufgaben der OSZE 67-80

Stanley R. Sloan/Heiko Borchert
„Soft power“ als Lösung: US-amerikanisch-europäische
Beziehungen in Europa und über Europa hinaus 81-95

Gudrun Steinacker
Die Rolle der OSZE als regionale
Sicherheitsorganisation bei der Bekämpfung
des internationalen Terrorismus 97-102

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Zhanylzhan Dzhunusova
Kasachstan und die OSZE 105-115

Igor Lossowsky
Die Tätigkeit der OSZE aus ukrainischer Sicht 117-133

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Christiane Jaenicke
Die OSZE-Präsenz in Albanien –
Warum überhaupt und wozu noch? 139-153

Uta Zapf
Wechselbad der politischen Beziehungen:
Die OSZE-Mission in Minsk und ihre politische
Perspektive nach ihrer Wiedereröffnung 155-165

Claus Neukirch
Die OSZE-Mission in Moldau 167-179

Volker Jacoby
Die OSZE-Mission in Georgien 181-189

Peter Burkhard
Das OSZE-Büro in Baku 191-201

Jorma Inki
Die Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe
in Tschetschenien: Prüfstein für die OSZE? 203-218

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

'Abd al-Hakeem Carney
Was ist politischer Islam?
Plädoyer für eine Neuklassifizierung 221-230

Claude Cahn
Die Politik der Abschiebung:
Europa und der Versuch einer Lenkung der Roma 231-245

Aufbau kooperativer Sicherheit

Lamberto Zannier
Ein neuer Schwerpunkt:
Grenzmanagement und Grenzsicherheit 249-260

Andreas Heinemann-Grüder
Die OSZE und Reformen im Sicherheitssektor 261-271

Jan Peter Fladeboe
Die Erfüllung der Friedensvereinbarungen von Dayton:
Das Abschließende Dokument der Verhandlungen nach
Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenabkommens
für Frieden in Bosnien und Herzegowina 273-283

Pál Dunay
Setzt den angepassten KSE-Vertrag
in Kraft oder nicht – aber tragt die Konsequenzen 285-315

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Gianluca Rampolla/Annica Carlsson
Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser –
Ein neues Arbeitsfeld für die OSZE bei der
Förderung von Sicherheit und Stabilität 319-329

Walter Kemp
Die Entflechtung von Kriminalität und Konflikt –
Eine Herausforderung für die OSZE 331-351

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Christian Möller
Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet
und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten 357-370

Frank Evers
Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien:
Die Einrichtung der „OSZE-Akademie“ in Bischkek 371-380

Außenbeziehungen und Einflüsse

Thomas M. Buchsbaum
Sicherheit in Ostasien:
Können die Erfahrungen der OSZE helfen? 383-399

Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė
Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten:
Die Rolle der OSZE und des Europarats 401-417

Ingo Peters
OSZE, NATO und EU im
„Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“:
Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung 419-440

Heiko Borchert/Daniel Maurer
Kooperation, Rivalität oder Bedeutungslosigkeit?
Fünf Szenarien zur Zukunft der Beziehungen
zwischen OSZE und EU 441-455

Anhang

Zehntes Treffen des Ministerrats
am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto 459-498

- Erklärung des Ministerrats von Porto 460-463
- OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus 463-467
- Erklärung zum Menschenhandel 467-471
- Erklärungen des Ministerrats 471-483
- Beschlüsse des Ministerratstreffens von Porto 483-498

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich 499-500

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen 501-517

OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2002/2003 519-532

Literaturauswahl zur OSZE 2002/2003 533-543

Abkürzungsverzeichnis 545-549

Autorenverzeichnis 551-553

Jaap de Hoop Scheffer

Zum Geleit

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat – ebenso wie ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – in den vergangenen 30 Jahren hart dafür gearbeitet, die politischen Antagonismen, die die Menschen in unserem Teil der Welt trennen, zu überwinden. Diese Arbeit wird nicht nur von Regierungen geleistet, sondern von Menschen quer durch alle Gesellschaftsschichten – von nichtstaatlichen Organisationen, Verbänden und Vereinigungen, von Wissenschaftlern und von vielen anderen Gruppen und Einzelpersonen.

Deutschland hat ebenso wie die Niederlande die Arbeit der OSZE und ihre Bemühungen von Beginn an mit großem Engagement unterstützt. Die drastischen Veränderungen in Europa in den letzten zehn Jahren haben dazu geführt, dass die Organisation und ihre Teilnehmerstaaten auf ihrem Weg ein großes Stück weiter gekommen sind. Mehr als jeder andere Teilnehmerstaat hat Deutschland diese Veränderungen, diesen Wandel des politischen Klimas, dessen Höhepunkte der Fall der Berliner Mauer und die anschließende Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik waren, selbst erfahren.

Die Niederlande haben in diesem Jahr nun erstmals den Vorsitz der OSZE übernommen. Der Vorsitz ist dafür verantwortlich, dass die Koordination und die Kontinuität der Politik der OSZE gewährleistet sind; ebenso muss er über die internationalen politischen Entwicklungen und die Politik innerhalb der Organisation auf dem Laufenden bleiben.

Auf der Tagesordnung der OSZE für das Jahr 2003 und die kommenden Jahre stehen viele wichtige Themen. Von den zahlreichen Sorgen und Anliegen möchte ich zwei besonders hervorheben: den Kampf gegen den Terrorismus und die Bekämpfung der verschiedenen Formen des illegalen Handels. Ersterer steht seit dem 11. September 2001 an der Spitze der internationalen Agenda. Ohne eine umfassende Herangehensweise wird dem Terrorismus angesichts seiner Komplexität und globalen Reichweite nicht zu begegnen sein. Gleichzeitig darf die Bekämpfung des Terrorismus nicht dazu führen, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten unserer Bürger ausgehöhlt werden.

Was das zweite Thema anbelangt, so ist illegaler Handel – sei es mit Menschen, sei es mit Kleinwaffen und leichten Waffen, sei es mit Drogen – für die Niederlande ein eindeutiges Beispiel für die neuen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert. Illegaler Handel verursacht nicht nur menschliches Elend, er untergräbt auch die Volkswirtschaften und die politischen Systeme. Es gilt also eine OSZE-Strategie für die Auseinandersetzung mit den neuen Bedrohungen zu entwickeln, wie es auch im letzten

Dezember in Porto beschlossen wurde. Diese Strategie muss das Ergebnis unserer gemeinsamen Anstrengungen sein, Anstrengungen sowohl der Regierungen als auch der Zivilgesellschaft. Es liegt an uns, sie zum Erfolg zu führen.

Im Juni 2003 fand in Wien die erste Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz statt. Die Konferenz markierte den Beginn eines Prozesses, mit dessen Hilfe in Zukunft hoffentlich mit Erfolg überwacht werden kann, inwieweit die Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen im Bereich Sicherheit nachkommen.

Die OSZE ist weit gekommen. Dennoch bedarf es im gegenwärtigen Klima der Veränderungen einiger Reformen, um die Organisation auf die vor uns liegenden Herausforderungen vorzubereiten. Administrative Reformen sind daher mehr als eine rein interne organisatorische Angelegenheit. Sie werden vielmehr von der sich stets und ständig verändernden internationalen politischen Landschaft diktiert. Unser gemeinsames Ziel ist es, die OSZE so effektiv wie möglich zu machen.

Die OSZE ist bekannt für ihr umfassendes Sicherheitskonzept. Sicherheit ist mehr als Rüstungskontrolle und das Schlichten politischer Differenzen. Sicherheit betrifft letzten Endes die Menschen; Sicherheit betrifft den Schutz, den sie benötigen, um ein menschenwürdiges Leben führen zukönnen. Unser oberstes Ziel ist es, die Sicherheit jedes Einzelnen, die Sicherheit von Minderheiten und die Sicherheit sozial benachteiligter Gruppen zu gewährleisten. Dauerhafter Frieden und nachhaltige Sicherheit können jedoch nur dann erreicht werden, wenn den Menschenrechten sowie ökonomischen und ökologischen Entwicklungen die ihnen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dass die Organisation diese Dimensionen in ihrer praktischen Arbeit vor Ort – auf die die OSZE stolz sein kann! – stets miteinander verknüpft, ist eindrucksvoller Beweis für ihre Vorreiterrolle bei der Bewältigung von Konflikten. Das ist der eindeutige „Mehrwert“ der OSZE im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen.

Unsere gemeinsamen Verpflichtungen, die Verpflichtungen aller Teilnehmerstaaten, verlangen von uns, dass wir unsere Bemühungen fortsetzen. Die OSZE hat es sich stets zum Prinzip gemacht, nicht nur mit Regierungen und internationalen Institutionen, sondern auch mit zivilgesellschaftlichen, nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen sowie mit der Wissenschaft zusammenzuarbeiten. Das OSZE-Jahrbuch 2003 ist erneut ein Beleg für den großen Umfang der Aktivitäten und das Engagement, den Institute wie das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) in der OSZE-Region zeigen. Das Jahrbuch enthält eine Fülle von Informationen und Analysen zu einem großen Spektrum an Themen, die Teil unserer Arbeit sind.

Wir sind dankbar für den wertvollen Beitrag, den Institute wie das IFSH zu den nicht enden wollenden Bemühungen, Frieden und Sicherheit in unserem Teil der Welt herzustellen und aufrechtzuerhalten, leisten. Von diesem Bei-

trag profitiert nicht nur der akademische Diskurs, sondern auch und ganz wesentlich die anhaltende politische und öffentliche Debatte über dieses wichtige Thema in Deutschland und überall in der OSZE-Region.

Ursel Schlichting

Vorwort

Vor zwei Jahren lautete die einleitende Frage an dieser Stelle „Steckt die OSZE in einer Krise?“ Verfolgt man die Diskussionen der letzten Monate – sowohl innerhalb der OSZE als auch in der Wissenschaft, der Politik und der interessierten Öffentlichkeit –, so stellt man fest, dass diese Frage offenbar von einer Mehrheit der Beobachter inzwischen mit „ja“ beantwortet wird. Es ist der Eindruck entstanden, dass die Krise von Dauer ist und dass es sich sogar um eine äußerst ernste Krise handelt.

Einige Indizien sprechen zunächst dafür: Mit der Erweiterung von EU und NATO dringen gewichtige – konkurrierende? – Akteure geographisch immer tiefer in ein Gebiet vor, in dem die OSZE bis vor kurzem die einzige für Sicherheit und Stabilität zuständige Organisation war – auch wenn Wien schon länger in erster Linie als „Sprungbrett“ nach Brüssel betrachtet wurde. EU und NATO werden künftig Länder angehören, in denen die OSZE bis vor kurzem noch Missionen unterhielt, was nicht recht ins Bild eines EU-Mitglieds passen will, nehmen EU-Staaten doch für sich in Anspruch, über ausreichend demokratische und rechtsstaatliche Mechanismen zur Konfliktregelung, beispielsweise zur Lösung von Minderheitenkonflikten, zu verfügen und nicht auf die Hilfe der OSZE und ihrer Institutionen, beispielweise also des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, angewiesen zu sein. Die EU hat darüber hinaus bereits mit der Übernahme von Aufgaben im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung begonnen und ist damit in Tätigkeitsfeldern aktiv, die bislang zum Kernaufgabenbereich der OSZE gehörten. Die Feldmissionen der OSZE, bislang hochgelobt wegen ihres aktiven und oftmals erfolgreichen Einsatzes z.B. in der Konfliktnachsorge – und damit wiederum der Konfliktprävention – und unangefochtener komparativer Vorteile der OSZE, werden von einer Reihe von Staaten zunehmend kritisiert oder gar für überflüssig gehalten: Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, Unausgewogenheit in der geographischen Verteilung, aber auch in der inhaltlichen Arbeit, die sich zu stark auf die menschliche Dimension konzentriere, lauten die Vorwürfe; OSZE-Missionen werden von manchen gar als „Stigma“ empfunden, das ihre Integration in den Westen behindert. Zu den Kritikern zählt auch die Russische Föderation, die – und das ist besonders gravierend – als einer der lange Zeit stärksten Unterstützer der Organisation neuerdings nicht nur abnehmendes Interesse an der Organisation zu erkennen gibt, sondern einer ihrer schärfsten Kritiker geworden ist und zu denjenigen Staaten zählt, die generell die Bedeutung der OSZE in Frage stellen. Und schließlich scheint der derzeit in Mode gekommene Unilateralismus, Hand in Hand mit einem Trend zu militärischen Problemlösungen, die

Grundlagen der OSZE, Multilateralismus und Konfliktbearbeitung mit nichtmilitärischen Mitteln, auszuhöhlen.
Muss die Frage heute daher also nicht eigentlich lauten: „Hat die OSZE eine Zukunft?“ Wird sie angesichts der skizzierten Entwicklungen möglicherweise überflüssig? Werden ihre Aufgaben nach und nach von anderen Sicherheitsorganisationen übernommen?
Aber auch diese – auf den ersten Blick pessimistischere – Frage ist nicht neu, wie Adam Daniel Rotfeld in seinem Beitrag zum vorliegenden OSZE-Jahrbuch bemerkt. Und gerade das gibt Anlass zu Optimismus, denn: Die Frage nach der Zukunft der OSZE, die wir in diesem Jahr als Themenschwerpunkt in den Mittelpunkt des Bandes gestellt haben, wird heute – wie Rotfeld ebenfalls bemerkt – nicht mehr in erster Linie von den Kritikern, sondern vor allem von den Befürwortern der OSZE gestellt – und das verspricht fundierte, sachliche, ja kreative und im wahrsten Sinne des Wortes „zukunftsweisende“ Antworten.
Es scheint, dass die „großen“ Fragen der Vergangenheit – die Frage nach einer Verrechtlichung der Organisation, nach ihrer Überordnung über andere Sicherheitsorganisationen, die Frage nach Konkurrenz statt Kooperation und Koordination – heute zweitrangig oder gar geklärt sind: Eine Verrechtlichung wird es nicht geben; eine Hierarchisierung der Sicherheitsorganisationen zugunsten der OSZE wird mittlerweile ausgeschlossen, nicht nur infolge der Entwicklungen in der politischen Praxis, sondern auch explizit in der Europäischen Sicherheitscharta; Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen, die für Sicherheit und Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte „zuständig“ sind, sind inzwischen selbstverständlich, so selbstverständlich, dass – neben den erwarteten und erhofften Synergieeffekten noch immer auftretende – „Konkurrenz und Doppelarbeit“, „Reibungsverluste und Mittelverschwendung“ mittlerweile als „natürliche“ Defizite, als eine „unvermeidbare Alltagserscheinung“ qualifiziert werden können – so Ingo Peters im vorliegenden Band. Zwar gilt es nach wie vor, Kooperation und Koordination zu verbessern, dies scheint jedoch machbar und auch von allen Beteiligten gewollt, so dass das Problem der inter-institutionellen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen weitgehend als gelöst betrachtet werden kann.
Nicht zuletzt der 11. September 2001 hat die oftmals abstrakten, zeit- und kraftraubenden Debatten und Grundsatzdiskussionen um Verrechtlichung und Hierarchisierung, um „Repolitisierung“ und „Revitalisierung“ abrupt beendet. In den Mittelpunkt sind Themen gerückt, die konkrete, akute, drängende Probleme zum Gegenstand haben und entschlossenes Handeln erfordern – gemeinsames Handeln.
Zu fragen ist also nicht, ob die OSZE eine Zukunft hat, sondern vielmehr, wie diese Zukunft aussieht: Welches sind ihre zukünftigen konkreten Aufgaben? Wie können sie in der Praxis bewältigt werden? Welche Kompetenzen und Fähigkeiten sind dafür notwendig? In welchen Bereichen soll sich die

OSZE engagieren? Soll sie ihre Tätigkeit inhaltlich stärker konzentrieren oder weiter diversifizieren, stärker einengen oder ausweiten? Soll oder muss sie sich geographisch auf bestimmte Länder und Regionen beschränken oder behält sie ihre gesamteuropäische Orientierung? Und unverändert wichtig: Wie gestaltet sich die Arbeitsteilung bei der Bewältigung der „neuen Bedrohungen für die Sicherheit“ und der „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen in der Praxis?

Der vorliegende Band spiegelt das umfangreiche Spektrum traditioneller, neu übernommener und denkbarer zukünftiger Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der OSZE wider. Neben und in enger Verbindung mit den klassischen Aufgaben der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, der Demokratisierung und der Förderung der Menschenrechte sowie des Aufbaus kooperativer Sicherheit gehört dazu heute auch und vor allem die Beteiligung an der Terrorismusbekämpfung; dieser wiederum dient u.a. die Übernahme von Aufgaben bei der Grenzüberwachung, dem Grenzmanagement und bei der Sicherung von Grenzen. Die Frage nach dem Beitrag der OSZE zur Reform des Sicherheitssektors wird ebenso behandelt wie ihr zunehmendes Engagement im Umweltbereich zum Schutz lebensnotwendiger Naturressourcen und somit zur Verhütung von Umweltkonflikten sowie ihr engagiertes Eintreten für die Freiheit der Medien und den Schutz unbequemer Journalisten. Ebenso neu wie notwendig sind die Beschäftigung mit dem Islam als integralem Bestandteil der Kulturen im Raum „von Vancouver bis Wladiwostok“ sowie nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit transnationaler organisierter Kriminalität bzw. mit den Verflechtungen des organisierten Verbrechens mit akuten oder „eingefrorenen“ Konflikten, die diese in einem ganz neuen Licht erscheinen lassen.

Angesichts der Bedrohungen und Gefahren, der zu bearbeitenden Themen und der Vielfalt der Aufgaben wird Europa es sich nicht leisten können, auf einen solch erfahrenen Akteur wie die OSZE zu verzichten, dessen Tätigkeitsschwerpunkte inzwischen vorwiegend im operativen Bereich, in der Arbeit vor Ort angesiedelt sind. Das macht die Erfahrungen der Organisation umso wertvoller, auch wenn gerade dies zuweilen als „Nischentätigkeit“ und die OSZE als „Nischenakteur“ qualifiziert – und damit m.E. auch abgewertet – werden.

Die OSZE ist nach wie vor die umfassendste Sicherheitsorganisation der nördlichen Hemisphäre – und wird dies auch auf lange Sicht bleiben, auch wenn die Zahl derjenigen Staaten, die keiner anderen (westlichen) Organisation angehören, geschrumpft ist und in den nächsten Jahren noch weiter abnehmen wird. Die OSZE bleibt auch die Organisation mit dem umfassendsten Sicherheitskonzept, das nicht nur die politisch-militärische, sondern eben auch die ökonomisch-ökologische und die menschliche Dimension einschließt. Die Erkenntnis, dass allein dieses Konzept den modernen Anforderungen gerecht wird, hat sich im letzten Jahrzehnt bereits infolge der so unerwartet ausgebrochenen Konflikte neuen Typs und der ebenso – zumindest

in diesem Ausmaß – unerwartet aufgetretenen neuen Bedrohungen durchgesetzt – freilich ebenso wie die Erkenntnis, dass nicht eine Organisation allein die anstehenden Aufgaben wird bewältigen können.

Für die OSZE heißt das, den eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu verfolgen und dabei durchaus neue Aufgaben in vielleicht noch ungewohnten Tätigkeitsfeldern zu übernehmen. Dabei gilt es wohl auch, eine neue Ausgewogenheit anzustreben, sowohl was die Gewichtung der Dimensionen als auch die geographische Verteilung der Aktivitäten angeht. Wenn dies auch meiner Meinung nach hinsichtlich der Inhalte der Tätigkeit nicht zu den vordringlichsten Aufgaben gehört – niemand wird die Relevanz des Einsatzes für die Achtung der Menschenrechte ernsthaft in Zweifel ziehen oder Unterschiede in der demokratischen und rechtsstaatlichen Praxis der Teilnehmerstaaten leugnen wollen –, so ist es doch zumindest mit Blick auf die Akzeptanz seitens eines großen und wichtigen Teils der OSZE-Teilnehmerstaaten – und wohl auch im Interesse größerer Gerechtigkeit und weniger Selbstgefälligkeit des anderen Teils der OSZE-Staaten – unumgänglich.

Richtig ist wohl, dass Krisen „in gewissem Sinne stete Begleiter der Entwicklung der KSZE und der OSZE“ waren, wie Wolfgang Zellner schreibt. Es zeigt sich aber auch, dass die Frage „Hat die OSZE eine Zukunft?“ angesichts der alten und neuen Herausforderungen und Probleme, vor denen Europa steht, mit „ja“ beantwortet werden kann und muss.

Die Autoren des vorliegenden Bandes tragen in außergewöhnlicher Bandbreite, mit viel Engagement und großer Kompetenz dazu bei, Antworten auf die Frage nach den neuen Aufgaben und den Möglichkeiten ihrer Bewältigung zu finden. Die Redaktion dankt allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge zu der – notwendigen – Diskussion über die Zukunft der OSZE.

Dieter S. Lutz, Begründer des OSZE-Jahrbuchs, Gründer des Zentrums für OSZE-Forschung/CORE und seit 1994 Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, ist im Januar 2003 im Alter von nur 53 Jahren plötzlich verstorben. Ihm haben wir diesen Band gewidmet.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE
Themenschwerpunkt: Die Zukunft der OSZE

Daan W. Everts

Die Zukunft der OSZE

Zu Beginn des niederländischen Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde die Relevanz der Organisation von verschiedenen Sicherheitsexperten ernsthaft in Frage gestellt. Mit der Erweiterung von NATO und EU drangen gleich zwei andere Akteure in die traditionelle Domäne der OSZE vor. Hatte der alte Gaul ausgedient – oder gab es ein Leben nach dem Tod? Diverse Seminare und Artikel wurden der Untersuchung und Diskussion dieser Frage gewidmet. Nach einem Viertel der Amtszeit der Niederlande als OSZE-Vorsitz waren die kritischen Stimmen verstummt. Der Krieg im Irak beanspruchte alle Aufmerksamkeit. Und ohne jede Schadenfreude kann konstatiert werden, dass weder die Europäische Union noch die NATO den dringend benötigten Sicherheitsschirm für die gesamte OSZE-Region bieten kann. Mehr als je zuvor in den vergangenen 50 Jahren fühlen sich normale Bürger, einzeln oder in Gemeinschaft, in ihrer eigenen Umgebung bedroht. Terrorismus, eine der neuen Bedrohungen für die Region, oder die Angst vor Terrorismus betrifft das Leben von Millionen von Menschen im OSZE-Gebiet unmittelbar. Militärische Lösungen allein können diese Ängste nicht ausräumen. Vielmehr bildet sich ein breiter Konsens darüber heraus, dass echte, langfristige Sicherheit auch die Auseinandersetzung mit den Ursachen mit einbeziehen muss, ob sie nun wirtschaftlichen, humanitären, politischen oder anderen Ursprungs sind. Jenen, die sich mit der OSZE befassen, dürfte inzwischen klar sein, worauf ich hinauswill: Es ist wieder einmal das gute alte OSZE-Konzept umfassender Sicherheit.

Freud in Wien: Die OSZE auf der Couch?

Im vergangenen Jahr wurde häufig über die OSZE gesagt, sie stünde genau in der Mitte zwischen einer überaus erfolgreichen Vergangenheit und einer ungewissen Zukunft. Das hat zu einiger Selbstreflexion innerhalb der OSZE geführt, wenn nicht gar zu Selbstzweifeln. Manch einer sprach sogar von einer Identitätskrise, was angesichts der Tatsache, dass die Organisation ihren Sitz am Geburtsort der Psychologie hat, passend erscheinen mag. Was mich betrifft, so habe ich das immer für eine Übertreibung gehalten. Dennoch war es bei der Übernahme des Vorsitzes durch die Niederlande am 1. Januar 2003 höchste Zeit, die Diskussion offensiv zu führen und zur Bestimmung des Standortes sowie zur Festlegung der zukünftigen Marschroute der OSZE beizutragen. In gewisser Hinsicht könnte man sagen, dass die OSZE ein Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden ist, da sie geradezu Wunder vollbracht hat.

Ganz krass und fast ohne zu übertreiben würde ich es wagen zu behaupten, dass die Berliner Mauer ohne die OSZE nicht gefallen wäre – zumindest nicht schon 1989. Und ohne das Netzwerk der Helsinki-Komitees, die vielfältigen Verbindungen von Mensch zu Mensch und die Lobbyarbeit zugunsten der Menschenrechte, wäre der politische Erdrutsch, der sich 1989 fast über Nacht vollzog, mit Sicherheit mit mehr Gewalt und Blutvergießen abgelaufen als er tatsächlich abgelaufen ist.
Die große Frage, die der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa direkt ins Auge starrt, ist: Hat die OSZE nach den Erfolgen der Vergangenheit in der Zukunft noch irgendeine Funktion? Das Umfeld hat sich dramatisch verändert. Die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten wird Teil der Innenwelt der EU und viele von ihnen, aber auch andere werden in Kürze der ebenfalls expandierenden NATO beitreten. Und selbst diejenigen, die außen vor bleiben, werden irgendwie in den Orbit von EU und NATO einbezogen: durch Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Arrangements im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und andere Kooperationsformen. Wir haben es hier also mit einer sich ausdehnenden Welt zu tun, die den Raum der OSZE als einzigartiger Akteur auf der Bühne einschränkt. Die Frage ist: Gibt es überhaupt noch Probleme, die eine Organisation wie die OSZE erfordern? Was gleich zur nächsten Frage führt: Wofür ist die OSZE da? Was ist so Besonderes an der OSZE? Warum sollte sie bestimmte Probleme besser lösen können als andere internationale Organisationen? Oder können die zivilgesellschaftlichen Strukturen, die durch die OSZE entstanden sind, die berühmten Helsinki-Netzwerke, die Flamme am Leben erhalten?

Zurück zu den Grundlagen: Die charakteristischen Merkmale der OSZE

Bevor ich versuche, diese Fragen zu beantworten, möchte ich auf die Grundlagen der OSZE zurückkommen. Was ist der eigentliche Kern der OSZE? Was unterscheidet sie von anderen Organisationen und macht sie so unverwechselbar? Vier einzigartige Merkmale springen ins Auge.

Der umfassende Teilnehmerkreis

Das *erste* ist natürlich der umfassende Teilnehmerkreis. Von Vancouver bis Wladiwostok gehören der Organisation insgesamt 55 Staaten an. Es gibt kein anderes Forum mit einer so umfassenden Mitgliedschaft in der Region. Es gibt aber auch keine andere internationale Sicherheitsorganisation, die Sicherheit so klar als gemeinsame Verantwortung definiert. Sicherheit ist interdependent und hängt mit der Sicherheit aller zusammen. Jeder OSZE-Teilnehmerstaat hat ein Interesse an der Sicherheit jedes anderen Teilnehmerstaates und an der Sicherheit Europas. Nur durch Kooperation können Krisen verhindert werden. Die implizite Annahme ist, dass Kooperation allen nützt

und Unsicherheit in *einem* Staat das Wohlergehen *aller* beeinträchtigen kann: die vier Musketiere vereint in einem internationalen Gremium.

Peer Review

Das *zweite* Merkmal – selten erwähnt und doch eine Besonderheit der OSZE – ist, dass sie eine Plattform für etwas ist, das ich einmal „*Peer Review*" nennen möchte. Es bedeutet, dass sich die Staaten einer gemeinsamen „Selbstevaluierung" unterziehen. Die OSZE ist das einzige mir bekannte Forum, in dem innerstaatliche Themen, Probleme oder Fragen im Zusammenhang damit, wie es um die Demokratie und die Menschenrechte bestellt ist, alle Mitglieder angehen und von allen geprüft, untersucht und behandelt werden können. Eine unerhörte Vorstellung für diejenigen, die mit dem traditionellen diplomatischen Konzept der Nichteinmischung aufgewachsen sind, einer Entschuldigung, die häufig dazu benutzt wird, die traurigen Folgen schlechter Regierungsführung zu kaschieren. Vielleicht kann man sogar behaupten, dass das *Peer-Review*-Verfahren der faszinierendste Aspekt der OSZE überhaupt ist: eine Organisation, die es zulässt, dass interne – also innerstaatliche – Entwicklungen von anderen Mitgliedern oder – wie sie offiziell heißen – Teilnehmerstaaten eingehend untersucht oder zumindest überprüft werden.
Ein gutes Beispiel für ein solches *Peer Review* ist der Moskauer Mechanismus. Er wurde während des niederländischen Vorsitzes erst zum zweiten Mal überhaupt in Gang gesetzt (das erste Mal 1992 wegen Kroatien). Zehn Teilnehmerstaaten brachten ihre Besorgnis über die Reaktion der turkmenischen Behörden auf einen Attentatsversuch auf Präsident Nijassow zum Ausdruck. Die Zahl der Verhaftungen und die Behandlung der Verhafteten, aber auch die als unzureichend empfundene Antwort der turkmenischen Regierung führten dazu, dass der Mechanismus aktiviert wurde. Ohne zu sehr ins Detail zu gehen und ohne so zu tun, als ob seither alles ins Reine gebracht wurde, kann man doch mit Fug und Recht behaupten, dass der Mechanismus die Dinge ans Licht gebracht hat. Er bietet beiden Seiten eine faire Chance, ihr Anliegen darzulegen und einen kritischen Dialog zu führen, der sowohl in der OSZE als auch im Rahmen anderer Foren fortgesetzt werden kann.

Umfassende Sicherheit

Ein *drittes* charakteristisches Merkmal der OSZE ist ihr bereits am Beginn des Beitrags erwähntes „umfassendes Sicherheitskonzept". Sicherheit ist mehr als Rüstungskontrolle, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und die Beilegung politischer Differenzen. Ohne die gebührende Beachtung der Menschenrechte, der wirtschaftlichen und der ökologischen Entwicklung können keine nachhaltige Sicherheit, kein dauerhafter Frieden erreicht werden. In der OSZE-Terminologie sprechen wir von den drei Dimensionen, die alle unmittelbar mit der Sicherheitslage verbunden sind: der politisch-militärischen,

der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension. Inzwischen wird die Interdependenz dieser drei Dimensionen von anderen internationalen Organisationen und Akteuren wie z.B. von nichtstaatlichen Organisationen weitgehend anerkannt. Von der abfälligen Unterscheidung zwischen so genannten „harten“ und „weichen“ Sicherheitsfragen hat man seit längerem nichts mehr gehört. Der 11. September und andere Terroranschläge, aber beispielsweise auch Wasserkonflikte wie im Ferganatal haben der Erkenntnis zum Durchbruch verholfen, dass vermeintlich „weiche“ Themen gewaltsame Folgen haben können, wenn sie nicht angemessen behandelt werden.

Präsenz vor Ort

Das *vierte* Kennzeichen der OSZE sind ihre Einsätze vor Ort, ihre Missionen in nahezu 20 Ländern. Sie sind die Augen und Ohren der OSZE, ein anerkannter Aktivposten der Organisation, der überall dort praktische Expertise und Hilfe anbietet, wo diese am dringendsten benötigt werden. Die Feldmissionen der OSZE werden häufig als die „vorderste Front“ der Organisation bezeichnet. Durch sie ist die Organisation aktiv präsent in Ländern, die Hilfe brauchen; sie sind das Instrument, durch das politische Beschlüsse in Taten umgesetzt werden. Ihre Arbeit betrifft alle Phasen des Konfliktzyklus. Sie umfasst präventive Diplomatie, Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge. In jeder einzelnen dieser Phasen sind die Menschenrechte integraler Bestandteil ihrer Arbeit. Jede Feldmission hat ihr eigenes spezifisches Mandat, aber keine Feldmission kommt ohne aktives Eintreten für die Menschenrechte aus.

Künftige Herausforderungen: alte...

Nach diesem Blick auf die Vergangenheit und die charakteristischen Merkmale der OSZE stellt sich die Frage, ob es 2003 irgendwelche Herausforderungen gibt, die es erforderlich machen, dass gerade diese einzigartige Organisation tätig wird. Eine Frage, die uns zu einer Einschätzung der Gegenwart und der Zukunft zwingt – zu einer Einschätzung in Bezug auf Sicherheit, mögliche Herausforderungen und Bedrohungen.
Zunächst glaube ich, dass man sich fairerweise eingestehen muss, dass ungeachtet der erfolgreichen Vergangenheit der OSZE und ihrer Vorgängerin, der KSZE, nicht alle Probleme der Vergangenheit auch wirklich der Vergangenheit angehören. Einige alte Problem harren immer noch der Lösung, z.B. Konflikte, die noch aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion herrühren und seit längerer Zeit „eingefroren“ sind, aber immer noch ernsthafte Gefahren für die Sicherheit insgesamt darstellen. Die laufenden Verhandlungen über die Regelung des Status Transnistriens im Gesamtgefüge Moldaus sind ein Beispiel hierfür. Ebenso muss man sich weiterhin Sorgen um die demokrati-

sche Entwicklung und die Menschenrechte in verschiedenen Teilen der OSZE-Welt machen. Die zunehmende Konzentration der Eigentümerschaft an den Medien in alten Demokratien wie Italien oder der Rückschritt in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie in Zentralasien nach zunächst vielversprechenden Anfängen in den neunziger Jahren sind nur zwei Beispiele für die Notwendigkeit, die Bemühungen fortzusetzen. Umfassende Sicherheit ist nie fertig, an ihr muss immer gearbeitet werden.

... und neue

Zu den alten Sicherheitsrisiken kommen neue Bedrohungen und Herausforderungen hinzu, die eine Fortsetzung der Arbeit der OSZE zu rechtfertigen scheinen – Bedrohungen, die manchmal völlig neu sind, manchmal aber auch nur wieder aufgetaucht sind, wie eine politische „Rückkehr der Mumie". Diese neuen Bedrohungen können in vier Kategorien eingeteilt werden.

Terrorismus

An *erster* Stelle steht natürlich die neue Bedrohung durch Terrorismus und – ganz allgemein – Extremismus. Der 11. September, aber auch der Angriff auf das Moskauer Theater und der Bombenanschlag von Bali haben die Botschaft klar und deutlich vermittelt: Terror durch nichtstaatliche Akteure, der das Leben normaler Bürger bedroht, ist eine der ernstesten neuen Bedrohungen von Stabilität und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet. Gegen Ende des portugiesischen Vorsitzes wurden dazu im Dezember 2002 in Porto zwei entscheidende Beschlüsse gefasst. Durch die Annahme der OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und des Dokuments zur Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert[1] wurden die Grundlagen für die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus geschaffen. Nun braucht man nicht so zu tun, als sei die OSZE die einzige internationale Organisation, die in diesem Kampf eine wichtige Rolle spielen könnte oder sollte. Die OSZE sollte auf der Basis ihrer spezifischen Erfahrung und Expertise ihren „Mehrwert" finden. Die Nische der OSZE scheint in den Bereichen Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und des unerlaubten Drogen- und Waffenhandels sowie Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus zu liegen. Die OSZE sollte im Geiste wahrer Gleichheit und Solidarität aller Teilnehmerstaaten dazu bereit sein, Staaten bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus beizustehen. Das traditionelle OSZE-Konzept gemeinsamer und umfassender Sicherheit bietet dafür einen soliden Ausgangspunkt. Nur eine Herangehensweise, die alle drei Dimensionen verbindet

1 Die Beschlüsse und Dokumente des Zehnten Treffens des Ministerrats der OSZE sind abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, hier: S. 463-467 und S. 485-486.

und alle Organe und Institutionen der OSZE nutzt, wird zu den gewünschten Ergebnissen führen. Angesichts der komplexen und globalen Natur des Terrorismus werden eindimensionale Ansätze nicht ausreichen. Bei all diesen Bemühungen wird die OSZE entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit, die auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 angenommen wurde, eng mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten.
Die strikte Einhaltung der Prinzipien gute Regierungsführung und Demokratie wird dazu beitragen, unsere Gesellschaften vor der Bedrohung durch Terrorismus zu schützen. Rechtsstaatlichkeit und die umfassende Beteiligung aller Bürger am politischen Leben sind für die Bekämpfung des Terrorismus unabdingbar. Einzig diejenigen Gesellschaften, in denen das Recht, Fragen zu stellen, unbestritten ist, haben die Kraft, Extremisten aus ihrer Mitte die Stirn zu bieten. Der Kampf gegen den Terrorismus darf niemals die grundlegenden Menschenrechte unserer Bürger verletzen. Das würde nicht nur gegen die grundlegenden und ewig gültigen Prinzipien der OSZE verstoßen, sondern unsere Bürger auch anfällig für extremistische Manipulationen aller Art machen.

Menschenhandel, illegaler Waffen- und Drogenhandel

Die *zweite* Gefahr, die hier zu nennen ist, ist der illegale Handel. Er ist eine eindeutige Bedrohung für Stabilität und Sicherheit sowohl inner- als auch außerhalb der OSZE-Region. Er tritt weiträumig auf und geht Hand in Hand mit der internationalen organisierten Kriminalität: Es geht um Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen sowie mit Kleinwaffen und leichten Waffen. Menschenhandel ist ein besonders widerwärtiges Verbrechen, das zu einer immer schneller um sich greifenden Geißel dieser Welt wird. Schätzungen gehen von 700.000 bis vier Millionen Menschen aus, die im Laufe der letzten Jahre Opfer dieses neuen Sklavenhandels geworden sind. Drogenhandel ist ein Milliardengeschäft, das die Wirtschaft all unserer Länder unmittelbar schädigt. Er hat darüber hinaus ernst zu nehmende destabilisierende Auswirkungen auf unsere Gesellschaften. Der illegale Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen schließlich ist eine unmittelbare Bedrohung der Sicherheit. Illegaler Handel ist nicht nur grenzüberschreitend, sondern auch Dimensionen übergreifend. Er verursacht nicht nur menschliches Leid, sondern wirkt sich auch verheerend auf Volkswirtschaften aus und setzt politische Systeme übermäßigem Druck aus. Er hat negative und destabilisierende Auswirkungen auf die gesamte OSZE-Region. Das sind – kurz gefasst – die Gründe, aus denen die Niederlande vorgeschlagen haben, „Menschenhandel, Drogenhandel und den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen“ in diesem Jahr zum zentralen Thema des Wirtschaftsforums in Prag zu machen.

Neue Minderheiten

Eine *dritte* Kategorie neuer Gefahren und Herausforderungen ist die Entstehung neuer Minderheiten in zahlreichen Gesellschaften, insbesondere in Westeuropa. Die soziale Ausgrenzung von Minderheiten kann zu einer Spaltung der Gesellschaft und zu Instabilität führen. Die wachsenden Spannungen und das Gefühl zunehmenden Unbehagens haben bereits Auswirkungen auf die jüngsten Wahlen in der Region gehabt – auch in den Niederlanden. Wenn die nationalen Regierungen darauf nicht angemessen – und ich möchte hinzufügen: in menschenwürdiger Weise – reagieren, kann es gut sein, dass die Saat für neue Krisen bereits gesät ist. Dies ist ein Bereich, in dem die Dinge schnell eskalieren können. Das hängt mit den Beziehungen zwischen Zivilisationen, Kulturen und Religionen zusammen. Die Einbeziehung der OSZE – in beratender Funktion –, die insbesondere in Gestalt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) den nationalen Regierungen z.B. allgemeine und besondere Empfehlungen zur Sozialpolitik geben kann, könnte hier eine logische Folge sein. Auf diese Weise könnten soziale Spannungen und aufkommende Krisen bereits im Keim erstickt werden. Der Beschluss des Ministerrats von Rom aus dem Jahr 1993, in dem der HKNM dazu eingeladen wurde, sich an der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit zu beteiligen, wies bereits in diese Richtung. Das Mandat des HKNM wurde ja auch tatsächlich auf allgemeine Fragen der Nichtdiskriminierung ausgeweitet.

Arm und Reich in der OSZE

Die *vierte* Kategorie neuer Bedrohungen hängt mit der wachsenden Diskrepanz zwischen dem einen Teil der OSZE-Welt und dem anderen zusammen. Ich meine das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Staaten, die der EU angehören oder ihr demnächst beitreten werden, und jenen, die außen vor bleiben. Es gibt bereits jetzt große Unterschiede in der Wirtschaftskraft, die sich im Laufe der Zeit noch vertiefen werden, wenn wir nichts gegen dieses Ungleichgewicht tun. Es besteht das Risiko und die Gefahr einer großen Kluft zwischen vielleicht dem Großteil der OSZE-Staaten, die an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben, und denjenigen, die zurück bleiben. Ein neuer und sich vertiefender Graben zwischen einem mächtigen, großen EU-Block und dem Rest, zwischen den „Besitzenden“ und den „Habenichtsen“, wird zu ernsthaften Problemen führen, da er OSZE-weit zu Feindschaft, Spannungen und Desintegration führen wird.

Kurz: Es gibt genug Herausforderungen, die die weitere Existenz der OSZE rechtfertigen

Die Schlussfolgerung ist klar. Neben einigen alten ungelösten Herausforderungen kommen gewaltige neue Herausforderungen auf uns zu, die es erforderlich machen, dass eine Organisation wie die OSZE handelt, und zwar in allen drei Dimensionen: in der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und in der menschlichen Dimension. Der umfassende Kreis der Teilnehmerstaaten, d.h. aller Staaten der Region, die Dimensionen und die Aspekte sowohl „weicher" als auch „harter" Sicherheit rücken die OSZE ins Zentrum jeglicher Diskussion über Sicherheit in der Region. Das bedeutet keineswegs, dass die OSZE der einzige Akteur ist. Ganz und gar nicht. Andere internationale und regionale Organisationen (wie schon erwähnt), nationale Regierungen und NGOs spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Intervention, sei es im Bereich der Konfliktverhütung oder auch des Krisenmanagements, war häufig dann erfolgreich, wenn alle Beteiligten ihren Teil dazu beitrugen – und auch dazu bereit waren, gelegentlich zugunsten geeigneterer Akteure zurückzustehen.

Die OSZE kann in der Tat auf eine erfolgreiche Vergangenheit zurückblicken. Es wäre aber zu einfach so zu tun, als seien in einigen der Verfahren der OSZE oder in der Kooperation mit anderen Akteuren im Bereich der Sicherheit keinerlei Anpassungen nötig. Organisationen müssen sich entwickeln, sie müssen „lernende Institutionen" sein, die Erfahrungen aufnehmen und aus ihnen ihre Lehren ziehen. Es gibt immer Raum für Verbesserungen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die OSZE nicht von anderen Organisationen.

Die Geschichte der Region hat auch gezeigt, dass exakte Planung und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren vor Ort notwendig sind. Strukturelle Zusammenarbeit und klare Absprachen hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen den internationalen Akteuren sind ein absolutes Muss. Im Vergleich zum Kosovo war die Zusammenarbeit zwischen den maßgeblichen internationalen Organisationen in Bosnien und Herzegowina weit weniger gut strukturiert. Die Folge davon waren mehr parallele Aktivitäten, Doppelarbeit, ja manchmal sogar Rivalität, was zur Verschwendung von Zeit, Energie und Ressourcen führte. Im Kosovo war von Anfang an eine einheitliche Struktur geplant, innerhalb derer die EU, die OSZE und – wegen der besonderen Flüchtlingsproblematik – der UNHCR unter Führung der Vereinten Nationen zusammenarbeiten sollten. Es gab also *ein* Gebäude mit *einem* Dach und sehr klar abgegrenzten Kompetenzen, was zu größerer Effizienz in der Konfliktnachsorge führte.

In der Vergangenheit wurde die regionale Unausgewogenheit der OSZE kritisiert. Die OSZE hat sich vorwiegend mit Problemen „östlich von Wien" befasst: im ehemaligen Jugoslawien, im Kaukasus und jetzt auch in Zentralasien. Probleme „westlich von Wien" blieben so ziemlich unberührt. Wendet

man sich nun den neuen Herausforderungen zu, bestünde die Möglichkeit, den geographischen Schwerpunkt der Tätigkeit besser auszubalancieren. Schließlich betreffen Fragen wie Menschenhandel, illegaler Drogen- und Waffenhandel, neue Minderheiten oder Terrorismus die gesamte Region. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die OSZE niemals unter dem Vorwand geographischer Erwägungen untätig bleiben darf. Letztendlich muss die OSZE dort handeln, wo die Probleme auftreten – ob dies nun im Osten oder im Westen der Fall ist.

Dasselbe gilt für die andere wahrgenommene Unausgewogenheit in der Arbeit der OSZE: das Ungleichgewicht zwischen den Dimensionen. In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt sehr stark auf der menschlichen Dimension, bei Menschenrechtsfragen. Da das zweifellos sehr wichtig ist – und hier auch keine Abstriche gemacht werden dürfen –, hat es fast die gesamte Aufmerksamkeit auf sich gezogen, was von den östlicheren Ländern als unfair und einseitig kritisiert wurde. Ihrer Auffassung nach wurden einige ihrer anderen Bedürfnisse, z.B. in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt, vernachlässigt. Ich habe diese Ansichten zur Kenntnis genommen und halte auch einige der Kritikpunkte für durchaus berechtigt; dennoch möchte ich mich hierzu an dieser Stelle unmissverständlich äußern: Die Niederlande und damit auch der holländische Amtierende Vorsitzende werden weiterhin an der Spitze derjenigen Länder stehen, die sich für die weltweite Verbesserung der Menschenrechtssituation einsetzen. D.h., dass auf keinen Fall Bemühungen unterstützt werden, die den gegenwärtigen Menschenrechtsschwerpunkt der OSZE unterminieren. Im Jahr 2003 bleiben die Menschenrechte – soweit es den derzeitigen Amtierenden Vorsitzenden betrifft – unverrückbar auf der Agenda der Organisation. Mit anderen Worten: Befürchtungen der Menschenrechtsfraktion, die OSZE könne diesen Schwerpunkt aufgeben, sind unbegründet. Es ist nun einmal eine simple und tragische Tatsache, dass Menschenrechtsverletzungen westlich von Wien nicht derselben Kategorie angehören wie diejenigen östlich des Hauptsitzes der OSZE. Die Auswirkungen auf die Sicherheit und die Menschenwürde sind klar, und die OSZE hat entsprechend ihrem Mandat zu handeln. Jeder Abstrich davon wäre eine „Beleidigung der Normalbürger in der OSZE-Region“.

Adam Daniel Rotfeld[1]

Hat die OSZE eine Zukunft?

Einführung

Die Frage, die der Titel aufwirft, ist nicht neu.[2] Erstaunlicherweise wird sie heute nicht von denjenigen Politikern, Diplomaten und Wissenschaftlern gestellt, die die OSZE bzw. ihre Vorläuferin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), entweder stets ignoriert oder immer unterschätzt haben. Für sie war die KSZE nie ein wichtiges Instrument zur Gestaltung der Sicherheit, weder in Europa noch in der transatlantischen Region insgesamt. Sie waren stets davon überzeugt, dass der vor dreißig Jahren in Helsinki eingeleitete Prozess lediglich ein Element der „öffentlichen Diplomatie" war, das im Kalten Krieg notwendig war, um die Legitimität der totalitären Regime in Mittel- und Südosteuropa und insbesondere in der Sowjetunion auszuhöhlen.[3] Wären die Ziele der KSZE – wenn man sie so definiert – erst einmal erreicht, wären alle weiteren Aktivitäten der KSZE in einem neuen politischen Umfeld bedeutungslos. Für diese Kritiker verlor die KSZE mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des bipolaren Systems ihre Legitimation.. Die Ereignisse haben diese Logik jedoch Lügen gestraft. Die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und die

---

1 Adam Daniel Rotfeld ist Stellvertretender Außenminister und Staatssekretär im polnischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten. Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Papers, das beim OSCE Cluster of Competence in Genf im September 2002 und in Zürich auf dem International Security Forum (14.-16. Oktober. 2002) präsentiert wurde.

2 So lautet auch der Titel einer vom Woodrow Wilson Center for Scholars veröffentlichten Zusammenfassung einer Tagung, unter deren Teilnehmern sich u.a. drei US-amerikanische Diplomaten und Wissenschaftler befanden: William Hill, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Moldau, Robert Barry, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, und P. Terrence Hopmann, Direktor des Global Security Program, Watson Institute for International Studies, Brown University. Vgl. Sabina Crisen/Martin Sletzinger (East European Studies Program), Conflict Prevention in Europe: Does the OSCE Have a Future?, unter: http://wwics.si.ed/NEWS/digest/ confprev.htm. Eduard Brunner, einer der „Gründerväter" des Helsinki-Prozesses, warf im Juni 2002 ähnliche Fragen auf. Mehr dazu findet sich in: Eduard Brunner, Lambris dorés et coulisses: souvenir d'un diplomate, Genf 2001, S. 34–60.

3 In dieser Hinsicht sind die Ansichten von zwei der wichtigsten Architekten der US-Sicherheitspolitik in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts besonders aufschlussreich. In seinen Memoiren schreibt Zbigniew Brzezinski, dass er dem US-Außenministerium geraten habe, in der KSZE einen konfrontativen Kurs zu fahren. Vgl. Zbigniew Brzezinski, Power and Principle: Memories of the National Security Adviser 1977–1981, New York 1983, S. 297. Ende 1988 schlug der ehemalige Außenminister Henry Kissinger vor, die neue US-Regierung solle mit der Sowjetunion ein „Gentlemen's Agreement" nicht etwa darüber eingehen, wie gewährleistet werden könne, dass die Sowjetunion sicher in Europa verbleiben (ein sowjetisches Ziel in der 1970ern), sondern darüber, wie sie Europa auf sichere Weise verlassen könne; vgl. William Pfaffs Editorial in der International Herald Tribune vom 5. April 1989.

auf den nachfolgenden Gipfeltreffen von Helsinki (1992) und Budapest (1994) gefassten Beschlüsse überführten den Prozess, der mit der Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki begonnen hatte, in eine formale Struktur, die am 1. Januar 1995 unter dem Namen „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (OSZE) institutionalisiert wurde.
Nach der zweiten Runde der NATO-Erweiterung, nachdem auf dem Prager Gipfeltreffen im November 2002 sieben weitere Länder eingeladen wurden, der Allianz beizutreten, und nach Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen mit zehn Staaten Ende 2002 steht die Frage nach der Zukunft der OSZE auf der Tagesordnung an oberster Stelle. Mit dieser Frage befassen sich jedoch heutzutage – wie erwähnt – nicht die Gegner und traditionellen Kritiker der OSZE, sondern im Gegenteil diejenigen, die den Helsinki-Prozess unterstützt und sich an ihm beteiligt haben. Sie suchen nach Mitteln und Wegen, die Organisation wieder zu beleben.[4] Die Erweiterung von EU und NATO (sowie die breite Mitgliedschaft in der Partnerschaft für den Frieden und im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat unter der Ägide der NATO), die Mitgliedschaft der meisten OSZE-Staaten im Europarat und nicht zuletzt die demokratische Transformation der mittel- und südosteuropäischen Staaten (mit der Einführung von politischem Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft) fordern von uns, das Mandat der OSZE generell zu überdenken. Allerdings muss man auch sehen, dass einige Länder oder Regionen noch viele Jahre lang das herkömmliche Dach der OSZE benötigen werden. Ich denke hierbei vor allem an Belarus, den Kaukasus und Zentralasien. Anders als die Balkanstaaten, die zukünftig in die Sicherheitsstrukturen von NATO und EU eingebunden sein werden, bleiben die Länder des Kaukasus und Zentralasiens (ebenso wie Belarus) außerhalb dieser Strukturen. Daher müssen die spezifischen Aufgaben der OSZE neu definiert werden, um ihre Leistungsfähigkeit in diesen Regionen zu verbessern.
In der Vergangenheit war es das Hauptziel der OSZE, mehr als 20 Staaten einen Rahmen für den friedlichen Übergang von einem totalitären zu einem demokratischen System zu bieten. Prinzipien, Regeln und Mechanismen, die in Helsinki festgelegt worden waren, spielten in diesem Prozess eine entscheidende Rolle. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass in den meisten Transformationsländern der OSZE das Mandat, auf das man sich vor nahezu 30 Jahren geeinigt hatte, erfüllt ist. Unter diesen Umständen ist es nur natürlich zu fragen: „Was kommt jetzt?"

Zwei grundsätzliche Fragen: „Wer?" und „Was?"

Denkt man über die Zukunft der OSZE nach, sollte man zwei grundsätzliche Fragen beantworten.

4 Siehe z.B. Robert Barry, The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?, BASIC Research Report 3/2002, London 2002.

Die erste, „Wer?“, setzt sich aus einer Reihe miteinander verbundener Fragen zusammen: Wer sind die Adressaten neuer OSZE-Beschlüsse? An wen richten sich die Empfehlungen der OSZE in erster Linie? Sind alle 55 Teilnehmerstaaten gleichermaßen betroffen oder richten sich die Beschlüsse nur an einige wenige Staaten? Und wenn das so ist, an welche Staaten richten sie sich insbesondere und warum?

Auf den ersten Blick erscheint die Frage sinnlos, da nach dem ersten Prinzip der Schlussakte von Helsinki die Beziehungen zwischen den Staaten auf der souveränen Gleichheit aller Staaten und der Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte basieren. Der Punkt ist jedoch, dass die meisten Beschlüsse der OSZE sich auf die innenpolitische Situation von Teilnehmerstaaten beziehen. Gerade das macht die OSZE so einzigartig. Es erklärt auch ihre Wirksamkeit bei der Konfliktprävention und beim Krisenmanagement. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem Ende des Kalten Krieges eigentlich alle Konflikte im OSZE-Gebiet innerstaatliche und nicht etwa zwischenstaatliche Konflikte waren.[5] Dies trifft auf ganz Europa, Nordamerika und Zentralasien zu.

Unter diesem Gesichtspunkt wird häufig die berechtigte Frage gestellt: Warum sind die OSZE-Missionen auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien im Einsatz, nicht aber im spanischen Baskenland, im britischen Nordirland oder im französischen Korsika, wo es starke separatistische Strömungen gibt, die Krisen und manchmal auch gewaltsame Konflikte heraufbeschwören? Die Antwort ist ganz einfach: OSZE-Missionen werden in all jenen Ländern benötigt, in denen die wirksamen Mechanismen der Konfliktprävention, über die ein demokratischer Staat und eine offene Gesellschaft verfügen, entweder nicht vorhanden oder nur schwach ausgeprägt sind. Mit anderen Worten: Die OSZE ist eine Art externer Unterstützer. Sie tritt dort in Aktion, wo demokratische Standards und Verfahren – gleichgültig, was behauptet wird – in der Praxis nicht funktionieren. Normalerweise sind es neu geschaffene und „unreife“ demokratische und zivilgesellschaftliche Institutionen, die Hilfe von außen benötigen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass solche Aktivitäten in Ländern wie Bosnien und Herzegowina, Albanien, Belarus, Mazedonien, Moldau, den Kaukasusstaaten und den zentralasiatischen Ländern notwendig sind.

Kein Bedarf an OSZE-Missionen besteht hingegen in Ländern, in denen demokratische Mechanismen effizient (wenn auch nicht immer effektiv) arbeiten. Darüber hinaus stehen demokratischen Staaten in der Regel andere internationale Strukturen, Institutionen und Organisationen zur Verfügung, die ihnen helfen, wie z.B. die NATO, die EU und der Europarat, und sie sind verpflichtet, die innerhalb dieser Sicherheitsinstitutionen und -strukturen gelten-

5 Nach Angaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) gab es in den vergangenen zwölf Jahren weltweit etwa 60 größere bewaffnete Konflikte. Mit Ausnahme von vier zwischenstaatlichen (Irak/Iran, Irak/Kuwait, Indien/Pakistan und Äthiopien/Eritrea) handelte es sich bei allen anderen um innerstaatliche Konflikte, vgl. SIPRI Yearbook 2001, Oxford 2001, S. 7, und SIPRI Yearbook 2002, Oxford 2002, S. 11.

den Regeln zur Konfliktverhütung und friedlichen Streitbeilegung zu achten. Es gibt nur wenige OSZE-Staaten, die diesen Strukturen nicht angehören, und nach der Erweiterung von NATO und EU wird diese Gruppe sogar noch kleiner sein.[6] Folglich wird sich die Tätigkeit der OSZE aus naheliegenden Gründen auf die Situation in diesen wenigen Ländern konzentrieren.

OSZE-Mechanismen, -Verfahren und -Missionen werden außerdem auch in schwachen Staaten benötigt. Diese Staaten suchen insbesondere dann Unterstützung von außen, wenn sie in Streitigkeiten mit einem stärkeren Nachbarn verwickelt sind (Moldau und Georgien sind gute Beispiel für den Versuch, dritte Parteien an der Suche nach einer Konfliktlösung zu beteiligen). Für große Staaten, insbesondere für Großmächte, haben multilaterale Sicherheitsinstitutionen nur dann eine Bedeutung, wenn sie sie für ihre nationalen Interessen instrumentalisieren können. Anderenfalls sind Großmächte – wie die Politik Russlands gegenüber der OSZE belegt – für multilaterale Organisationen weder nützlich noch hilfreich.

Seit dem Beginn des Helsinki-Prozesses maß die Sowjetunion (und später Russland) zunächst der KSZE und später der OSZE große Bedeutung zu. Bereits vor dem Gipfeltreffen von Budapest (5.-6. Dezember 1994) und insbesondere während der Debatte über das europäische Sicherheitsmodell präsentierte Russland ein ehrgeiziges Projekt für eine europäische Sicherheitsarchitektur. Innerhalb dieses Systems sollte die OSZE eine zentrale Rolle spielen und andere regionale Sicherheitsinstitutionen koordinieren.[7] In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war das wichtigste Ziel der russischen Diplomatie, die NATO-Osterweiterung zu verhindern, ihr entgegenzuwirken oder sie zumindest zu verzögern. Das ist der Hauptgrund, warum die OSZE in jenen Jahren eine solch wichtige Rolle in der russischen Politik spielte: Die zukünftige Existenzberechtigung der NATO sollte in Frage gestellt werden. Russland plädierte dafür, die NATO aufzulösen, wie es auch mit dem Warschauer Pakt geschehen war. Wie wir heute wissen, schlug dieser Ansatz fehl und das russische Engagement in der OSZE nahm radikal ab. Die Abkoppelung erreichte ihren Höhepunkt zum Ende des Ministerratstreffens in Wien im November 2000, als die Verabschiedung eines Schlussdokuments am russischen Widerstand scheiterte.

Die Wende in Russlands Haltung gegenüber der OSZE war lediglich ein Zeichen tiefgreifenderer Umwälzungen in der russischen Sicherheitspolitik. Der Wandel resultierte aus Boris Jelzins Rückzug von der Macht und der Ernennung Wladimir Putins zum russischen Präsidenten. In der russischen Sicherheitspolitik wurden neue Prioritäten gesetzt und zu ihrer Durchsetzung neue Instrumente geschaffen. An dieser Stelle sei an eine bemerkenswerte Bege-

6 Diese Gruppe besteht praktisch nur aus Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan sowie Serbien und Montenegro (vormals Jugoslawien).

7 Zu weiteren Details vgl. SIPRI Yearbook 1995, Oxford 1995, S . 286-301, und SIPRI Yearbook 1996, Oxford 1996, S. 296-308.

benheit erinnert, die heute fast vergessen ist und sich vor über zehn Jahren in Stockholm ereignet hat.
Am 14. Dezember 1992, auf dem Ministerratstreffen der KSZE, überraschte der damalige russische Außenminister Andrei Kosyrew die Teilnehmer mit folgender Erklärung:

> „Ich muss Korrekturen in der Konzeption der russischen Außenpolitik vornehmen, über die ich Sie, sofern sie die Probleme der KSZE betreffen, kurz informieren will.
> Erstens. Während wir zwar im Großen und Ganzen unseren Kurs des Anschlusses an Europa beibehalten werden, sind wir uns dennoch darüber im Klaren, dass unsere Traditionen in vielem, wenn nicht sogar hauptsächlich, in Asien liegen, was unserer Annäherung an Europa Grenzen setzt.
> Wir sehen trotz einer gewissen Entwicklung im Wesentlichen unveränderte Zielsetzungen der NATO und der WEU, die Pläne zur Festigung ihrer militärischen Präsenz im Baltikum und anderen Gebieten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion sowie zur Einmischung in Bosnien und in die inneren Angelegenheiten Jugoslawiens erarbeiten.
> Die Sanktionen gegen die BRJ wurden offensichtlich von diesem Kurs diktiert. Wir verlangen ihre Aufhebung, und falls dies nicht geschieht, behalten wir uns das Recht vor, die notwendigen einseitigen Maßnahmen zum Schutz unserer Interessen zu ergreifen, umso mehr, als sie uns wirtschaftlichen Schaden zufügen. Die gegenwärtige serbische Regierung kann in ihrem Kampf auf die Unterstützung des großen Russland zählen.
> Zweitens. Der Raum der ehemaligen Sowjetunion kann nicht als ein Gebiet betrachtet werden, in dem die KSZE-Normen die volle Gültigkeit beanspruchen können. Er ist im Wesentlichen ein postimperialer Raum, in dem Russland seine Interessen unter Ausnutzung aller vorhandenen Mittel wahren muss, einschließlich militärischer und wirtschaftlicher Mittel. Wir werden mit Nachdruck darauf bestehen, dass die ehemaligen Republiken der UdSSR unverzüglich in die neue Föderation oder Konföderation eintreten, und darüber wird es ein ernstes Gespräch geben.
> Drittens. Alle, die meinen, dass man auf diese Besonderheiten und Interessen keine Rücksicht nehmen müsste und dass Russland das Schicksal der Sowjetunion erleiden wird, sollten nicht vergessen, dass es sich hier um einen Staat handelt, der in der Lage ist, für sich und seine Freunde einzustehen. Es versteht sich von selbst, dass wir bereit sind, konstruktiv an der Arbeit des KSZE-Rates teilzunehmen, auch wenn wir uns

überaus vorsichtig verhalten werden gegenüber Ideen, die zur Einmischung in innere Angelegenheiten führen."[8]

Diese Erklärung rief große Verwirrung und Besorgnis hervor. Nach einer Pause erläuterte Kosyrew jedoch, dass sie als „rhetorischer Kunstgriff" zu betrachten sei. Er fuhr anschließend fort: „Ich will Ihnen und allen übrigen Anwesenden versichern, dass weder Präsident Jelzin, der die russische Innen- und Außenpolitik nach wie vor leitet und ihr Garant ist, noch ich als Außenminister jemals dem zustimmen werden, was ich bei meinem vorherigen Auftritt vorgelesen habe (...) ich habe dies jedoch aus höchst ernsthaften Erwägungen getan, damit Sie sich alle der wirklichen Gefahren auf unserem Weg in das postkommunistische Europa bewusst werden. Der von mir vorhin vorgelesene Text ist eine ziemlich genaue Zusammenstellung der Forderungen der Opposition in Russland, und noch nicht einmal der extremsten."[9]
Seit jener Erklärung kam es in Russland im Laufe der letzten zehn Jahre zu weit reichenden Veränderungen, d.h. es fand ein dramatischer Positionswechsel statt: Den mittel- und osteuropäischen Ländern wurde nicht länger das Recht abgesprochen, ihre eigene Sicherheitsorganisation frei zu wählen (einschließlich des Rechts der NATO beizutreten oder nicht beizutreten); stattdessen wurde auf dem NATO-Gipfel in Rom im Mai 2002 eine gemeinsamen Erklärung Russlands und der NATO über qualitativ neue Beziehungen zwischen ihnen verabschiedet. Russland fand sich sogar mit der Einladung der NATO an die baltischen Staaten, Estland, Lettland und Litauen, auf dem Prager Gipfel im November 2002, der Allianz beizutreten, ab. Mit der Mitgliedschaft Bulgariens, Rumäniens, Sloweniens, der Slowakei und der drei baltischen Staaten in der NATO erweitert die Allianz die Zone politischer und militärischer Stabilität in Europa. Angesichts dessen kann man – mit gutem Grund – die Frage stellen: Wäre es nicht vernünftig, wenn der Euro-Atlantische-Partnerschaftsrat (EAPR) unter der Schirmherrschaft der NATO die Aufgaben der OSZE übernähme, so wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU die Funktionen der WEU übernommen hat? Bedenkt man, dass diese nicht die letzte Erweiterungsrunde der NATO ist, ist diese Frage umso berechtigter.[10]
An dieser Stelle rückt die zweite Frage in den Vordergrund: „Was?"

---

8 (Erste) Erklärung des russischen Außenministers Andrei Kosyrew auf dem Stockholmer Ministerratstreffen am 14. Dezember 1992; Quelle: KSZE-Sekretariat, Prag (eigene Übersetzung aus dem Russischen).

9 (Zweite) Erklärung des russischen Außenministers Andrei Kosyrew auf dem Stockholmer Ministerratstreffen am 14. Dezember 1992; Quelle: KSZE-Sekretariat, Prag (eigene Übersetzung aus dem Russischen). Beide Erklärungen wurden später veröffentlicht. Infolge der weiteren Entwicklungen war die russische Position auf späteren Treffen (z.B. Istanbul 1999, Wien 2000) vielfach – sowohl in der Argumentation als auch in der Ausdrucksweise – derjenigen in Kosyrews ursprünglicher Erklärung in Stockholm ähnlich.

10 Offiziellen Erklärungen zufolge haben Länder wie Albanien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Ukraine und Georgien Interesse an einem NATO-Beitritt.

Um es präziser und detaillierter zu formulieren: Welche Ziele und welche Gründe stecken dahinter, eine Organisation wie die OSZE am Leben zu erhalten, wenn so viele ihrer Aufgaben und Funktionen von anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen wahrgenommen werden, insbesondere von der NATO, der EU und dem Europarat? In der Vergangenheit wurden die Funktion und die Stellung der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur von drei Faktoren bestimmt.
Erstens hat sie einen umfassenden Ansatz hinsichtlich der drei Dimensionen internationaler Beziehungen: politische und militärische Regeln und Prinzipien (was ich Korb 1 nennen will), Wirtschaft, Tourismus und Umwelt (Korb 2) und menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung (Korb 3).
Zweitens zeichnet sich der Ansatz der OSZE durch Flexibilität, verstanden als die Fähigkeit, sich an ein sich wandelndes internationales Umfeld anzupassen und neue Aufgaben zu übernehmen, aus. In der ersten Dekade (1975-1985) konzentrierte sich die in Helsinki ins Leben gerufene KSZE auf die Achtung und Durchsetzung der Menschenrechte und den freien Austausch von Menschen, Informationen und Ideen (Korb 3). Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre (1986-1992) verlagerte sich die Aufmerksamkeit auf die militärischen Aspekte von Sicherheit, insbesondere auf die Reduzierung konventioneller Waffen und Streitkräfte in Europa (KSE) und auf die Schaffung vertrauens- uns sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM). Nach dem zweiten Gipfeltreffen von Helsinki (1992) erhielten Konfliktverhütung und Krisenmanagement Vorrang. In den letzten zehn Jahren wurden die Aufgaben der transatlantischen Sicherheitsinstitution wie folgt definiert: Die OSZE sollte

- die gemeinsamen Werte der Teilnehmerstaaten festigen und zum Aufbau vollwertiger demokratischer Zivilgesellschaften auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit beitragen,
- lokale Konflikte verhüten, Stabilität wiederherstellen und vom Krieg erschütterten Regionen Frieden bringen sowie
- reale und subjektiv wahrgenommene Sicherheitsdefizite überwinden und die Entstehung neuer politischer, wirtschaftlicher und sozialer Trennlinien durch die Förderung eines kooperativen Sicherheitssystem verhindern.[11]

Der Kern dieser Aktivitäten besteht zum größten Teil (wenn nicht ausschließlich) in der Beobachtung der innenpolitischen Situation von OSZE-Staaten und – zu einem geringeren Teil – der Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten. Mit anderen Worten: Die Staaten gaben ihrer Bereitschaft Ausdruck, Aktivitäten der OSZE zu akzeptieren, die in der Vergangenheit von der Sowjetunion und ihren Satelliten als widerrechtliche „Einmischung in innere Angelegenheiten“ bezeichnet worden waren. Durch die Verpflich-

11 Vgl. OSCE, OSCE Handbook, Wien 2001, S. 17.

tung, die Beschlüsse, die im Rahmen der OSZE gefasst werden, einzuhalten, hebt jeder Staat implizit Beschränkungen, die sich aus Prinzip VI der Schlussakte von Helsinki (Nichteinmischung in innere Angelegenheiten) ergeben, auf.[12]
Schließlich stellt die OSZE einen Rahmen für partnerschaftliche Beziehungen zwischen 55 Staaten in Europa, Zentralasien und Nordamerika zur Verfügung. Mit anderen Worten: Im Gegensatz zur EU oder zum Europarat legitimiert die OSZE die politische Präsenz der USA in diesem Gebiet. Die OSZE ist also eine transatlantische Organisation, die die gesamte Region von Vancouver bis Wladiwostok stabilisiert.

Von zwischen- zu innerstaatlichen Beziehungen

Gegenwärtig sind 17 Missionen im OSZE-Gebiet im Einsatz. Im Mittelpunkt ihrer Arbeit stehen innere Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, die Entwicklung freier Medien, die Achtung der Menschenrechte unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte, Wirtschafts- und Umweltberatung sowie Hilfe bei der Organisation freier und fairer Wahlen. Diese und ähnliche Fragen fielen in der Vergangenheit in das ausschließliche Ermessen der einzelnen Staaten und jeder Versuch, sich mit ihnen in Form von Vorschriften, Überwachung, Kontrolle oder Verifikation zu befassen, wurde als Intervention oder Einmischung in innere Angelegenheiten betrachtet. Gegenwärtig beschäftigen sich tagtäglich etwa 4.000 Menschen, die in Feldmissionen in 17 Ländern im gesamten OSZE-Gebiet arbeiten, mit diesen Fragen. Diese Missionen vor Ort spielten eine wichtige Rolle bei der Beendigung von Bürgerkriegen (Tadschikistan), bei der Verhütung oder Begrenzung von Konflikten in Zusammenhang mit nationalen Minderheiten (Ukraine, Kroatien, Mazedonien, Georgien) und bei der Suche nach dauerhaften friedlichen Lösungen innerer Konflikte (z.B. in Moldau zwischen der Zentralregierung in Chişinău und der abtrünnigen Republik Transnistrien). Die Rolle der Missionen bei der Schaffung der Grundlagen für eine Zivilgesellschaft nach dem Ende der jüngsten Balkankriege (in Albanien, Bosnien und Herzegowina und nicht zuletzt im Kosovo) kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das Netz der Missionen – insbesondere in Zentralasien und im Kaukasus – stellt ein Frühwarnsystem bereit, das verhindert, dass lokale Spannungen in offene Konflikte umschlagen. Diese Aktivitäten sind bei der Eindämmung der Rolle und des Einflusses gewalttätiger Organisationen, die sich auf islamischen Fundamentalismus berufen, besonders wertvoll.

12 Das Lukaschenko-Regime in Belarus beruft sich noch immer auf dieses Prinzip. Präsident Lukaschenko setzte sogar die Tätigkeit der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe aus, deren Hauptziel es war, die Behörden des Landes bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen. Im Februar 2003 wurde das OSZE-Büro unter der Leitung von Botschafter Eberhard Heyken wieder eröffnet.

Die Langzeitmissionen müssen jedoch professioneller werden. Die Personalrekrutierung auf der Grundlage von Abordnung und Rotation sollte reduziert und weitgehend durch Anstellungsverhältnisse auf der Grundlage von Wettbewerb und beruflicher Qualifikation ersetzt werden. Feldmissionen benötigen mehr Experten, insbesondere auf den Gebieten Finanzen, Projektmanagement, Polizei und Umweltmanagement.
Einige der OSZE-Teilnehmerstaaten werden wahrscheinlich niemals Mitglieder des Europarats oder der EU werden. Andererseits wird die NATO nicht alle Aufgaben übernehmen, die gegenwärtig von der OSZE wahrgenommen werden.[13] Die OSZE muss jedoch dringend ihre Aufgaben neu definieren, damit sie sich an das sich entwickelnde Sicherheitsumfeld anpassen kann.

Die zukünftigen Aufgaben

Es wäre ein Fehler, das Mandat der OSZE nur auf die Tätigkeit in immer weniger Ländern in Zentralasien, im Kaukasus und auf dem Balkan zu begrenzen. In den Mittelpunkt seines Grußwortes auf der Eröffnungsplenarsitzung des Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau (1.-19. September 2002) stellte Martti Ahtisaari, der ehemalige Präsident Finnlands, den Menschenhandel:

> „Menschenhandel ist eine der schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen überhaupt und bislang lässt die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, das Problem in den Griff zu bekommen, zu wünschen übrig. Die immer einfacheren und schnelleren Reisemöglichkeiten sowie die Verfügbarkeit der neuesten Informationstechnologie machen es kriminellen Netzwerken immer leichter, grenzüberschreitend tätig zu werden."[14]

Im Zusammenhang mit der weltweiten Bekämpfung des internationalen Terrorismus muss man zwei einfache Tatsachen in die Überlegungen einbeziehen. Erstens hat der Menschenhandel, wie Ahtisaari zu Recht bemerkt, weltweit zugenommen, und das Problem wird noch dadurch in Umfang und Schwere verschärft, dass sich das organisierte Verbrechen mehr und mehr daran beteiligt. Zweitens gehören keiner multilateralen Organisation außer der OSZE so viele der wichtigsten Ziel- und Transitländer des Menschenhandels an.

---

13 In seinem Aufsatz „Eradicating the seeds of terror" schrieb Robert Barry kürzlich: „Welche Richtung die NATO nach ihrer Erweiterung und der Schaffung des NATO-Russland-Rates auch immer einschlägt, sie wird nicht in der Lage sein, Konflikthütung und Friedensaufbau nach einem Konflikt in den ehemaligen Sowjetrepubliken, die nicht Mitglieder der NATO sind, zu übernehmen. Auch gehören dem Europarat keine Mitglieder aus Zentralasien an." Global Beat Syndicate, 16. September 2002 (eigene Übersetzung).

14 Address by Martti Ahtisaari, Opening Plenary Session of the OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warschau, 9. September 2002 (eigene Übersetzung).

Darüber hinaus ist das Problem angesichts der Tatsache, dass jedes Jahr etwa 600.000 Menschen illegal aus dem Osten in den Westen geschmuggelt werden, nicht im Mindesten irrelevant. Opfer dieses schmutzigen Geschäfts sind in erster Linie Frauen und Kinder. Sie sind die Sklaven des 21. Jahrhunderts; sie werden gezwungen sich an kriminellen Aktivitäten zu beteiligen und werden von den Syndikaten der organisierten Kriminalität benutzt, insbesondere solchen, die mit Pornographie, sexuellen Dienstleistungen und Drogenhandel zu tun haben. Das Problem hat zwei Facetten: Man muss nicht nur solche Aktivitäten bekämpfen und verhüten; es ist genauso wichtig den Opfern zu helfen. Bei Beschlüssen über konkrete Schritte und Maßnahmen muss geprüft werden, ob und wo die OSZE die Bemühungen anderer sinnvoll ergänzen kann. Gegenwärtig behandelt die Gesetzgebung in vielen OSZE-Ländern Menschenhandel nicht als ein ernstes Menschenrechtsproblem, sondern als Problem der Prostitution oder der illegalen Einwanderung. Hier zu handeln wird zweifellos zu einem gemeinsamen Vorgehen vieler internationaler Sicherheitsinstitutionen beitragen. Der Aktionsplan, den der rumänische Außenminister Mircea Geoană in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE vorgeschlagen hat, beinhaltet Maßnahmen in hauptsächlich drei Bereichen:[15]

- völkerrechtliche und politische Verpflichtungen (die zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen, die Nutzung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Verhaltenskodex, das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen),
- vorbeugende Maßnahmen, z.B. der Aufbau demokratischer Institutionen, die Förderung der Menschenrechte, die Förderung der Medienfreiheit und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen, einschließlich der Rechtsvorschriften gegen den Terrorismus und das Einfrieren der Vermögen von Terroristen, sowie
- Maßnahmen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit. In Zusammenarbeit mit anderen globalen, regionalen und subregionalen Sicherheitsstrukturen (Vereinte Nationen, NATO, EU, Europarat) sowohl in Europa als auch in Zentralasien wurde der Aktionsplan zu einer konkreteren Auflistung von Maßnahmen entwickelt.[16] Nach Ansicht einiger amerikanischer Wissenschaftler „bietet die OSZE den Vereinigten Staaten eine gebrauchsfertige Plattform, auf der sie ihre Agenda gegen

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, II. Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: S. 438-448.

16 Vgl. David Norris, The EU and the OSCE in the War on Terrorism, in: BASIC Notes vom 5. September 2002.

den Terrorismus in einem strategisch extrem wichtigen Teil der Welt vorantreiben können“.[17]

Die terroristischen Anschläge auf die USA haben gezeigt, dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit fließend sind. Es stimmt zwar, dass sich die Zentrale des Terrornetzwerkes, das die Anschläge geplant hat, außerhalb der Vereinigten Staaten befand. Die Anschläge selbst wurden jedoch von innerhalb des Landes ausgeführt. Darüber hinaus wurden sie ohne den Einsatz komplizierter Waffen oder Mittel durchgeführt. Wenn sich die Art der Bedrohungen verändert, ist es unerlässlich, einen geeigneten Weg zu ihrer Verhütung zu finden. Der Mehrwert, den die Nutzung der OSZE, ihrer Verfahren und Mechanismen bei der Bekämpfung des Terrorismus erbringt, liegt darin, dass die Tätigkeit der Organisation zumeist auf die innere Situation in den Teilnehmerstaaten einwirkt. Das ist bei anderen internationalen Organisationen, die ihre Handlungsoptionen noch entwickeln und nach dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten verfahren, nicht der Fall.

Es wäre zwar ein Fehler, die neuen Aufgaben der OSZE auf den Kampf gegen den Terrorismus zu beschränken; es wäre aber ein noch größerer Fehler, das breite Spektrum der Möglichkeiten, die die OSZE, ihre Verfahren und Mechanismen bieten, nicht richtig zu nutzen. Zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit ist es heutzutage z.B. von entscheidender Bedeutung, Phänomene wie Geldwäsche und Korruption wirksam zu bekämpfen, die sich wie ein Krebsgeschwür im Körper der Zivilgesellschaft ausbreiten, indem sie die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, die Justiz und die lokalen Behörden untergraben.

Aber auch die politisch-militärische Dimension darf nicht außer Acht gelassen werden. Die künftige OSZE-Politik sollte sich stärker darauf konzentrieren, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Sicherheitspolitik, die Kontrolle der Grenzen, die Sicherheitssektorreform und die Kontrolle des Exports von Kleinwaffen zu fördern. Da die neuen Bedrohungen stark von den herkömmlichen abweichen, stellen sie eine Herausforderung für die bestehenden Instrumente der OSZE auf militärischem Gebiet dar. Diese sind definitionsgemäß eher vorbeugender und vertrauensbildender Art, als dass sie die Fähigkeit verleihen, die neuen Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, an der Wurzel zu packen. In der Vergangenheit wurden die wichtigsten VSBM für die Interaktion zwischen Staaten geschaffen. Heute sollten sie auf innere Probleme gerichtet sein und die Konfliktparteien im innerstaatlichen Kontext einbeziehen.

Ein weiteres Thema ist die Verankerung von Umweltschutzregelungen und -normen in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung und die Förderung ihrer Einhaltung. Heutzutage ist es unerlässlich, diese und ähnliche Probleme als

17 Ebenda (eigene Übersetzung); vgl. auch Barry, a.a.O. (Anm. 13), sowie die Webseite von BASIC zu transatlantischen Reaktionen auf den Terrorismus: www.basicint.org.

Teil der Gewährleistung von Sicherheit zu behandeln. Bislang wurden diese Fragen von Normen geregelt, die im Rahmen des schon erwähnten „zweiten Korbes“ angesiedelt waren. Sie sollten jedoch neu bewertet werden. Darüber hinaus müssen neue Mechanismen zu ihrer Umsetzung, die die Wirksamkeit garantieren, geschaffen werden.

In vieler Hinsicht tragen die Erfahrungen der OSZE Pioniercharakter. Beispielsweise sagen die grundlegenden OSZE-Dokumente nichts über die Feldmissionen aus. Diese kamen auf eine Art und Weise zustande, die nicht der Norm entsprach; d.h. Institutionen wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), der Beauftragte für Medienfreiheit, die Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) und viele andere entstanden aus der Notwendigkeit, verschiedene Aufgaben zu erfüllen und vielfältige Bedürfnisse zu befriedigen. Sie waren die Antwort auf konkrete, drängende alltägliche Bedürfnisse und nicht auf die abstrakten Konzepte von Theoretikern.[18] Die Arbeit von Botschafter Wilhelm Höynck als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien ist ein herausragendes Beispiel für eine schnelle und angemessene Reaktion auf die Bedrohungen und Herausforderungen in den neuen Tätigkeitsbereichen der OSZE.[19] Obwohl Pragmatismus in der Arbeit der OSZE vorherrschend ist, entsprachen einige Beschlüsse nicht den realen Bedürfnissen. So ist z.B. bis heute unklar, warum die Vergleichskommissionen und Schiedsgerichte, die auf einen Schweizer Vorschlag für ein europäisches System der friedlichen Streitbeilegung zurückgehen und zusammen den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE (nach dem „Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE“ von 1992) bilden, in der Praxis nicht funktionieren. Nach zehn Jahren der Inaktivität ist die Zeit reif, hinsichtlich dieser Institution einige radikale Entscheidungen zu fällen.

Schlussfolgerungen

Die aktuellen Herausforderungen für die Organisation betreffen eher Ziel, Zweck und Inhalt der OSZE-Aktivitäten als den Bedarf an strukturellen Reformen. Die Ursachen des Terrorismus an der Wurzel zu packen ist ebenso wie die Unterstützung der demokratischen Transformation neuer Staaten und der Aufbau der Zivilgesellschaft in diesen Staaten für die Zukunft der OSZE viel wichtiger als die interne Umstrukturierung der OSZE selbst. Um Konti-

18 Die Aktivitäten dieser Institutionen werden in einer Reihe von OSZE-Publikationen beschrieben; vgl. z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2002 über OSZE-Aktivitäten, Wien 2002, unter: www.osce.org/docs/german/anualrepg/htm.

19 Botschafter Höynck war u.a. an der Organisation der internationalen Konferenz „Die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“, die am 13.-14. Dezember 2001 in Bischkek stattfand, aktiv beteiligt.

nuität und minimale gemeinsame Standards aufrechtzuerhalten, wäre es wünschenswert, einige neue Richtlinien für das Amt des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE einzuführen oder den Posten eines Ständigen Stellvertreters des Amtierenden Vorsitzenden (vergleichbar mit der Position eines Stellvertretenden Außenministers) zu schaffen, der mit einem erfahrenen hohen Diplomaten besetzt werden sollte. Einerseits würde er die Kontinuität in den Aktivitäten gewährleisten, die der Amtierende Vorsitzende in die Wege geleitet hat, andererseits würde er für Stabilität in den Beziehungen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Generalsekretär und anderen Institutionen sorgen. Eine weitere Aufgabe könnte die Überprüfung und Evaluierung der Effizienz von OSZE-Strukturen und -Institutionen bei der Durchführung neuer Aufgaben sein. Das Ergebnis einer solchen Überprüfung könnte sein:

- Institutionen, die ihre Aufgaben erfüllt haben, werden geschlossen (dies beträfe insbesondere einige der Langzeitmissionen, deren Anzahl so schrittweise zurückginge).
- Institutionen, die ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllen (vor allem im Bereich des „zweiten Korbes“ oder das Konfliktverhütungszentrum/ KVZ), erhalten Hilfe und werden gegebenenfalls umgewandelt; ihre Aufgaben werden neu festgelegt, damit sie effizienter arbeiten. Die Rolle des KVZ, das derzeit lediglich als Einsatzzentrale und Kommunikationsbüro für die bestehenden Missionen fungiert, könnte dahingehend erweitert werden, dass es mit zwei bereits existierenden Institutionen, dem BDIMR und dem HKNM, vergleichbar ist.
- Institutionen, die (sei es aufgrund eines zu ehrgeizigen Mandats, sei es aufgrund falscher politischer Erwartungen) nie tätig geworden sind (wie z.B. der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof), werden völlig neu bewertet mit dem Ziel, ihnen neue Aufgaben zuzuweisen, die den tatsächlichen Bedürfnissen und den Erfordernissen der jeweiligen Situationen, für die sie geschaffen wurden, entsprechen.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe nichtstaatlicher Institutionen und Aktivitäten – wie z.B. das *Geneva Cluster of Competence*, das *Zentrum für OSZE-Forschung* (*Centre for OSCE Research*, CORE) in Hamburg oder den *Helsinki Monitor* in Den Haag – die eine wichtige, allerdings unterschätzte Rolle im OSZE-Prozess spielen. Ein *Brainstorming*-Treffen zu den oben angeführten Fragen unter der Schirmherrschaft einer unabhängigen Forschungseinrichtung wäre wünschenswert. Ein solches Treffen könnte von einer der OSZE-Delegationen mit dem Ziel initiiert werden, einen Meinungsaustausch innerhalb einer kompetenten Gruppe von Sicherheitsexperten und Wissenschaftlern einerseits und Amtsinhabern und Praktikern andererseits zu ermöglichen.
Grundsätzlich notwendig ist schließlich eine ernsthafte Debatte über die Zukunft der OSZE. Alle, die ein Interesse an der Wiederbelebung der Organisa-

tion und einer Stärkung ihrer Position haben, sollten sich daran beteiligen.[20] Ich denke dabei sowohl an Vertreter interessierter Staaten (Politiker und Diplomaten) als auch an unabhängige Wissenschaftler und NGOs, die in OSZE-Prozesse eingebunden sind. Gegenstand dieser Debatte sollten der letztendliche Zweck und ein neues Mandat der OSZE (die Rolle von Großmächten sowie von mittleren Staaten und Kleinstaaten, neue Bedrohungen, Probleme der Integration, Globalisierung etc.) ebenso sein wie institutionelle Lösungen und neue Strukturen. Das Ergebnis dieser Debatte wird uns eine Antwort auf die Frage geben, ob die OSZE eine Zukunft hat und, wenn ja, wie diese Zukunft aussehen könnte.

20 Ein 2002 veröffentlichter Bericht aus den Niederlanden stellt fest, dass „die praktische Leistungsfähigkeit der OSZE durch die Unsicherheit über die Stellung der Organisation im internationalem Umfeld ebenso beeinträchtigt wird wie durch fehlende Klarheit über die Rolle der OSZE (weshalb sie auch mit einer großen Zahl unterschiedlichster Aufgaben und Aktivitäten betraut ist), die zweifelhafte Loyalität der Teilnehmerstaaten, die Tatsache, dass die Organisation eigentlich immer noch eine Konferenz ist, durch unzureichende Verfahren der Beschlussfassung, mangelnde operative Kontinuität und eine politische Spaltung in ihren eigenen Reihen. Damit erhebt sich die Frage, ob die OSZE Gefahr läuft, einen Teil ihrer Handlungsfähigkeit einzubüßen. Wenn dem so ist, wird die OSZE ihre politische Bedeutung verlieren und in eine Krise geraten." Advisory Council on International Affairs, The Netherlands and the Organisation for Security and Cooperation in Europe in 2003: Role and Direction, Den Haag, Mai 2002, S. 42 (eigene Übersetzung).

Dieter Boden

Die OSZE – Wohin?[1]

Zwang zur Veränderung

Gleich zu Anfang dieses 21. Jahrhunderts wurde die internationale Staatenordnung durch die Ereignisse des 11. September 2001 und die Militäraktionen in Afghanistan und im Irak tiefgreifend erschüttert. Die politische Bestandsaufnahme ist noch in vollem Gange. Schon heute aber stellt sich für die Staatengemeinschaft die Frage nach den sicherheitspolitischen Auswirkungen. Nicht zuletzt die internationalen Organisationen haben unter dieser Fragestellung das Spektrum ihrer bisherigen Tätigkeiten einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Ebenso wie etwa die Vereinten Nationen, die NATO oder die EU ist die OSZE mit den daraus erwachsenden neuen Herausforderungen konfrontiert. Auch sie hat nicht geringe Anstrengungen unternommen, um Prämissen und Schwerpunkte ihres Handelns der veränderten Lage anzupassen. Sie tat dies nicht zum ersten Mal: Vor über zehn Jahren wurde die OSZE vom Zusammenbruch der Sowjetunion und von der damit einhergehenden Auflösung des Ost-West-Gegensatzes in ihrem Grundverständnis getroffen. In einer bemerkenswerten Kraftanstrengung ist es damals gelungen, ihre Politik und ihre Instrumentarien auf die neuen Anforderungen auszurichten – entgegen dem Urteil von Skeptikern, die ihr den Schwund in die Bedeutungslosigkeit voraussagen wollten.

Vieles deutet darauf hin, dass solche Skeptiker auch diesmal durch die politische Vitalität der OSZE widerlegt werden. Dabei kommt eine weitere Herausforderung hinzu: Durch die Erweiterung von EU und NATO sieht sich die OSZE im Innern Prozessen ausgesetzt, die noch stärkere zentrifugale Kräfte in Richtung Brüssel freigesetzt haben. Im Ergebnis überschneiden sich die Handlungslinien aller drei Akteure nicht nur auf dem Balkan, sondern auch an den neuen östlichen Außengrenzen der Europäischen Union und des nordatlantischen Bündnisses noch stärker. Für die Abstimmung politischer Konzepte und ihre Umsetzung ergeben sich daraus neue Erfordernisse.

Wird es der OSZE vor diesem Gesamttableau an Veränderungen gelingen, den von ihr erwarteten Beitrag zur politischen Stabilität im Raum von Vancouver bis Wladiwostok weiterhin zu leisten? Die Antwort auf diese Frage ist nicht nur von akademischem Interesse. Sie berührt auch den allgemeinpolitischen Aspekt, wie es unter heutigen Voraussetzungen einer zunehmenden globalen Verflechtung mit den Handlungsspielräumen internationaler Organisationen steht.

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Man hat gelegentlich eingewendet, die OSZE sei eine „Schönwetter-Organisation“, der es an Instrumenten zur physischen Durchsetzung ihrer Sicherheitspolitik entscheidend fehle. Der Vorwurf verkennt, dass erfolgreiche Konfliktprävention und -nachsorge, Vertrauensbildung sowie Durchsetzung von guter Regierungsführung und Menschenrechten schwer messbar sind. Und gerade auf diesen Gebieten liegen die Handlungsschwerpunkte der OSZE. Zugegeben: Es ist spektakulärer, mit einer bewaffneten Aktion Frieden in einer Krisenregion zu erzwingen als in täglicher mühevoller Arbeit demokratische Institutionen aufbauen zu helfen. In der stabilisierenden Wirkung aber steht das eine dem anderen kaum nach.

In der vielfach verunsicherten Welt nach dem 11. September 2001 ist dieser Aspekt des Wirkens der OSZE aktueller als je zuvor. Hinzu kommt ihre oft unterschätzte Funktion, im gesamten Raum von Vancouver bis Wladiwostok sicherheitspolitische Transparenz durch ein einzigartiges Netzwerk an Abkommen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und militärische Vertrauensbildung aufrechterhalten zu helfen. Die daraus resultierenden komparativen Vorteile hat die OSZE auf vielfältige Weise zu nutzen versucht:

Den Kampf gegen den Terrorismus hat sie umgehend zu einem Schwerpunkt ihres Handelns gemacht und dabei die Übereinstimmung mit anderen internationalen Akteuren, vor allem den Vereinten Nationen, der EU und der NATO, gesucht. Ein „Aktionsplan“ wurde bereits beim Bukarester OSZE-Ministerrat vom 3. und 4. Dezember 2001 verabschiedet und anschließend in einer wichtigen Regionalkonferenz in Bischkek verfeinert. Der OSZE-Ministerrat von Porto im Dezember 2002 hat die Priorität des Themas in zwei Dokumenten erneut hervorgehoben. Es entspricht dem Selbstverständnis der OSZE, dass sie bei ihrem Herangehen an dieses komplexe Thema in stärkerem Maße als andere Akteure den Aspekt der Einhaltung der Menschenrechte stets mit im Auge behält – neben der Überprüfung der ihr für diesen Zweck zur Verfügung stehenden eigenen Instrumente, darunter auch solchen, die sich aus vertragsrelevanten Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten bei Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung ergeben.

Ihren umfassenden Sicherheitsbegriff setzt die OSZE konsequenter als je zuvor in operatives Handeln um. Dies gilt für Querschnittsaufgaben wie den Kampf gegen den Menschenhandel, gegen Intoleranz, für neue Aufgaben bei ziviler Grenzüberwachung und Polizeiausbildung, für den Kampf gegen organisierte Kriminalität, gegen den Waffen- und Drogenschmuggel ebenso wie für den schon klassischen Bereich der Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Einbezogen sind militärische Aspekte ebenso wie solche der Wirtschafts- und Umweltpolitik; Beispiele sind hier etwa das Abkommen über die Beschränkung von Kleinwaffen und leichten Waffen (*Document on Small Arms and Light Weapons*, SALW) oder die Bemühungen der OSZE in den zentralasiatischen Staaten zur Regelung der knappen Wasserressourcen.

Im Ergebnis ist der noch aus der Helsinki-Schlussakte von 1975 geläufige Begriff der Körbe immer mehr verschwommen: Die neuen Sicherheitsaufgaben sind korbübergreifend. Dies gilt gerade auch für jene Themenstellungen, die der Kampf gegen den Terrorismus aufgibt.

Die OSZE ist weiterhin unersetzlich als Instrument, um in allen Teilnehmerstaaten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern, entsprechende Institutionen aufzubauen und die Entwicklung von Zivilgesellschaften zu fördern. Wenn man sich zu der Prämisse bekennt, dass internationale Stabilität langfristig nur durch im Inneren demokratisch gefestigte Staaten gewährleistet werden kann, so liegt hier ein ganz entscheidender politischer Beitrag der OSZE. Er ist wesentlich durch das erfolgreiche Wirken der drei Institutionen der OSZE ermöglicht worden: des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau (BDIMR), das sich vor allem durch seine umfangreiche Tätigkeit bei der Beobachtung von Wahlen weltweite Anerkennung erworben hat, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten sowie des Beauftragten für Medienfreiheit. Durch Ausrichtung zweier weithin beachteter Konferenzen, die 2003 zu Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit stattfanden, hat die OSZE ihre Kompetenz auf diesen Gebieten nachdrücklich unterstrichen. Im Bereich der Minderheitenfragen spielt das Thema des Schutzes von Roma und Sinti weiterhin eine bedeutende Rolle. Wachsende Beachtung findet der OSZE-Medienbeauftragte, bis Ende 2003 Freimut Duve, der sich immer dann zu Wort meldet, wenn die Unabhängigkeit der Medien auf dem Spiel steht, sei es in Belarus, Russland, zentralasiatischen Staaten, in Italien oder aber in den USA im Zusammenhang mit im Zeichen des 11. September erlassenen Antiterrorgesetzen.

Von unverminderter Bedeutung bleibt das integrierte Instrumentarium, das unter dem Dach der OSZE bei konventioneller Abrüstung, Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung über lange Jahre geschaffen wurde. Die OSZE ist damit Garant für umfassende Transparenz in allen Teilnehmerstaaten. Dies ist eine historische Leistung noch aus der Epoche des KSZE-Prozesses; sie umfasst heute neben dem Wiener Dokument und dem KSE-Vertrag über konventionelle Abrüstung in Europa auch den Vertrag über den Offenen Himmel, die Durchführung und Überwachung von rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen nach dem Dayton-Abkommen sowie, aus neuester Zeit, vertragliche Vereinbarungen über die Kontrolle von Kleinwaffen. Hier geht es heute vor allem um Implementierung, Verifizierung, Fortschreibung und Anpassung und um eine noch engere Verzahnung mit der Sicherheitspolitik. Die Ministerkonferenz von Porto hat die Richtung unumkehrbar vorgegeben. Dies schlägt sich auch in noch engerer Zusammenarbeit zwischen den beiden Hauptforen der OSZE nieder: dem Ständigen Rat und dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Gerade in der Zeit des deutschen FSK-Vorsitzes Mitte 2003 konnte diese Entwicklung vorangetrieben werden.

Ausgebaut und gestärkt wurde auch das Instrument der Feldmissionen, dem operativen Kern der Arbeit der OSZE, in den nach wie vor fast drei Viertel ihres Haushalts fließen. Klassische Aufgaben der OSZE in den Bereichen Konfliktschlichtung, -prävention und -nachsorge sind ohne sie nicht zu leisten. Jedoch vollzog sich die Entwicklung nicht ohne Widersprüche: Immer lauter ist die Kritik derjenigen geworden, die das Ungleichgewicht bei den Standorten dieser Missionen „ausschließlich östlich und südöstlich von Wien“ beklagen. Drängender wird auch die Forderung nach mehr Mitspracherechten der Gastländer. Und schließlich wirkt auch die seinerzeit überhastet vorgenommene Schließung von OSZE-Präsenzen in den baltischen Staaten Estland und Lettland als Stigma weiter, das heutige Gastländer von OSZE-Missionen im Sinne eines impliziten Eingeständnisses instabiler innenpolitischer Verhältnisse empfinden. Unter solchen Vorzeichen gelang es der OSZE immerhin, ihre Präsenz in Minsk Anfang 2003 wieder zu eröffnen; zugleich musste sie in Tschetschenien einen Rückschlag hinnehmen, da die Regierung der Russischen Föderation nicht bereit war, das Mandat der dortigen Präsenz in der bisherigen Form zu verlängern. Gespräche über angemessene Formen einer weiteren OSZE-Präsenz in Tschetschenien bleiben jedoch auf der Tagesordnung. Auf der positiven Seite steht eine Ausweitung des Mandats für ihre Mission in Georgien; auch in den zentralasiatischen Ländern hat die OSZE ihre Tätigkeit bedeutend verstärken können.

Unbestritten und von noch wachsendem Gewicht ist die politische Kompetenz der OSZE in jenen Staaten und Regionen, die bisher außerhalb der Europäischen Union oder der NATO geblieben sind und vorerst auch keine realistische Aussicht auf eine Mitgliedschaft in diesen Organisationen haben. Dies gilt für Belarus, die Ukraine und Moldau ebenso wie für die Staaten des Südkaukasus oder Zentralasiens. Die OSZE hat wesentlich dazu beitragen können, diesen Ländern nach Erringung ihrer Unabhängigkeit eine Phase politischer Neuorientierung zu ermöglichen. Auch hier ging es nicht ohne Schwierigkeiten ab: Manche dieser Länder empfanden die Tätigkeit der OSZE, insbesondere ihren Einsatz für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, als Einmischung in innere Angelegenheiten. In Belarus kam es darüber zu einer handfesten Krise, die im Frühjahr 2003 nur mit Mühe beigelegt werden konnte. Auch für die Zukunft bleibt dieser Punkt für die OSZE sensibel.

Nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der OSZE hat ein enges Zusammenwirken zwischen dem OSZE-Vorsitz und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Unter ihrem seit Sommer 2002 amtierenden Präsidenten Bruce George hat die Parlamentarische Versammlung erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung dieser Koordination unternommen, unter anderem auch durch ein im November 2002 eröffnetes Verbindungsbüro in Wien. Mit ihren in der Öffentlichkeit beachteten zweimal jährlich stattfindenden Plenarsitzungen bleibt sie ein unentbehrliches Instrument,

um in den nationalen Parlamenten der Teilnehmerstaaten für die Politik der OSZE zu werben.

Weiter bestehende Kritikpunkte

Dieser Erfolgsbilanz müssen sicherlich Schwachpunkte entgegengehalten werden, die die OSZE immer wieder vor innere Zerreißproben gestellt haben. Es sollte ihr als Verdienst angerechnet werden, dass hierüber eine offene Diskussion stattfindet, die in den OSZE-Gremien oft genug bis zur Schmerzgrenze getrieben wird. Dabei geht es vor allem um folgende Punkte:
Im Mittelpunkt der Diskussionen stehen zum einen die Feldmissionen, von denen bereits die Rede war. Ob als Makel oder als besonderer Vorteil angesehen – dass diese Feldmissionen ein Schlüsselinstrument der OSZE sind, wird von niemandem ernsthaft bestritten. Auch in Zukunft wird die OSZE die ihr aufgegebenen Mandate zur Konfliktverhütung, -beilegung und -nachsorge wie auch den Aufbau demokratischer Institutionen und die Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte ohne angemessene Präsenzen in Teilnehmerstaaten nicht ausführen können. In diesem Zusammenhang sind zusätzliche Überlegungen zur Form solcher Präsenzen wie auch zur Dauer ihres Auftrags, zur regionalen Verteilung, zum Umfang ihrer Berichterstattung und zu den Modalitäten einer engen Abstimmung mit Gastländern durchaus legitim. Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Bruce George, steuerte hierzu die Anregung bei, die OSZE solle künftig in allen Teilnehmerstaaten durch Informationsbüros vertreten sein. Bei der Wintertagung 2003 der Parlamentarischen Versammlung wurde zum Themenschwerpunkt Menschenhandel der Vorschlag laut, die OSZE solle zur vollen Abdeckung des Themas auch Büros in westlichen Bestimmungsländern, zum Beispiel „im Rotlichtbezirk von Amsterdam“, eröffnen. Wie auch immer: Im Einklang mit dem Auftrag der OSZE-Außenministerkonferenz von Porto ist längst eine Debatte zu möglichen Reformen bei den OSZE-Feldmissionen angelaufen. Es wird darauf ankommen, sie mit Augenmaß zu betreiben und dabei zu vermeiden, dass die OSZE in ihrer Substanz beschädigt wird.
Keinen durchgreifenden Erfolg hatte die OSZE bisher bei der Lösung der so genannten „eingefrorenen“ Konflikte in Moldau und Georgien, für die sie ein Mandat hat. Bei genauem Hinsehen ist jedoch auch hier die Bilanz gemischt: Man kann durchaus geltend machen, dass es maßgeblich der OSZE zu verdanken ist, dass sich die in diesen Ländern bestehenden Konflikte nicht wieder in „heißen“ Auseinandersetzungen entladen haben. In inzwischen über zehnjähriger mühsamer Arbeit ist es der OSZE gelungen, sowohl für den Transnistrien-Konflikt in Moldau als auch für den Südossetien-Konflikt in Georgien Grundlinien einer politischen Regelung zu entwerfen. Bezüglich des Abchasien-Konflikts, ebenfalls in Georgien, hat die OSZE entsprechende Anstrengungen der Vereinten Nationen energisch unterstützt und flankiert.

Bewegung in Richtung auf eine politische Gesamtregelung zeichnet sich inzwischen für Transnistrien ab. Auch in Georgien bestehen Aussichten auf wesentliche Fortschritte, sobald alle Konfliktparteien und Vermittler den für eine Lösung notwendigen politischen Willen aufbringen. Eine verstärkte Rolle der OSZE bei der Lösung des Abchasien-Konflikts erscheint dabei durchaus im Bereich des Möglichen.

Unter den drei OSZE-Dimensionen ist diejenige, die Wirtschafts- und Umweltfragen betrifft, in ihrer bisherigen operativen Arbeit am schwächsten geblieben. Jedoch ist sie unentbehrlich, wenn das auf guter Regierungsführung und dem Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen basierende Konzept der OSZE erfolgreich sein soll. Es ist von Nachteil, dass der OSZE für Projektarbeit auf diesem Gebiet nur eng begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. In besonderer Weise angezeigt ist hier deshalb die Zusammenarbeit mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren, die über solche Mittel verfügen: Europäische Union, internationale Finanzinstitutionen wie z.B. die vor allem in Osteuropa engagierte Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), aber auch Nichtregierungsorganisationen. Für die inhaltliche Arbeit der OSZE sind dabei insbesondere jene Bereiche von Bedeutung, die sich auf die Stärkung der inneren Sicherheit beziehen, wie Bekämpfung von Korruption, organisiertem Verbrechen und Menschenhandel. Dieses Defizit der OSZE ist allgemein erkannt und in internen Studien auch ausgiebig untersucht worden; jedoch mangelt es weiterhin an der Umsetzung von Maßnahmen, die hier Abhilfe schaffen würden. Das OSZE-Wirtschaftsforum von Prag im Mai 2003 hat Wege aufgezeigt, die aus dem Dilemma herausführen können.

Ebenfalls seit langem bekannt ist die Kritik an der unzureichenden institutionellen Durchsetzungsfähigkeit der OSZE – trotz bemerkenswerter Reformen, die gerade in letzter Zeit im Bereich des inneren Managements erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Als Organisation, die auf das Prinzip des Konsenses baut, ist sie bei Beschlüssen stets auf die Zustimmung ihrer 55 Teilnehmerstaaten angewiesen, wobei Reibungsverluste und substanzschwache Kompromisse geradezu unvermeidlich sind. Hinzu kommt, dass eine Reihe von Staaten, darunter sehr gewichtige, eine Stärkung des OSZE-Sekretariats mit Misstrauen sehen. Unter solchen Voraussetzungen wächst dem OSZE-Vorsitz besondere Verantwortung zu. Man wird feststellen können, dass der niederländische Vorsitz des Jahres 2003 den Erwartungen voll gerecht geworden ist und Maßstäbe für die 2004 und 2005 nachfolgenden Vorsitze Bulgarien und Slowenien gesetzt hat.

Die Perspektiven

Ihren Kritikern pflegt die OSZE entgegenzuhalten, dass sie dank einer vorausschauenden Politik gut darauf vorbereitet ist, den Herausforderungen des

21. Jahrhunderts zu begegnen. In der Tat wird man schwerlich bestreiten können, dass sie an Breite sowohl ihres Themenspektrums als auch ihres Teilnehmerkreises kaum ihresgleichen hat. Mit ihrem auf den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat zielenden umfassenden Ansatz trägt sie in einer weltpolitischen Kernregion wesentlich zu Stabilität und Konfliktverhütung bei.

Die Weichen sind gestellt, damit diese Politik konsequent umgesetzt und auch in Zukunft fortgesetzt werden kann. Auch künftig wird es jedoch einer überzeugenden Weiterentwicklung politischer Konzepte und der dafür geschaffenen Instrumente bedürfen. Notwendig ist weiterhin eine noch engere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, seien dies EU, Vereinte Nationen, Europarat, NATO oder internationale Finanzinstitutionen. Vor allem wird es darauf ankommen, die sich im Verhältnis zur EU bietenden Synergien voll zu nutzen. Durch Zusammenwirken mit der auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten Europäischen Union – das ist nahezu die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten – kann die OSZE Entscheidendes dazu beitragen, um in Europa sich neu abzeichnende Trennungslinien zu verhindern oder abzumildern.

Immer wieder hat man gerade in den letzten Jahren eine mangelnde politische Sichtbarkeit der OSZE beklagt, die gerade auch im Vergleich zu anderen internationalen Akteuren hervortrete. In unserem Public-Relations-süchtigen Zeitalter ist diese Sorge verständlich. Die OSZE wird dem nur durch Effizienz ihres politischen Handelns abhelfen können. Der 2005 bevorstehende 30. Jahrestag der Helsinki-Konferenz, der weithin als Gründungsakt der OSZE perzipiert wird, wird Gelegenheit für manche, auch öffentliche Bilanz bieten. Zu Pessimismus sollte es keinen Anlass geben.

Edwin Bakker/Bert Bomert

Herausforderungen für die OSZE – Ein niederländischer Standpunkt[1]

Einführung

Am 1. Januar 2003 übernahmen die Niederlande den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von Portugal. Die Vorbereitungen auf den Vorsitz hatten jedoch schon im Jahr 2001 begonnen, noch bevor der formelle Beschluss, den Niederlanden den Vorsatz zu übertragen, gefasst worden war. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den holländischen Vorbereitungen auf den Vorsitz. Auf der Grundlage offizieller Dokumente, darunter insbesondere Dokumente aus dem Außenministerium in Den Haag und ein Gutachten des Beirats für internationale Angelegenheiten, werden die niederländischen Vorstellungen von der OSZE dargestellt. Der (als solche wahrgenommenen) Krise der OSZE und den Herausforderungen, denen sich die Organisation – und vor allem der Vorsitz – gegenübersehen, wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ausgehend von diesen Herausforderungen wurde ein Vorschlag für eine holländische Agenda vorgelegt. Wie all ihre Vorgänger setzen die Niederlande einerseits auf Kontinuität in den Aktivitäten der OSZE im Hinblick auf fortbestehende Probleme. Andererseits ergänzt jeder neue Amtierende Vorsitzende – und hier bilden die Niederlande keine Ausnahme – die Tätigkeit der Organisation jedoch um neue Themen, deren Bearbeitung ihm wichtig oder notwendig erscheint.

Die Niederlande und die OSZE

Die Verantwortung des Amtierenden Vorsitzes zu übernehmen liegt auf einer Linie mit der aktiven Teilnahme der Niederlande an der OSZE und ihrer Vorgängerin, der KSZE. Die Niederlande haben sich von Anfang an in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) stets sehr engagiert und sowohl in der KSZE als auch später in der OSZE eine Vorreiterrolle übernommen. Hollands Aufmerksamkeit richtete sich dabei insbesondere auf Menschenrechtsfragen und die menschliche Dimension.[2] Sowohl

1 Dieser Beitrag beruht zum Teil auf: Edwin Bakker/Bert Bomert, The OSCE and The Netherlands as Chairman-in-Office, Den Haag 2003.

2 Vgl. z.B. Bert Bomert, Nederland en Oost-Europa: meer woorden dan daden. Het Nederlands Oost-Europa beleid, geanalyseerd binnen het kader van het CVSE-proces (1971-1985) [Die Niederlande und Osteuropa: Mehr Worte als Taten. Niederländische Osteuropapolitik, analysiert im Rahmen des KSZE-Prozesses (1971-1985)], Amsterdam 1990; Johannes Reef, Die Niederlande im internationalen System. Fallstudien zum Einfluß eines Kleinstaates, Münster/Hamburg 1995; Floribert H. Baudet, „Het heeft onze aandacht".

im Verlaufe der Verhandlungen in Helsinki als auch auf den Folgetreffen prangerte die niederländische Delegation regelmäßig (angebliche) Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa an. Auf dem Wiener Folgetreffen (1986-1989) gehörten die Niederlande zu den Staaten, die den Wiener Mechanismus aus der Taufe hoben, ein Verfahren, mit dem ein oder mehrere Staaten die Aufmerksamkeit auf Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Land lenken können.[3] Besonders wichtig waren den Niederlanden stets die umfassende Beteiligung von Gruppen und Individuen am KSZE-Prozess sowie Religionsfreiheit. Beide Themen wurden von ihnen entsprechend häufig zur Sprache gebracht. So traten die Niederlande auf dem Moskauer Treffen mit Nachdruck für die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für KSZE-Teilnehmerstaaten für den Fall eines öffentlichen Notstands ein. In diesem Vorschlag wurden vor allem die Interessen der Normalbürger berücksichtigt. Darüber hinaus beteiligten sich die Niederlande aktiv an einer Reihe von Sondersitzungen im Rahmen der Konferenz über die Menschliche Dimension. Auf der zweiten Sitzung in Kopenhagen im Jahr 1990 spielte die niederländische Delegation eine führende Rolle bei der Formulierung der Rechte nationaler Minderheiten. Dieser Kurs wurde weiterverfolgt, indem der damalige Außenminister Hans van den Broek zwei Jahre später in Prag erfolgreich die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten vorschlug. Der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoel wurde zum ersten Hohen Kommissar ernannt; er war ein erfahrener KSZE-Teilnehmer: In den siebziger Jahren hatte er persönlich an den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki teilgenommen.[4]
1994 in Budapest widmeten sich die Niederlande der Lage der Sinti und Roma und wiederum der Religionsfreiheit. Im Laufe des letzten Jahrzehnts traten die Niederlande außerdem regelmäßig für die Stärkung der OSZE als Organisation ein. Sie unterbreiteten dazu – teilweise in Konsultation mit ihren deutschen Nachbarn – konkrete Vorschläge. Auf dem Ministerratstreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 verabschiedeten die OSZE-Teilnehmerstaaten zwei von den Niederlanden eingebrachte Vorschläge. Der erste betraf die Verstärkung des Sekretariats, insbesondere des Konfliktverhütungszentrums (KVZ), das mit Aufgaben wie der Leitung der Feldoperationen betraut ist. Der zweite Vorschlag hatte die Verbesserung des Finanzierungssystems der OSZE zum Inhalt. Während der Vorbereitungen zum Gipfeltreffen der

---

Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989 [„Wir kümmern uns um diese Angelegenheiten“. Die Niederlande und die Menschenrechte in Osteuropa und Jugoslawien, 1972-1989], Amsterdam 2001.

3 Vgl. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), Factsheet (April 2002), Nederlandse inbreng in de CVSE/OVSE [Der Beitrag der Niederlande zur KSZE/OSZE], unter: www.minbuza.nl/default.asp?cms_item=mbz45041#p93_22021.

4 Vgl. Walter Kemp (Hrsg.), Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag 2001, S. 18-19; siehe ebenso: Max van der Stoel, Prinzipien und Pragmatismus – 25 Jahre Erfahrung im Helsinki-Prozess, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 27-38.

OSZE in Istanbul im November 1999 unterstützten die Niederlande die Einrichtung der Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT).[5]
Die Niederlande haben sich aber nicht nur bei der Formulierung von Vorschlägen als aktiver OSZE-Teilnehmerstaat einen Namen gemacht, sie haben auch vor Ort häufig eine Vorreiterrolle übernommen. Beispielsweise waren die Niederlande von Beginn an an einer der größten OSZE-Missionen, der internationalen Wahlbeobachtungsmission in Bosnien und Herzegowina (1996), beteiligt. Sie stellten den Koordinator der internationaler Beobachtungsmission, Ed van Thijn, der von der OSZE speziell für diesen Posten eingesetzt worden war. Die bislang größte Feldoperation der OSZE, die Mission im Kosovo, stand von 2000 bis 2001 unter der Leitung von Botschafter Daan Everts, der 1998 auch die OSZE-Präsenz in Albanien geleitet hatte.[6]

Organisatorische Vorbereitungen auf den niederländischen Vorsitz

Einer der Beschlüsse des Neunten Treffens des OSZE-Ministerrats, das am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest stattfand, war, den OSZE-Vorsitz im Jahr 2003 den Niederlanden zu übertragen. Infolge dieses Beschlusses wurden die Niederlande am 1. Januar 2002 Mitglied der OSZE-Troika, die sie gemeinsam mit Rumänien und Portugal, die den Vorsitz in den Jahren 2001 bzw. 2002 innehatten, bildeten.
Es war von Anfang an klar, dass die Pflichten, die der Vorsitz mit sich bringt, eine erhebliche Belastung für die Ständige Vertretung der Niederlande in Wien, das Außenministerium in Den Haag und selbstverständlich für den Amtierenden Vorsitzenden, den Außenminister, sein würden. Der Minister würde häufig in OSZE-Angelegenheiten reisen müssen; so standen beispielsweise achtzig Prozent der Auslandsbesuche des rumänischen Außenministers im Jahre 2001 in Zusammenhang mit seinen Pflichten als Amtierender Vorsitzender der OSZE.[7] Angesichts der bevorstehenden Übernahme des Vorsitzes wurde im Außenministerium eine OSZE-Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine angemessene Durchführung der Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden gewährleisten zu können. Dieser spezifischen Arbeitsgruppe steht mit Botschafter Everts ein erfahrener Diplomat vor. Darüber hinaus wird die

5 Vgl. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, a.a.O. (Anm. 3).
6 Siehe hierzu ausführlich: Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 157-191; 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; Daan W. Everts, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 145-159.
7 Vgl. Netherlands Helsinki Committee, Een nieuwe internationale uitdaging voor Nederland: het Nederlands OVSE-voorzitterschap in 2003 [Eine neue Herausforderung für die Niederlande: der niederländische OSZE-Vorsitz 2003], Den Haag 2002, S. 13.

Ständige Vertretung der Niederlande bei der OSZE in Wien für die Zeit des Vorsitzes verstärkt. Die Mittel, die das Außenministerium für Aktivitäten im Rahmen der OSZE vorgesehen hat, belaufen sich auf 2,3 Millionen Euro im Jahr 2002, 9,1 Millionen Euro im Jahr 2003 und 1,3 Millionen Euro im Jahr 2004.[8] Darüber hinaus hat das Verteidigungsministerium zwei Mitarbeiter für OSZE-Aktivitäten abgeordnet, die sich ausschließlich mit Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vorsitz befassen. Einer verstärkt die Ständige Vertretung in Wien, der andere die Arbeitsgruppe in Den Haag. Beide Institutionen werden sich mit militärisch und sicherheitspolitisch relevanten OSZE-Themen befassen, wobei den VSBM und Abrüstungsfragen im Rahmen der OSZE besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.[9]
Vor dem Hintergrund der vorangegangenen aktiven Teilnahme an der OSZE und der Initiativen und Vorschläge der Niederlande in der Vergangenheit waren die Erwartungen mit Beginn des holländischen Vorsitzes sowohl in Den Haag als auch in Wien und in den jeweiligen Hauptquartieren der OSZE-Missionen und -Feldaktivitäten relativ hoch. Die Niederlande werden als ein Teilnehmerstaat betrachtet, der potenziell in der Lage ist, der Entwicklung und den Leistungen der OSZE neue Impulse zu geben. Darüber hinaus verfügen die Niederlande über umfangreichere Finanzmittel als die vorherigen Vorsitzländer; diese Ressourcen können sich günstig auf den Erfolg des Vorsitzes auswirken. Außerdem haben die Niederlande in der jüngsten Vergangenheit der OSZE eine Reihe von Spitzenkräften zur Verfügung gestellt wie z.B. den vormaligen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten van der Stoel und Botschafter Everts. Den Haag hat daher eine beachtliche OSZE-Expertise, die genutzt werden kann, um den Vorsitz im Jahre 2003 zum Erfolg zu führen.

Die Erarbeitung der Agenda für den Vorsitz

Obwohl der formelle Beschluss über die Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch die Niederlande erst auf dem Bukarester Ministerratstreffen im Dezember 2001 fiel, hatte der damalige Außenminister Jozias van Aartsen bereits vor dem Treffen eine Reihe von Plänen und Maßnahmen für den erwarteten Vorsitz formuliert. Entsprechend wurde der niederländische Beirat für internationale Angelegenheiten bereits im April 2001 aufgefordert, ein Gutachten über die Stärken und Schwächen der OSZE anzufertigen und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen Empfehlungen darüber abzugeben, wie die Niederlande mit Blick auf den bevorstehenden Vorsitz am besten vorge-

8 Vgl. Preliminary review of the Dutch chair manship of the OSCE in 2003, November 2002, Schreiben an den Präsiden ten der Zweiten Kammer des Pa rlaments, S. 11, unter: www.osce.org/cio/netherlands/documents/files/letter_01-11-02.pdf.
9 Vgl. ebenda.

hen sollten. Das Gutachten wurde im Mai 2002 veröffentlicht und diente der holländischen Agenda teilweise als Grundlage.[10]

Das Gutachten des Beirats enthält eine große Zahl von Empfehlungen, die sowohl die Leistungsfähigkeit der OSZE im Allgemeinen als auch den anstehenden niederländischen Vorsitz im Besonderen betreffen. Es enthält einen Katalog von Herausforderungen, die bewältigt werden müssen. Der Beirat stellt beispielsweise fest, dass die OSZE zwar im Laufe der Jahre die Verantwortung für ein breites Spektrum an Aufgaben und Operationen übernommen hat, diese jedoch keinen erkennbaren Zusammenhang aufweisen. Laut dem Bericht ist nicht einmal klar, warum die OSZE nach wie vor diese vielfältigen Aufgaben übernimmt. Während des holländischen Vorsitzes müssen die Niederlande also deutliche Prioritäten setzen, d.h. die Frage beantworten: Welche dieser Pflichten sind die eigentlichen Hauptaufgaben? Der Beirat hat diese Frage selbst beantwortet: Die eigentlichen Hauptaufgaben der Organisation sollten „die Themen Konfliktverhütung und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt auf der Grundlage der Expertise der OSZE im Zusammenhang mit der Sicherheitsdimension, der ökonomischen und ökologischen Dimension sowie der menschlichen Dimension [sein]. Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt als Speerspitzen der Politik zu definieren, sollte es auch erleichtern, Prioritäten für die Aufgaben und Tätigkeiten der OSZE zu setzen. Die OSZE sollte nur dann neue Aufgaben übernehmen, wenn diese der Konfliktverhütung oder der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt dienen.“[11] Entsprechend sollten Aufgaben und Tätigkeiten, die nicht unmittelbar diesen Zielen dienen, aufgegeben werden.

Missionen und andere Feldoperationen waren, sind und werden auch zukünftig für die Erlangung dieser Ziele der Organisation von großer Bedeutung sein. Sie sind die „Augen und Ohren“ vor Ort und deshalb ein erstrangiges Instrument der Frühwarnung. Sie stehen zumeist in direktem Kontakt mit der örtlichen Führung und der Bevölkerung und werden daher weithin wahrgenommen. Das macht die Missionen und Feldoperationen zu einzigartigen Instrumenten. Ihre Effektivität kann und sollte jedoch dadurch erhöht werden, dass sie mit einem festen Zeitrahmen ausgestattet werden, um ihnen eine Frist zu setzen, in der die Aufgaben ihres Mandats erfüllt sein müssen.

Laut Beirat erhöhen sich die Erfolgschancen für den niederländischen Vorsitz, wenn Expertise auf höchstem Standard zur Verfügung steht, ausreichend Personal abgeordnet wird und hinreichende Finanzmittel bereitgestellt werden. Und schließlich muss der Außenminister als Amtierender Vorsitzender ein hohes Maß an politischem Engagement an den Tag legen. Aber selbst wenn diese Kriterien erfüllt sind, hängen Erfolg oder Misserfolg des nieder-

10 Vgl. Advisory Council on International Affairs, The Netherlands and the Organisation for Security and Cooperation in Europe in 2003: Role and Direction, Den Haag 2002.

11 Ebenda, S. 40 (diese und alle folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

ländischen Vorsitzes vor allem davon ab, ob die OSZE und insbesondere der Vorsitz in der Lage sind, die Herausforderungen zu bewältigen, mit denen die Organisation konfrontiert ist. Einige dieser Herausforderungen sind bekannt, da sie schon seit langem auf der politischen und diplomatischen Agenda stehen. Angesichts der Erfahrungen früherer Amtierender Vorsitzender kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass eine plötzliche, unerwartete internationale Krise die Tagesordnung dominiert, so dass keine Zeit oder auch keine Möglichkeit bleibt, die bestehenden Herausforderungen in Angriff zu nehmen.

Herausforderungen für die OSZE

Angesichts der derzeitigen Herausforderungen, denen sich die OSZE gegenübersieht, kann man ohne weiteres sagen, dass es ein schwieriger Zeitpunkt für die Übernahme des Vorsitzes ist. Bereits im März 2001, während der Vorbereitungen auf den niederländischen Vorsitz, charakterisierte Außenminister van Aartsen in einem Schreiben an das Parlament die OSZE als Organisation, die einen gewissen Grad an Stagnation zeige.[12] Der Eindruck der Stagnation war auch in einem gemeinsamen Schreiben des deutschen und des niederländischen Botschafters bei der OSZE an den Vorsitzenden des Ständigen Rates vom April 2001 ein wichtiger Punkt. In einem gemeinsamen *Food-for-thought*-Papier wurde kein besonders positives Bild gezeichnet. Es spricht von nur „geringen Fortschritten" bei der Lösung von Konflikten. Die OSZE werde „immer weniger als eines der Hauptforen für politischen Dialog" wahrgenommen, es herrsche ein Form der Beschlussfassung vor, „die einen gewissen Mangel an Transparenz" aufweise, und sie werde als eine Organisation mit einer „einseitigen Sicht der Probleme" betrachtet. Um die Funktionsweise der OSZE zu verbessern, müsse „neuer Schwung" zurückgewonnen werden.[13] Es wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge gemacht, von denen einige Eingang in die Agenda für den niederländischen Vorsitz im Jahr 2003 fanden.
Das Außenministerium legte erste Ideen, Pläne und Ziele für den niederländischen OSZE-Vorsitz in Form mehrerer Schreiben an das Parlament und im Zuge der sich anschließenden Debatten im Laufe des Herbstes 2001 vor.[14]

12 Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 26355, Ministeriële Raad OVSE, nr. 4, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, [Schreiben des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten an das Parlament, betreffend den Ministerrat der OSZE], 28. März 2001, S. 1.

13 Reviewing OSCE: food for thought and some possible steps forward, Schreiben der Botschafter Reinhard Bettzuege und Johannes C. Landman an Botschafter Liviu Bota, Vorsitzender des Ständigen Rates, 30. April 2001, PC.DEL/271/01, 3. Mai 2001.

14 Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 26355, Ministeriële Raad OVSE, nr. 5, Verslag van een algemeen overleg (3 oktober 2001) [Debatte zwischen dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten und dem Mitgliedern des Parlaments (3. Oktober 2001), betreffend die OSZE], 26. Oktober 2001.

Die Schreiben und die Parlamentsdebatten drehten sich um Themen wie die jüngsten Entwicklungen innerhalb der OSZE und die Zukunft der Organisation. Noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 auf die Vereinigten Staaten von Amerika erklärte Minister van Aartsen, „die Niederlande werden sich indirekten Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Gestalt der traditionellen Aufgaben der OSZE widmen, die sich auf die Entwicklung von Gesellschaften, die Ausbildung von Polizeibeamten, das Gerichtswesen, die Förderung von Toleranz gegenüber Minderheiten und die Reintegration ehemaliger Angehöriger von Streitkräften in die Zivilgesellschaft konzentrieren".[15] Während der Beratungen über den Haushalt des Außenministeriums für das Jahr 2002, die im März 2002 im Senat stattfanden, erklärte der Minister ausdrücklich seine Bereitschaft zu einer engen Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.[16]

Gute Arbeitsbeziehungen zur Russischen Föderation, so der Minister, verdienten besondere Aufmerksamkeit. Die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und „Europa" sollten eines der Leitmotive des bevorstehenden Vorsitzes werden. Angesichts der Tatsache, dass die Niederlande in den kommenden Jahren auch den jeweiligen Vorsitz in der Europäischen Union und im Europarat übernehmen würden, sollten die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und den verschiedenen europäischen Organisationen ein Dauerthema auf der politischen und diplomatischen Agenda der Niederlande sein, hieß es aus dem Außenministerium. Sie wären allerdings nicht das einzige Leitmotiv. Ein weiteres gemeinsames Anliegen der drei aufeinander folgenden Vorsitze wäre die Förderung guter Regierungsführung durch eine effektive Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit.[17] Dieser Themenkomplex könnte die Funktion einer Brücke zwischen den Errungenschaften der Europäischen Union einerseits und den Bedürfnissen der Länder, die nicht Mitglieder der EU sind, aber der OSZE und dem Europarat angehören, andererseits übernehmen. Zusätzlich zu diesen Themen wurde ein drittes breites Problemfeld angesprochen: der illegale Handel mit Kleinwaffen, Drogen und Menschen. In enger Zusammenarbeit mit Norwegen wollen die Niederlande Möglichkeiten hinsichtlich der Formulierung von Vorschlägen für bindende Übereinkommen zur Verbesserung der Kontrolle der Verbreitung von Waffen erkunden.

Über die Formulierung dieser allgemeinen Themen hinaus hat das Außenministerium bzw. haben Vertreter des Ministeriums wie z.B. Mitglieder der OSZE-Arbeitsgruppe erklärt, dass die Niederlande auch das breite Tätigkeits-

15 Ebenda.

16 Vgl. Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2002 (exclusief onderdeel navo) (28000 v), 19de vergadering, [Debatte betreffend den Haushalt des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten], 5. März 2002.

17 Vgl. ebenda.

spektrum und die Organisationsstruktur der OSZE überprüfen wollen. So erklärte Botschafter Everts, der Vorsitz müsse einen Mittelweg zwischen Anspruch und Wirklichkeit finden.[18] Kohärenz und Kontinuität seien in der OSZE nur schwach ausgeprägt. Everts zufolge liegen sowohl der jeweilige Kurs der Organisation als auch der Einsatz ihrer Instrumente weitgehend in den Händen derjenigen, die gerade am Ruder sind – eine Willkür, die sich mit dem Handeln einer reifen Organisation nicht vereinbaren lasse. Demzufolge empfahl er die Formulierung einer klaren Gesamtstrategie und ein effizienteres Management der Organisation sowie eine begleitende Evaluierungspolitik.[19]

Die verschiedenen Themen und Aufgaben für den Vorsitz, die in den Jahren 2001 und 2002 zur Sprache gekommen waren, fanden Eingang in die Agenda, die kurz vor der Übernahme des Amtierenden Vorsitzes durch die Niederlande veröffentlicht wurde. In der Begründung des Haushalts für das Jahr 2003 widmete der neue Außenminister Jaap de Hoop Scheffer den „eingefrorenen Konflikten", insbesondere im Kaukasus, und den unterschiedlichen Problemen der zentralasiatischen Staaten besondere Aufmerksamkeit.[20] Die Begründung betont erneut die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation für die Lösung der Konflikte oder zumindest für einen Durchbruch bei ihrer Lösung. Erforderlich sei eine Verbesserung der Beziehungen zu Moskau sowohl auf bilateraler Ebene als auch in verschiedenen multilateralen Foren (Europäische Union, NATO, OSZE, Vereinte Nationen, Europarat). Das würde auch Russlands Rolle als politischer Akteur gerecht.

Die Begründung erläutert auch die Prioritäten und die angestrebten Ergebnisse des niederländischen Vorsitzes: 1. die Verbesserung der organisatorisch-strukturellen Elemente der OSZE durch eine geographische Neuverteilung und ausgewogenere Aktivitäten der Feldmissionen, 2. die Verbesserung des politischen Managements der OSZE-Feldmissionen, 3. die Erhöhung der operativen und finanziellen Verantwortlichkeit bei der Implementierung von Programmen und 4. die bessere Harmonisierung der Aktivitäten der verschiedenen OSZE-Institutionen wie des HKNM und des BDIMR.[21] Die zweite Priorität betrifft die Konfliktverhütung und das Krisenmanagement, insbesondere im Kaukasus und in Zentralasien. Die zu erreichenden Ziele sind: die aktive Einmischung in seit langem anhaltende („eingefrorene") Konflikte (und deren Beendigung), die Erhöhung der diplomatischen Präsenz der Niederlande in Zentralasien und eine Reduzierung der Zahl der Mitarbeiter und der Aufgaben von OSZE-Missionen in Staaten auf dem Balkan -

18 Vgl. Verslag Ronde Tafelconferentie, De agenda voor het Nederlands Voorzitterschap van de OVSE [Bericht über das Treffen des Runden Tisches, Die Agenda für den niederländischen OSZE-Vorsitz], 22. April 2002, unter: www.nhc.nl/reportroundtable22042002.

19 Vgl. ebenda.

20 Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28600-V, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2003, nr. 2, Memorie van Toelichting, [Haushalt des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Begründung], 17. September 2002, S. 8.

21 Vgl. ebenda, S. 59.

eine Maßnahme, die zum Teil darauf abzielt, die Rolle im Kaukasus und in Zentralasien zu erhöhen. Die dritte Priorität des Vorsitzes betrifft die Herstellung größerer Ausgewogenheit zwischen den drei Komponenten der OSZE-Politik, der politisch-militärischen, der ökonomischen und der menschlichen Dimension. Hier geht es konkret um folgende Ziele: Schaffung eines besseren Gleichgewichts zwischen den Dimensionen, die nachdrückliche Fortführung der Aufgaben der OSZE im Bereich Demokratisierung sowie nachhaltige Verbesserungen und die Konsolidierung des demokratischen Staates auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit, öffentlicher Verwaltung, Medienfreiheit, Achtung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen. Ein weiteres Ziel im Rahmen dieser Priorität ist die Einigung auf ein entschlossenes Herangehen an die Probleme des Waffen-, Drogen- und Menschenhandels – das zentrale Thema der aufeinander folgenden Vorsitze.
Schließlich wurde im November 2002 die endgültige Agenda für 2003, einschließlich der Prioritäten, der geplanten Aktivitäten und möglicher Schwierigkeiten, aufgestellt und dem Parlament vorgelegt.[22] Dem derzeitigen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE de Hoop Scheffer zufolge sind die wichtigsten Themen auf der Agenda die folgenden:

- geographische und thematische Unausgewogenheiten in den Aktivitäten der Organisation,
- die Harmonisierung der sicherheitspolitischen Dimension mit den übrigen OSZE-Aktivitäten,
- der Abzug russischer Truppen, Waffen und Munition aus Moldau und die Schließung der russischen Militärstützpunkte in Georgien,
- die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen, Drogen und Menschen,
- die Einhaltung der Menschenrechte,
- die Förderung von Rechtsstaatlichkeit,
- eingefrorene Konflikte im OSZE-Gebiet,
- die Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Transparenz der Verwaltung und der Aufbau der Zivilgesellschaft in Zentralasien sowie
- die interne Organisation und Leistungsfähigkeit der OSZE.

Darüber hinaus erklärte der Minister in seinem Schreiben an das Parlament, dass die drei aufeinander folgenden Präsidentschaften der OSZE, des Europarats und der Europäischen Union dazu genutzt werden könnten, gemeinsamen Themen wie Menschenrechte und gemeinsame europäische Werte Nachdruck zu verleihen. Der Minister erklärte weiter, dass die Niederlande beabsichtigen, die Troika angemessen zu nutzen. Vor diesem Hintergrund wird der Vorsitz regelmäßige Gespräche mit Bulgarien darüber führen, wie es in die

22 Vgl. Preliminary review of the Dutch chairmanship of the OSCE in 2003, a.a.O. (Anm. 8).

Bewältigung der Aufgaben des niederländischen Vorsitzes eingebunden werden kann.

Schlussbemerkungen

Der niederländische Vorsitz begann eigentlich mit einer Rede von Minister de Hoop Scheffer vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien am 13. Januar 2003.[23] In dieser Ansprache wurden noch einmal die wichtigsten Punkte aus den oben genannten Dokumenten zitiert. In seiner Rede würdigte der neue Amtierende Vorsitzende die Bedeutung der OSZE und verwies auch auf die Erfolge der Organisation. Er ließ jedoch auch durchblicken, dass Verbesserungen sowohl wünschenswert als auch notwendig seien. Abschließend betonte er, dass der niederländische Vorsitz, um Erfolg zu haben, auf die volle Unterstützung aller Teilnehmerstaaten angewiesen ist. Der Erfolg eines Vorsitzes hängt jedoch auch von vielen anderen Faktoren ab. Viele dieser Faktoren entziehen sich der Kontrolle des Amtierende Vorsitzenden. Insbesondere die Entwicklungen im internationalen Umfeld und Krisen im OSZE-Gebiet beeinflussen die Amtsführung des Vorsitzes. Ein erfolgreicher Vorsitz kann also auch als ein Vorsitz definiert werden, der in der Lage ist, schnell und wirkungsvoll auf diese Entwicklungen zu reagieren – unter Umständen auf Kosten im Voraus entwickelter Plänen und Ideen. Angesichts der Tatsache, dass es wünschenswert und notwendig ist, den Herausforderungen, denen sich die OSZE gegenwärtig gegenübersieht, zu begegnen, und angesichts der Pläne und Ideen des niederländischen Vorsitzes, sich mit diesen Herausforderungen auseinander zu setzen, kann man nur hoffen, dass dieser Amtierende Vorsitz nicht mit Krisen von der Größenordnung eines 11. September oder eines „zweiten Irak“ konfrontiert wird.

23 Jaap De Hoop Scheffer, Address to the OSCE Permanent Council, Vienna, January 13, 2003, cio.gal/5/03.

Wolfgang Zellner

Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE

Internationale Organisationen stellen den Versuch von Antworten auf Herausforderungen, Probleme und Konflikte dar, denen Staaten und substaatliche Akteure nicht (mehr) allein gewachsen sind. Da sich der Charakter solcher Problemlagen, die innerstaatlicher, trans- oder internationaler Natur sein können, rasch ändert, müssen auch internationale Organisationen in der Lage sein, sich wechselnden Anforderungen flexibel anzupassen. Dies gilt erst recht für eine vergleichsweise kleine Organisation mit relativ geringer institutioneller Autonomie wie die OSZE, die zudem ein weit gespanntes Aufgabenspektrum bearbeitet.
Im Folgenden sollen *erstens* einige Aspekte der derzeitigen europäischen Sicherheitsentwicklung diskutiert werden, die Bedingungen für die Tätigkeit der OSZE schaffen. *Zweitens* soll vor diesem Hintergrund versucht werden, Herausforderungen zu benennen, denen sich die OSZE zu stellen hat. *Drittens* soll auf zwei organisationspolitische Fragen eingegangen werden, die die Wirksamkeit der OSZE berühren. *Viertens* schließlich soll der Versuch unternommen werden, zu diesen Problemfeldern einige Politikempfehlungen zu formulieren.

Zu einigen Aspekten der derzeitigen europäischen Sicherheitsentwicklung

Ein wesentliches Ziel der OSZE besteht in der Herstellung von gleicher und ungeteilter Sicherheit in ihrem Anwendungsgebiet. Wenn wir jedoch die reale Entwicklung betrachten, so ist schwer zu übersehen, dass der Trend in die entgegengesetzte Richtung geht. Die Sicherheitslage im OSZE-Gebiet ist gekennzeichnet durch eine in hohem Maße asymmetrische, ja sogar gegenläufige Entwicklung.
In West- und Mitteleuropa finden wir in der Überlagerung von NATO- und EU-Erweiterung eine wachsende Stabilitätszone. Eine Europäische Union mit bald 25 Mitgliedern bedeutet auch, dass künftig mehr als die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten EU-Mitglieder oder assoziierte Staaten sein werden, während die andere Hälfte keine Chance hat, diesem integrierten Teil Europas anzugehören. Allerdings hat sich die EU bisher noch nicht als fähig erwiesen, in wichtigen Fragen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich zu gemeinsamen Positionen zu kommen. Dissense reichen von aktuellen Problemen wie der Beteiligung am Irak-Krieg 2003 bis zu Grundsatzfragen, etwa unterschiedlichen Präferenzen für unilaterale vs. multilaterale Herangehensweisen.

Für Zentralasien und den Kaukasus hingegen muss man davon ausgehen, dass dort noch nicht einmal strategische Stabilität im Sinne des Ausschlusses gewaltsamer trans- bzw. internationaler Konfliktaustragung als gesichert gelten kann. Diese Länder bergen erhebliche, teils noch wachsende Konfliktpotenziale. Eine Reihe gewaltsam ausgetragener Konflikte konnte allenfalls „eingefroren" werden, in Tschetschenien gelang noch nicht einmal dies. Darüber hinaus grenzen drei zentralasiatische Staaten (Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan) an Afghanistan, seit einigen Monaten ein OSZE-Kooperationspartner, und sind damit anfällig für den Import von Risiken und Instabilitäten von außerhalb des OSZE-Gebiets.

Zwischen diesen beiden Regionen von Stabilität und potenzieller Instabilität liegt die Russische Föderation, ein Schlüsselakteur mit gewichtigen Eigeninteressen, ohne dessen Kooperation die Konflikte im Kaukasus und in Zentralasien nur schwer zu lösen sein werden. Trotz seiner Zusammenarbeit mit den USA bei der Bekämpfung des Terrorismus hat Russland im Kaukasus und in Zentralasien an Einfluss verloren. Dort hat ein regelrechter Wettlauf um Partnerschaft und Kooperation mit den USA begonnen.

Belarus, die Ukraine und Moldau haben derzeit noch keine Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU, was sich jedoch langfristig in Abhängigkeit von ihrer innenpolitischen Entwicklung ändern kann.

Zusammengenommen weist die europäische Sicherheitslandschaft eine tiefe und immer noch zunehmende Asymmetrie auf, die das Gegenteil von gleicher und ungeteilter Sicherheit darstellt, deren Herstellung dessen ungeachtet langfristiges Ziel der OSZE bleiben muss. Diese grundlegende Asymmetrie hat direkte Folgen für die gesamte Ausrichtung der Arbeit der OSZE, einschließlich der Aktivitäten ihrer Feldmissionen.

Ein wesentlicher Aspekt ungleicher Sicherheit in Europa betrifft den Demokratisierungsprozess in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien. Übereinstimmung lässt sich sicher darüber erzielen, wie der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzes für Zentralasien, der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari, im August dieses Jahres formulierte, „dass sich der Übergang vom sowjetischen System zu Marktwirtschaft und Demokratie in Zentralasien als ein längerer und schwierigerer Prozess erwiesen hat, als man erwartet hatte (...) Auch im Westen benötigte der Aufbau von Demokratie Jahrhunderte."[1] Es bleibt jedoch die Frage, ob wir es im Kaukasus und in Zentralasien und in einigen Aspekten auch in Osteuropa mit einem zwar schwierigen, aber grundsätzlich doch voranschreitenden Demokratisierungsprozess, mit Stillstand oder gar mit einem rückwärts gewandten Prozess zu tun haben. Die Antwort ist noch offen und sie wird für die verschiedenen Regionen unterschiedlich ausfallen. Auf der empirischen Ebene lässt sich Folgendes beobachten: In Turkmenistan haben wir es mit einer vollausgebildeten

1 President Martti Ahtisaari, Address at the Permanent Council of the OSCE, Vienna, 5 September 2003, PC.DEL/954/03, 29. August 2003, Draft, S. 1 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Diktatur zu tun, die in umfassender Weise fundamentale Menschenrechte verletzt. In den anderen zentralasiatischen und südkaukasischen Ländern sowie in Belarus finden wir mehr oder weniger autoritäre Regime, in Russland, der Ukraine und in Moldau Demokratien, denen gern Attribute wie „gelenkt" oder „nicht liberal" verliehen werden. Darüber hinaus lassen sich in Zentralasien und im Südkaukasus Versuche der Etablierung dynastischer Herrschaftsformen beobachten. Der jüngste Machttransfer von Hajdar Alijew auf seinen Sohn Ilham in Aserbaidschan ist dafür nur ein besonders augenfälliges Beispiel.

Diese langsame oder gar rückwärts gerichtete Entwicklung des Demokratisierungsprozesses wirft die Frage auf, ob sich die OSZE in den kommenden Jahren mehr auf Demokratisierung im Sinne von Wahlhilfe oder auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte und die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit konzentrieren sollte. Botschafter Robert Barry, der frühere Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, schrieb dazu: „Den meisten schwachen exkommunistischen Staaten wäre mehr mit der Schaffung einer unabhängigen Justiz gedient als mit der Abhaltung früher und häufiger Wahlen."[2] Dabei sollte man sich in Erinnerung rufen, dass sich auch in westlichen Staaten Elemente von Rechtsstaatlichkeit viel früher herausgebildet haben als entwickelte Formen von Demokratie.

Im Südkaukasus, in Zentralasien und in gewissen Aspekten auch in Osteuropa haben wir es mit schwachen Staaten zu tun, dem berühmt-berüchtigten „*Failing-states*"-Syndrom. Schwache Staaten sind solche, die nicht in der Lage sind, grundsätzliche Staatsaufgaben zu erfüllen und entsprechende Institutionen aufzubauen, die Mindeststandards innerer und äußerer, menschlicher, wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit garantieren können. Schwache Staaten bedeuten auch günstige Bedingungen für Korruption, organisiertes Verbrechen, Menschenhandel sowie den illegalen Handel mit Waffen und Drogen und im ungünstigsten Falle Rückzugsgebiete für Terroristen, oder allgemeiner formuliert, günstige Ausgangsbedingungen für jede Art von politischem, ethnischem oder religiösem Radikalismus und Extremismus.

Ein wichtiger Aspekt schwacher Staaten betrifft den Zusammenhang zwischen lokalen, regionalen und internationalen Konfliktkonstellationen, etwa in den Fällen Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach mit direkten Auswirkungen auf den russischen Nordkaukasus, einschließlich Tschetscheniens. Schwache Staatsstrukturen stellen hinsichtlich der inneren und äußeren Stabilität das Kernproblem in der gesamten Region dar und gleichzeitig die größte Herausforderung für die OSZE, deren Mandat darin besteht, Sicherheit durch Zusammenarbeit zu schaffen.

Schwache Staaten sind auch eine wesentliche Ursache dafür, dass wir es heute mit komplexeren und teilweise neuen Risiken und Bedrohungen zu tun haben. Mit dem Sammelbegriff „neue Bedrohungen" bezeichnen wir ein brei-

2 Robert L. Barry, The Future of the OSCE, BASIC Special Report 1/2003, London 2003, S. 45.

tes Spektrum primär nichtmilitärischer Bedrohungen, die von organisiertem Verbrechen und Korruption, Menschenhandel und illegalem Handel mit Waffen und Drogen bis hin zu Terrorismus und dem möglichen Zugang von Terroristen zu Massenvernichtungsmitteln reichen. Ungeachtet der Vielfalt dieser Bedrohungen lassen sich einige gemeinsame Merkmale ausmachen: *Erstens* sind sie ganz überwiegend die Folge schwacher Staatsstrukturen, also der Unfähigkeit von Staaten, innere Stabilität und Sicherheit in einem umfassenden Sinne herzustellen. *Zweitens* sind die einzelnen Bedrohungen eng miteinander verknüpft: Personen, die Menschen schmuggeln, tun dies auch mit Waffen und Drogen, Terroristen finanzieren ihre Aktivitäten häufig durch Drogenhandel. *Drittens* macht es ihr transnationaler Charakter immer schwieriger, zwischen innenpolitisch entstandenen und von außen hereingetragenen Ursachen solcher Bedrohungen zu unterscheiden. Dies gilt insbesondere für diejenigen drei Staaten, die an Afghanistan grenzen. *Viertens* werden die Trennlinien zwischen militärischen, polizeilichen und zivilen Mitteln ihrer Bekämpfung zunehmend unscharf,[3] auch wenn nach wie vor gilt, dass derartigen Bedrohungen nicht primär mit militärischen Mitteln begegnet werden kann. Auch hierfür liefert Afghanistan reichhaltiges Anschauungsmaterial.
Auf der Grundlage ihres umfassenden Sicherheitskonzepts ist die OSZE in hervorragender Weise dafür geeignet, mit diesem Typus neuer Bedrohungen umzugehen. Botschafter Barry schrieb dazu, dass „die Kombination von organisiertem Verbrechen, religiösem Extremismus, wirtschaftlichem Zusammenbruch und Terrorismus nahe legt, dass die OSZE aufgerufen ist, in Europa und Eurasien eine größere Rolle zu spielen. Aufgrund ihrer Vor-Ort-Präsenz in 19 Folgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens ist die OSZE in einzigartiger Weise in der Lage, regionale Initiativen umzusetzen, die man braucht, um mit transnationalen Fragestellungen umzugehen.“[4]

Herausforderungen an die OSZE

Die politischen Funktionen und Aufgaben der OSZE haben sich seit 1990 grundlegend verändert. 1990 ging man allgemein davon aus, dass sich die KSZE mit gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen in einem nahezu ausschließlich inter-nationalen, zwischenstaatlichen Sinne befassen werde. Der erste grundlegende Wandel kam weniger als zwei Jahre später unter dem Eindruck der von den blutigen jugoslawischen Auflösungskriegen beförderten Erkenntnis, dass der internationalen Gemeinschaft kein ausreichendes Instrumentarium zur Eindämmung und Lösung gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte zur Verfügung stand. Die KSZE trug dem schneller Rechnung als

3 Vgl. Gilles Adréani, Keynote Speech for Working Group C of the OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 25/26 June 2003, CIO.GAL/53/03/Add.4, 23. Juni 2003, S. 2.
4 Barry, a.a.O. (Anm. 2), S. 42.

andere internationale Organisationen, richtete bereits mit dem Helsinki-Dokument 1992 ihre Aufmerksamkeit auf diesen neuen Konflikttyp und schuf mit den Feldmissionen und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten das entsprechende Instrumentarium.
Das Dayton-Abkommen von 1995 über Bosnien und Herzegowina markierte einen zweiten Wendepunkt: Von nun an konzentrierte sich die OSZE im Wesentlichen auf Aufgaben des Friedensaufbaus nach Konflikten. Sie begann sich damit zu einer Implementierungsagentur für Vor-Ort-Aufgaben zu entwickeln. Das Dayton-Abkommen von 1995, die Resolution des VN-Sicherheitsrates Nr. 1244 zum Kosovo von 1999 und das Rahmenabkommen zu Mazedonien von 2001 wurden allesamt von anderen politischen Akteuren verhandelt, die OSZE hatte sich auf die Implementierung von Teilen dieser Abkommen zu beschränken. Dies spiegelt zwei grundlegende Entwicklungen wider: *Erstens* hat die OSZE an politischer Bedeutung verloren, dies gilt allerdings auch für andere internationale Organisationen wie die NATO oder die Vereinten Nationen. Nicht nur werden die großen Entscheidungen über europäische Sicherheitsfragen nicht mehr auf OSZE-Konferenzen getroffen, auch bei der Bearbeitung der einzelnen Konfliktfälle hat die Organisation Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten meist mit anderen internationalen Akteuren zu teilen. Dies führt *zweitens* dazu, dass der Kern der Tätigkeit der OSZE heute in der Arbeit ihrer Vor-Ort-Missionen, ihrer Institutionen und, in diesem Rahmen, vorwiegend in der Implementierung von Projekten besteht. Wenn man heute über die fortdauernde Bedeutung der OSZE sowie über den Umstand nachdenkt, dass der Großteil ihrer Arbeit nicht von anderen internationalen Akteuren übernommen werden könnte, dann bewegt sich diese Bewertung zwischen zwei Parametern: einem politischen Entscheidungsprozess, der im Wesentlichen außerhalb der OSZE verläuft, und dem engeren Horizont der Umsetzung dieser Entscheidungen durch die OSZE. Dieser grundlegende Funktionswandel der OSZE ist innerhalb der Organisation und ihrer Teilnehmerstaaten bisher weder in politischer noch in organisatorischer Hinsicht vollständig verarbeitet worden.
Eine realistische Bewertung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE ist nur möglich, wenn das verringerte Interesse der Russischen Föderation an der Arbeit der Organisation zur Kenntnis genommen wird. Gleichzeitig sollten Bemühungen eingeleitet werden, Russland neu für die Arbeit der Organisation zu interessieren. Bis in die späten 1990er Jahre war die Annahme gerechtfertigt, dass die Russische Föderation ein spezielles Interesse an der Arbeit der OSZE hatte. Heute müssen wir der Tatsache ins Auge sehen, dass Russlands Interesse an der Organisation eher marginal geworden ist. Dieser rasche Umschwung ist erklärungsbedürftig; um ihn zu untersuchen, unterscheide ich zwischen positiven, auf Gestaltung ausgerichteten, und negativen, auf Verhinderung ausgerichteten Zielen der Russischen Föderation.
Der wichtigste positive Interessenstrang Russlands bestand in seinem Wunsch, über die OSZE eine völkerrechtlich verankerte Sicherheitsstruktur

in Europa zu schaffen. Die Entwicklung des letzten Jahrzehnts hat gezeigt, dass dieses Ziel ungeachtet der Unterstützung durch einzelne westliche Politiker, etwa den früheren deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, nicht erreichbar war. Der Zusammenbruch des Warschauer Pakts und die Erweiterung von NATO und EU hatten Russlands Zugang zur Weltpolitik eingeschränkt, über die OSZE und andere internationale Organisationen versuchte Russland, diesen Nachteil wettzumachen. Bekanntlich war der Erfolg minimal. Ein konkreteres russisches Interesse bestand und besteht immer noch im Schutz der Rechte russisch sprechender Minderheiten nicht nur, aber insbesondere in Estland und Lettland. Umso größer war die Enttäuschung, als die OSZE-Missionen dort Ende 2001 entgegen dem Wunsch Russlands geschlossen wurden.

Das überragende negative Ziel Russlands im Rahmen der OSZE bestand darin, die NATO-Erweiterung wenn nicht zu stoppen, dann doch zu verzögern. Angesichts der jüngsten Verbesserung des amerikanisch-russischen Verhältnisses und der Aufwertung des NATO-Russland-Rates spielt diese Frage jedoch keine Rolle mehr. In einem engeren Sinne, und dies gilt auch heute noch, versucht Russland, die OSZE und insbesondere OSZE-Feldmissionen aus seinem Territorium herauszuhalten und Konflikte an seiner Peripherie möglichst selbst zu bearbeiten. Obwohl die Russische Föderation dabei offensichtlich nicht besonders erfolgreich ist, zögert sie, wie der Fall Tschetschenien zeigt, die OSZE in die Konfliktregulierung einzubeziehen. Zusammengenommen können beide Interessenstränge heute als mehr oder minder obsolet und das konkrete Interesse Russlands an der OSZE als recht begrenzt gelten. Umso wichtiger wäre es, den Dialog mit Russland zu intensivieren, um mögliche neue Felder russischen Interesses zu finden. Denn langfristig kann sich die OSZE eine indifferente Russische Föderation nur schwer leisten.

Eine kaum weniger bedeutende politische Herausforderung an die OSZE besteht in der Erweiterung der EU und, weniger wichtig, der NATO. Während die NATO-Erweiterung tiefgreifende Folgen für die europäische Sicherheitsstruktur im Allgemeinen und für das Verhältnis zu Russland im Besonderen hat, berührt die EU-Erweiterung aus drei Gründen den Handlungsspielraum der OSZE in viel direkterer Weise.

Erstens entwickelt die EU eigene Kapazitäten für das Kernarbeitsfeld der OSZE, Krisenregulierung mit zivilen Mitteln, während die NATO doch in erster Linie eine auf die militärische Dimension ausgerichtete Organisation bleibt. Zudem hat die EU klar zu erkennen gegeben, dass sie sowohl über internationale Organisationen wie die VN und die OSZE als auch autonom operieren will. Das heißt, die EU wird von Fall zu Fall entscheiden, ob sie die OSZE einbeziehen will oder nicht. Erste Beispiele wie die Folgemission der IPTF-Mission in Bosnien und Herzegowina, die, wie der frühere deutsche OSZE-Botschafter Reinhard Bettzuege formulierte, „eigentlich der OSZE auf

den Leib geschrieben“[5] gewesen wäre, dann aber von der EU übernommen wurde, zeigen, dass solche Entscheidungen nicht unbedingt zugunsten einer Beteiligung der OSZE ausfallen müssen.
Zweitens werden die künftig 25 EU-Staaten und weitere der EU assoziierte Staaten eine Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten und rund drei Viertel der finanziellen und personellen Beiträge stellen. Auch wenn das Konsensprinzip der OSZE die Wirkung dessen abschwächen dürfte, wird sich das zunehmende Gewicht der EU innerhalb der OSZE bemerkbar machen.
Drittens, und am wichtigsten, wird eine EU der 25 die politische Geographie Europas und damit das Interesse der EU an ihren Nachbarregionen verändern, in denen auch die OSZE aktiv war oder ist. Es lohnt sich, diese Entwicklung näher zu untersuchen. Dabei will ich mich auf fünf Regionen konzentrieren:

- die neuen Mitgliedstaaten der EU, insbesondere Estland und Lettland,
- Länder in Osteuropa, die nach der Erweiterung direkte Nachbarn der EU sein werden,
- die Länder des Westbalkan,
- die drei südkaukasischen Staaten und
- die fünf zentralasiatischen Staaten.

Es gibt einen verbreiteten, wenn auch stillschweigenden Konsens darüber, dass OSZE-Feldmissionen in EU-Beitrittsländern beendet werden sollten, wie das in Estland und Lettland Ende 2001 geschah. In beiden Ländern hatten die Mission und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE mit großem Erfolg daran gearbeitet, die Spannungen zwischen ethnischen Esten und Letten und den großen Russisch sprechenden Minderheiten abzubauen. Dieser Erfolg wurde möglich, weil Mission und HKNM starke Unterstützung durch die Europäische Kommission erhielten und weil die Beitrittsstaaten motiviert waren, die Kopenhagener Kriterien von 1993 zu erfüllen, darunter „Achtung und Schutz von Minderheiten“, um der Union beitreten zu können. Der amtierende Hohe Kommissar, Rolf Ekéus, kommentierte diesen Zusammenhang folgendermaßen: „Es ist klar, dass die Kopenhagen-Kriterien wichtig sind, um die Zugangsschwelle zur EU deutlich zu machen, was aber passiert, wenn man diese Hürde überwunden hat? Ändern sich die Regeln?“[6] Ekéus unterstrich, dass „wir nicht annehmen können, dass die EU-Erweiterung wie ein Wunder alle interethnischen Fragen lösen wird. Diesen Umstand muss die EU intern bearbeiten, sowohl mit ihren eigenen Mitteln als auch über die Zusammenarbeit mit relevanten inter-

5 Reinhard Bettzuege, Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 45.

6 Rolf Ekeus, From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit: The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe, Address by the OSCE High Commissioner on National Minorities to the Conference on National Minorities in the Enlarged European Union, Kopenhagen, 5. November 2002, S. 4, unter: http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches.

nationalen Organisationen wie dem Europarat und der OSZE."[7] Dabei bleibt jedoch die Frage, ob alte und neue EU-Staaten und die Kommission bereit sein werden, von den Diensten des HKNM Gebrauch zu machen. Wenn dies nicht der Fall ist und andere Maßnahmen nicht ergriffen werden, dann könnte sich die Situation in dem einen oder anderen Land auch wieder verschlechtern, weil bisher genutzte Instrumente nicht länger anwendbar sind und sie nicht durch neue ersetzt werden.

Länder wie Belarus, Moldau und die Ukraine werden nach der kommenden Erweiterungsrunde 2004/2007 direkte Nachbarn der EU werden. Die Beispiele Belarus und Moldau zeigen, dass gemeinsame Anstrengungen der EU und der OSZE wirksam sein können. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, in welchem Maße die EU die OSZE auch in Zukunft einbeziehen will. Die Aussage, die der Hohe Vertreter für die GASP der EU, Javier Solana, am 25. September 2002 vor dem Ständigen Rat der OSZE dazu traf, war recht offen gehalten: „Wir betrachten die Arbeit der OSZE in der Region auch weiterhin als sehr wertvoll, aber wir werden auch ernsthaft in Erwägung ziehen, wie die Union größere Verantwortung übernehmen und die Erreichung unserer gemeinsamen Ziele besser unterstützen kann."[8]

Für den Westbalkan kann man davon ausgehen, dass die EU bei den Stabilisierungsbemühungen für diese Region längst die Führungsrolle übernommen hat und langfristig darauf hinarbeitet, diese Länder in die Union zu integrieren oder wenigstens zu enger Zusammenarbeit zu befähigen. Alle Länder der Region verhandeln mit der Union über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) oder setzen solche Abkommen bereits um, Verträge, die ein viel breiteres Themenfeld umfassen als die OSZE je abdecken könnte. Das bedeutet, dass die OSZE auf dem westlichen Balkan – wie alle anderen internationalen Organisationen auch – lediglich eine Unterstützungsrolle wird spielen können. Damit ist klar, dass die Rolle der OSZE in dieser Region, wohin heute noch der Großteil ihrer Mittel fließt, allmählich schrumpfen wird. Dabei sollte die Organisation jedoch darauf achten, ihre Aktivitäten nicht zu hastig herunterzufahren und halb- und unfertige Vorhaben zu hinterlassen. Wenn man nach Beispielen für eine längerfristig geplante Ausstiegsstrategie der OSZE sucht, dann fällt Kroatien auf, wo EU und OSZE eng zusammenarbeiten mit der Perspektive einer künftigen EU-Mitgliedschaft dieses Landes.

Im Südkaukasus ist die OSZE mit zwei Büros in Baku und Eriwan, einer großen Mission in Georgien und der Minsk-Gruppe zur Bearbeitung des Berg-Karabach-Konflikts flächendeckend vertreten. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Organisation bei der Lösung der so ge-

7 Ebenda, S. 8.

8 Javier Solana, The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Co operation, Address by the High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union to the Permanent Council of the OSCE, Vienna, 25 September 2002, PC.DEL/719/02, 25. September 2002, S. 5.

nannten eingefrorenen Konflikte bisher nicht besonders erfolgreich war. Man könnte auch meinen, dass ihr Hauptbeitrag darin bestand, sie eingefroren zu halten. Die EU unterhält Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit allen drei südkaukasischen Staaten. Ein Blick in die Länderstrategiepapiere der EU für Armenien, Aserbaidschan und Georgien zeigt, dass die Union dort zunehmend ambitioniertere Ziele verfolgt, die meines Erachtens die größere Nähe der erweiterten Union zum Südkaukasus widerspiegeln. Da das Synergiepotenzial einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE in dieser Region offensichtlich ist, kann nicht überraschen, was Solana im September 2002 vor dem Ständigen Rat erklärte: „Die EU untersucht gegenwärtig Möglichkeiten einer erweiterten Zusammenarbeit mit der OSZE in dieser Region und zieht Kooperation in spezifischen grenzüberschreitenden Fragen, einschließlich Grenzregime und Migration, in Erwägung, sowie bezüglich der Frage, wie man sich den gewachsenen Bedrohungen von Verbrechen, Schmuggel und illegaler Einwanderung entgegenstellt (...)“[9] Solana fügte jedoch hinzu: „Die Union wird weiterhin die Anstrengungen der OSZE und der VN unterstützen (...) aber letztlich werden wir uns die verschiedenen Parteien ansehen, um tragfähige Lösungen zu finden und daran zu arbeiten.“[10] Das bedeutet, dass die EU beide Optionen verfolgt, und deshalb, so Monika Wohlfeld, „bleibt die Frage, in welchem Maße die EU ihre Bemühungen mit denen der OSZE zu verbinden wünscht“.[11] Meines Erachtens wird die Antwort darauf davon abhängen, welchen politischen Mehrwert die OSZE aus Sicht der EU beitragen kann. Das wird in dieser Region auch von einer erfolgreichen Einbindung oder zumindest Nichtverletzung russischer und türkischer Interessen abhängen.

In Zentralasien ist die OSZE in allen fünf Staaten mit Zentren präsent. Sie hat in den vergangenen Jahren ihre Aktivitäten dort ausgebaut, insbesondere hinsichtlich der beiden ersten Dimensionen. Das Vier-Millionen Euro Polizeiprojekt in Kirgisistan, das Minenräumprojekt in Tadschikistan und die Einrichtung einer OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan) stellen ermutigende Fortschritte dar. Auch die EU ist dabei, ihre Aktivitäten in Zentralasien auszuweiten. Im Oktober 2002 verabschiedete sie eine Strategie für Zentralasien, im Rahmen derer die TACIS-Hilfe für diese Region von jährlich 25 Millionen auf 50 Millionen Euro verdoppelt werden soll. Am 11. Juni 2003 stellte der Vertreter der EU-Kommission auf dem *OSCE information sharing meeting of the Central Asian States* fest, dass „EU und OSZE bereits ein signifikantes Niveau an Kooperation zu und in dieser Region erreicht haben“.[12] Dies schließt auch die finanzielle Förderung von OSZE-Projekten durch die

9 Ebenda, S. 9.
10 Ebenda.
11 Monika Wohlfeld, EU enlargement and the future of the OSCE: The role of field missions, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 57.
12 Kurt Juul, The European Commission’s Approach to Central Asia, Statement at the OSCE information sharing meeting of the Central Asian States with international organisations and institutions on co-operation in Central Asia, Vienna, 11 June 2003, PC.DEL/563/03, 11. Juni 2003, S. 4.

EU ein. So wird etwa die Hälfte der BDIMR-Projekte in der Region von der EU finanziert, zum kirgisischen Polizeiprojekt will die EU eine Million Euro beitragen. Wenn man die solide Präsenz der OSZE, ihre wachsenden Aktivitäten und das gestiegene Interesse der EU an dieser Region einbezieht, dann scheinen die Aussichten für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen hier günstig zu sein.
Insgesamt lässt sich sagen: In einigen der neuen EU-Mitgliedstaaten könnte die OSZE noch für eine Weile eine gewisse Rolle spielen, wenn dies seitens der betreffenden Staaten und der EU gewünscht wird. Auf dem Westbalkan und in denjenigen osteuropäischen Ländern, die direkt an die erweiterte EU grenzen, wird die OSZE wahrscheinlich noch in den nächsten Jahren aktiv bleiben, langfristig wird ihre Bedeutung dort jedoch abnehmen. Im Südkaukasus und in Zentralasien jedoch kann die OSZE sowohl ihre Aktivitäten als auch die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren, insbesondere der EU, wesentlich ausbauen. Diese Bewertung spiegelt genau jene grundlegende Asymmetrie der europäischen Sicherheitslandschaft wider, die weiter oben beschrieben wurde. Gleichzeitig wird damit auch die Kernaufgabe der Organisation deutlich: die Bearbeitung von Konflikten, die sich aus asymmetrischen Interdependenzbeziehungen in ihrem Anwendungsgebiet ergeben, Beziehungen eines Typs, wie er im Rahmen rasch ablaufender Globalisierungsprozesse häufig auftritt.

Organisationspolitische Fragen

Es ist wohl bekannt, dass die Feldaktivitäten das wichtigste Instrument der OSZE und ihren bedeutendsten komparativen Vorteil gegenüber anderen internationalen Organisationen darstellen. Um so ernster sollte man die anhaltende und aus meiner Sicht immer noch wachsende Kritik einiger Teilnehmerstaaten an den OSZE-Feldmissionen und ihrer Arbeitsweise nehmen. Sicherlich ist die Russische Föderation der Hauptprotagonist dieser Kritik, ein kürzlich gemeinsam von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland vorgelegtes Papier zeigt jedoch, dass auch andere Teilnehmerstaaten diesen Standpunkt teilen. Die Kritik an den OSZE-Feldmissionen lässt sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Kritik an der geographischen Asymmetrie der Feldmissionen, die alle auf dem Balkan und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion tätig sind,
- Kritik an ihrer aufgabenbezogenen Asymmetrie mit Schwerpunkt auf der menschlichen Dimension bei gleichzeitiger Vernachlässigung der anderen beiden Dimensionen sowie

- Kritik an der übertriebenen Intrusivität der Feldmissionen, oder, wie es meist formuliert wird, ihrer Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten.

Das Problem der geographischen Asymmetrie dürfte als solches kaum lösbar sein, weil die asymmetrische Verteilung der OSZE-Feldaktivitäten die grundlegende Asymmetrie der Sicherheitslage in Europa widerspiegelt. OSZE-Missionen in den Niederlanden oder in Norwegen braucht man nicht, in Nordirland oder im Baskenland sind sie nicht erwünscht, aber man braucht sie im Kaukasus und in Zentralasien. Ein Ansatz, um dieses Problem zumindest abzuschwächen, bestünde darin, thematisch orientierte Missionen z.B. zum Menschenhandel und zum illegalen Handel mit Waffen und Drogen einzurichten, die Ursprungs-, Durchgangs- und Empfängerstaaten abdecken und sich somit nicht auf einen einzelnen Staat beziehen. Ein zweiter Ansatz, der zwar nicht direkt die Missionen, aber die Gesamtagenda der OSZE betrifft, bestünde darin, mehr zu Themen von gesamteuropäischer Bedeutung zu arbeiten, z.B. Freizügigkeit oder Bildung. Ein solcher Trend ist bereits bei mehreren OSZE-Institutionen auszumachen, so z.B. beim OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, der sich ausführlich mit Medienfragen in westlichen Ländern befasst hat, oder beim Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, der mit den Empfehlungen von Den Haag, Oslo und Lund normative Ansätze geschaffen hat, die sich auf inhaltliche Probleme und nicht auf spezifische Länder beziehen.[13]
Im Gegensatz dazu ist das zweite Problem der inhaltlichen Asymmetrie sehr gut für Lösungen zugänglich, einfach dadurch, dass man die Aktivitäten in den ersten beiden Dimensionen ausbaut – und nicht etwa dadurch, dass man die menschliche Dimension abbaut. Dieses Problem ist erkannt, erste Korrekturen sind eingeleitet. Botschafter Daan Everts, der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, räumte auf der Ersten Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz im Juni 2003 ein, dass „unsere Missionen und Institutionen Fragen der ersten Dimension nicht die Beachtung geschenkt haben, die sie verdienen“. Everts fügte hinzu: „Mehr und mehr sichtbare Aufmerksamkeit für militärische und andere Sicherheitsfragen der ersten Dimension ist Teil der Priorität des niederländischen Vorsitzes, die drei OSZE-Dimensionen besser auszubalancieren.“[14]
Das dritte Problem, die aus Sicht einiger Teilnehmerstaaten zu hohe Intrusivität von OSZE-Feldmissionen, kann durch die Verbesserung der Kooperation mit dem Gaststaat entschärft werden. Dazu gibt es bereits eine Reihe von

13 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Menschenrechte und politische Interessen – Messen mit zweierlei Maß?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 237-253, hier: S. 245.

14 Daan Everts, Keynote Speech of the Personal Representative of the Chairman-in-Office for the Opening Session of the Annual Security Review Conference, 25/26 June 2003, CIO. GAL/53/03/Add. 5, 24. Juni 2003, S. 4 und 3.

Vorschlägen, z.B. breitere Konsultationen mit Gaststaaten vor der Ernennung von Missionsleitern, einen vertieften partnerschaftlichen Dialog vor der Annahme von Mandaten oder einen engeren Dialog vor Entscheidungen über die Durchführung von Projekten.

Die Probleme der Feldmissionen können und müssen gelöst werden. Angesichts des sensitiven Charakters dieser Frage ist es nicht verwunderlich, dass dies der *Informal Group of Friends on Improving the Function and Effectiveness of the OSCE Field Missions* 2003 noch nicht abschließend gelang. Ein wesentlicher Schlüssel für die weitere Behandlung der Frage dürfte jedenfalls in der Stärkung des kooperativen Verhältnisses zu den Gaststaaten liegen.

Ein weiteres organisationspolitisches Problem der OSZE liegt darin, dass der Vorsitz häufig nicht hinreichend in der Lage scheint, Feldmissionen politisch und thematisch zu führen. Natürlich hat dies weit mehr mit dem hybriden Organisationscharakter der OSZE und ungenügenden Führungskapazitäten als mit der Qualität des Vorsitzes zu tun. Zwei spezifische Fragestellungen verdienen Beachtung:

Der Mangel an politischer Führung gegenüber den großen OSZE-Missionen, insbesondere auf dem Balkan, lässt sich meines Erachtens auf zwei Faktoren zurückführen: Zum einen stehen manche Missionen der „Einmischung" des Vorsitzes eher ablehnend gegenüber, zum anderen fällt der Vergleich zwischen der Personalstärke großer Missionen und der des Führungsteams des Amtierenden Vorsitzenden unter Einschluss der entsprechenden Kapazitäten des Sekretariats eindeutig zugunsten Ersterer aus mit der Folge, dass dem Vorsitz schlicht die Kapazitäten fehlen, um tatsächlich effektiv zu führen. Bei den kleineren Feldmissionen scheint das Problem eher im Mangel an thematischer Koordination und Unterstützung zu liegen. Im Gegensatz zu den großen Missionen, die ganze Abteilungen für Demokratisierung, Medien etc. unterhalten, mangelt es in kleinen Missionen häufig an Expertise, die zur Umsetzung recht breit formulierter Mandate vonnöten wäre. Wenn man die Probleme aus der Sicht der (immer wichtiger werdenden) Implementierung von Projekten untersucht, so fehlen auf der Ebene des Sekretariats vor allem Planungs- und Koordinierungskapazitäten, während die kleinen Missionen nicht über hinreichende Implementierungskapazitäten verfügen. Und schließlich bringt ein jährlich wechselnder Vorsitz auch jährliche Veränderungen von thematischen Schwerpunkten und Führungsstilen.

Zusammengenommen führen diese organisationspolitischen Defizite zu Diskontinuität, kurzen Planungshorizonten, einer geringen institutionellen Lernfähigkeit, gelegentlich zu unterschiedlichen inhaltlichen Ansätzen in den verschiedenen Ländern und häufig zu dem Zwang, das Rad immer wieder neu erfinden zu müssen. Andererseits sind diese Probleme für eine sehr rasch gewachsene Organisation wie die OSZE, die überdies entstehungsbedingt eine hochkomplexe Struktur aufweist, normal. Lösungen sind sicher nicht leicht, aber sie sind zu finden.

Politikempfehlungen

Im Folgenden soll zwischen politischen Empfehlungen im engeren Sinne und solchen unterschieden werden, die sich auf Regionen und Inhalte beziehen. Für den ersten Komplex halte ich folgende Fragen für vordringlich:
Erstens: Da die OSZE dringend mehr Kontinuität und einen politischen Schlüsselerfolg braucht, wäre es wünschenswert, wenn der bulgarische Vorsitz 2004 die Aktivitäten des niederländischen Vorsitzes bezüglich Moldau mit gleicher Intensität fortsetzen würde. Ein Erfolg bei der Lösung eines der „eingefrorenen" Konflikte wäre für die Repolitisierung und öffentliche Sichtbarkeit der Organisation wichtiger als jede Diskussion über diese Themen.
Zweitens: Ein enger Dialog mit Russland und die gemeinsame Suche nach Themen, bei denen sich die Russische Föderation in die OSZE einbringen kann, sind nach wie vor von zentraler Bedeutung. Dazu ist es zum einen erforderlich, dass sich die USA aktiv daran beteiligen. Zum anderen scheint der bulgarische Vorsitz auf Grund kultureller und sprachlicher Faktoren gut gerüstet, einen solchen Dialog voranzutreiben.
Drittens: Da die Türkei traditionell über vielfältige sprachliche, ethnische und kulturelle Verbindungen zum westlichen Balkan, in den Südkaukasus und nach Zentralasien verfügt und in diesen Regionen auch politische Interessen verfolgt, erscheint es ratsam, die Türkei in den Dialog über die Lösung von Krisen in diesen drei Regionen enger einzubinden.
Viertens: Ein vertiefter Dialog mit den OSZE-Kooperationspartnern Japan, Korea und Afghanistan wäre anzuraten, insbesondere über Sicherheitsfragen in Zentralasien und den Transfer von OSZE-*Know-how* nach Korea und Afghanistan.
Fünftens: Schließlich sollte die OSZE danach streben, ihre Arbeitsteilung und Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere mit der EU, weiter zu verbessern. Dabei ist es entscheidend, nicht auf allgemeiner Ebene zu verbleiben, sondern sich der konkreten Kooperation in Bezug auf einzelne Länder und Regionen zuzuwenden.
Bezüglich thematischer Felder und geographischer Regionen scheint mir Folgendes von Bedeutung zu sein:
Sechstens: Die OSZE sollte darüber nachdenken, welchen gesamteuropäischen Fragen, die nicht durch andere internationalen Organisationen abgedeckt werden, sie sich verstärkt zuwenden könnte. Dies allein wird zwar das Problem der geographischen Asymmetrie von OSZE-Feldmissionen nicht lösen, aber den politischen Willen unterstreichen, diese Asymmetrien langfristig im Sinne gleicher und ungeteilter Sicherheit zu überwinden.
Siebtens: Es wäre eine Grundsatzdebatte darüber angebracht, ob die OSZE innerhalb der menschlichen Dimension ihren Handlungs*schwerpunkt*, der bisher auf Demokratisierung und hier insbesondere auf Wahlbeobachtung und Wahlhilfe lag, mehr in Richtung auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte und Unterstützung bei der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen

verlagern sollte. Dabei sollte die OSZE, wie ihr früherer Generalsekretär Wilhelm Höynck kürzlich forderte, vor allem ihren Kampf gegen die Folter verstärken, die in Zentralasien immer noch „endemisch“[15] bleibt.

Achtens: Die OSZE sollte ein konsistentes Angebot für umfassende Sicherheitssektorreformen, einschließlich Polizeireform, Grenzregime und des entsprechenden exekutiven und legislativen Institutionenaufbaus, vorlegen. Dies betrifft ein Arbeitsgebiet, auf dem die Organisation bereits heute über erhebliche komparative Vorteile verfügt.

Neuntens sollte man mit der graduellen Umsteuerung finanzieller und personeller Ressourcen zugunsten des Südkaukasus und Zentralasiens fortfahren, wobei die Perzeption zu vermeiden wäre, dass eine dieser beiden Regionen auf Kosten der anderen bevorzugt wird.

Zehntens: Schließlich sollte die OSZE in einen Dialog mit moderaten Vertretern des politischen Islam eintreten. Da die große Mehrheit der Bevölkerung in Zentralasien (und Teilen des Kaukasus) dem muslimischen Glauben anhängt, wird die Frage nicht sein, ob wir es dort mittelfristig mit einer politischen Ausprägung von Islam zu tun haben werden, sondern vielmehr, welche Qualität diese aufweisen wird, eher gemäßigt oder eher radikal. Deshalb stellt der Dialog über die Vereinbarkeit von OSZE- mit islamischen Werten langfristig eine Schlüsselfrage der Konfliktprävention in dieser Region dar.

Über die „Krise der OSZE“ ist viel geschrieben worden, in gewissem Sinne waren Krisen stete Begleiter der Entwicklung der KSZE und der OSZE. Und doch erscheint der Begriff der Krise als zu groß gewählt, um die Herausforderungen und Probleme zu beschreiben, vor denen die Organisation heute steht. Diese bestehen im Wesentlichen in der laufenden Anpassung an sich rasch ändernde Bedingungen und Aufgaben, wie dies derzeit wohl keiner internationalen Organisation von einiger Bedeutung erspart bleibt.

15 Wilhelm Höynck, The OSCE in Central Asia – On the right track?, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 303.

Stanley R. Sloan/Heiko Borchert

„Soft power" als Lösung

US-amerikanisch-europäische Beziehungen in Europa und über Europa hinaus

Das Ende des kurzen „heißen" Krieges im Irak und der damit einhergehende transatlantische diplomatische Konflikt machten die Zeit reif für eine neue und anspruchsvolle Phase der US-amerikanisch-europäischen Beziehungen. Den Vereinigten Staaten, ihren europäischen Verbündeten und der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen stehen komplexe und vielfältige Wiederaufbauarbeiten bevor: Der Irak muss nach dem Krieg, der Saddam Husseins tyrannischem Regime ein Ende bereitete, wieder aufgebaut werden; der Riss in den transatlantischen Beziehungen muss gekittet werden; die Vereinten Nationen und mit ihnen das Kernstück des Völkerrechts, das den Einsatz von Gewalt regelt, müssen ebenfalls wieder aufgebaut werden; und schließlich muss das Band des Vertrauens zwischen Washington und dem Rest der Welt neu geknüpft werden, wobei der Rolle, die die Vereinigten Staaten zukünftig im internationalen System spielen werden, besondere Bedeutung zukommt.

Der Umfang der Aufgaben ist geradezu entmutigend. Dennoch versteht man einige der Probleme vielleicht besser und findet möglicherweise sogar einen Teil ihrer Lösung bei der Betrachtung eines Schlüsselkonzepts: *soft power* („weiche" Macht). Robert S. Nye, einer der Protagonisten des *Soft-power*-Konzepts, beschrieb *soft power* in seinem richtungsweisenden Werk „Bound to Lead"[1] als die Fähigkeit eines Staates (oder einer Gruppe von Staaten), Ereignisse aufgrund seiner kulturellen Anziehungskraft, seiner Ideologie und mit Hilfe internationaler Institutionen zu beeinflussen. Angesichts der Komplexität der neuen Herausforderungen der Globalisierung und nach den Anschlägen auf die USA vom 11. September 2001 dürfte dieses Konzept nun auf der internationalen politischen Agenda eine zunehmend wichtige Rolle spielen.

Soft-power- und *Hard-power*-Politik („harte" Macht) und die jeweiligen Ressourcen sind dann am wirkungsvollsten, wenn sie in Kombination eingesetzt werden. *Soft power* kann dazu beitragen, *hard power* zu legitimieren. Obwohl *hard power* unverzichtbar ist, um Kriege zu gewinnen, und oftmals auch, um strategischen Entscheidungen Glaubwürdigkeit zu verleihen, ist *soft power* umso wichtiger, um Frieden zu erlangen und zu erhalten. *Soft power* ist *die* Voraussetzung für Vertrauen zwischen Menschen und Staaten. Ohne

1 Joseph S. Nye, Bound to Lead. The Changing Nature of American Power, New York 1990.

Vertrauen kann keine stabile internationale Ordnung aufgebaut und erhalten werden.
Gegenwärtig werden *soft* und *hard power* aber kaum als zwei Seiten ein und derselben Medaille angesehen. Europa ist unverkennbar allzu schnell dabei, militärische Macht (von der es wenig hat) zu meiden, und verlässt sich zu sehr auf *soft power* (womit es wiederum gut ausgestattet ist). Europas *Hard-power*-Defizit untergräbt jedoch sein diplomatisches Gewicht, insbesondere im Umgang mit seinem Verbündeten, der Supermacht USA. Das ist ein Teil des Problems. Der andere Teil des Problems ist, dass die Vereinigten Staaten die *Soft-power*-Politik in ihren Reaktionen auf internationale Herausforderungen oft zu stiefmütterlich behandeln.
Seit 1945 sollten die USA und ihre europäischen Verbündeten eigentlich gelernt haben, dass *hard power* und *soft power* in einer erfolgreichen Außen- und Sicherheitspolitik eine Symbiose eingehen müssen. Stattdessen haben die Vereinigten Staaten und Europa eifrig daran gearbeitet, die Verantwortung für die Anwendung von *hard* und *soft power* aufzuteilen, anstatt ihre Ressourcen so zu bündeln, dass sie größere Auswirkungen auf den internationalen Frieden und die Sicherheit haben. Wir werden im Folgenden darlegen, dass diese zunehmende Divergenz falsch ist und mit Hilfe eines neuen institutionellen Rahmens überwunden werden sollte. Zunächst beleuchten wir Washingtons ambivalente Haltung gegenüber der OSZE, einer der Schlüsselinstitutionen der euro-atlantischen Gemeinschaft, wenn es um *soft power* geht. Anschließend wenden wir uns den Quellen US-amerikanischer und europäischer *soft power* zu und belegen, dass die zunehmenden Anzeichen einer transatlantischen *Soft-power*-Rivalität Besorgnis erregend sind. Statt auf diesem Gebiet zu konkurrieren, sollten Europa und die USA ihre Kräfte lieber bündeln und ihre jeweiligen *Soft-power*- und *Hard-power*-Kapazitäten miteinander kombinieren. Hierzu schlagen wir die Gründung einer neuen Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft (*Atlantic Community Treaty Organization*, ACTO) vor, die die derzeitige EU-US-Agenda übernehmen und vertiefen würde. Eine solche Organisation könnte die Atlantische Gemeinschaft dabei unterstützen, konzertierte Aktionen zur Bewältigung der wichtigsten globalen Herausforderungen durchzuführen und die europäische Institutionenlandschaft zu konsolidieren.

Die USA und die OSZE: Eine unterschätzte Soft-power-Ressource

Auch nach dem Ende des Kalten Krieges ist die NATO das unverzichtbare „transatlantische Bindeglied“, das wichtigste politische Band und die wesentliche Sicherheitsverbindung geblieben, die die Vereinigten Staaten und Europa zusammenhalten. Für die Vereinigten Staaten ist die NATO das bedeutendste Symbol ihrer Beziehungen zu Europa und gleichzeitig ein Instrument der Zusammenarbeit. Der Nordatlantikvertrag von 1949 zollte der Bedeutung

von *soft power* bei der Förderung der Sicherheitsinteressen der Unterzeichnerstaaten gebührenden Respekt. In der Präambel ist von „Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts“ die Rede, die die Allianz fördern will. Artikel 2 hält - in vollendeter *Soft-power*-Terminologie – fest, dass die Verbündeten „zur weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen beitragen [werden], indem sie ihre freien Einrichtungen festigen, ein besseres Verständnis für die Grundsätze herbeiführen, auf denen diese Einrichtungen beruhen, und indem sie die Voraussetzungen für die innere Festigkeit und das Wohlergehen fördern“.

Markenzeichen der NATO war und ist jedoch – sowohl im als auch nach dem Kalten Krieg – die Koordinierung der *Hard-power*-Ressourcen der USA und Europas; hierin liegt ihre größte organisatorische Stärke. Während des Kalten Krieges und bis in die Gegenwart hinein haben die USA die Bedeutung einer wichtigen *Soft-power*-Institution der US-amerikanisch-europäischen Beziehungen stets unterschätzt: die der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Im Kalten Krieg wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von Washington weitgehend als ein Rahmen betrachtet, in dem man die kommunistischen Regime in Moskau und seinen Satellitenstaaten für ihre diktatorischen Systeme und Praktiken zur Verantwortung ziehen konnte. Die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki für die Beziehungen zwischen den Staaten sowie zwischen den Staaten und ihren Bürgern waren tatsächlich ein wichtiges, wenn auch subtiles Werkzeug, das dazu beitrug, die Legitimität der Ostblockregime auszuhöhlen.[2] Aus US-amerikanischer Sicht bestand die wichtigste Funktion der KSZE darin, als Werkzeug zur Aushöhlung des kommunistischen Einflusses auf Mittel- und Osteuropa zu dienen, während die NATO die notwendige Abschreckungsstrategie und Streitkräfte bereithielt, um jegliche militärische Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten abzuwehren.

Mit dem Ende des Kalten Krieges sowie dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion verlor die KSZE (seit Januar 1995 OSZE) ihre politische Schlüsselstellung für die US-amerikanische Politik. Die Entwicklungen in Europa verhalfen der OSZE jedoch schon bald zu einem neuen Auftrag. Der Krieg auf dem Balkan, der politische Übergang der ehemaligen Staaten des Warschauer Vertrags zur Demokratie und die Instabilität an den Rändern der ehemaligen Sowjetunion schufen neue und wichtige Aufgaben für die OSZE. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hoben die Vereinigten Staaten vor allem die operative Rolle der Langzeitmissionen und anderer Feldoperationen der OSZE hervor, zum Teil auch deshalb, weil diese Washingtons Einfluss auf die Organisation durchzusetzen halfen. Nach – wenn überhaupt – nur minimalen vorherigen Konsultationen wurden der OSZE schwierige neue Missionen, wie die Implementierung fast aller nichtmilitäri-

2 Vgl. Daniel C. Thomas, The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton 2001.

schen Teile der Friedensvereinbarungen von Dayton nach 1995 und die Einrichtung der Kosovo-Verifizierungsmission 1998 aufgebürdet. Diese Aktivitäten und der Umstand, dass beide Missionen von US-amerikanischen Diplomaten geleitet wurden, lösten in einigen europäischen Ländern Kritik aus, denn diese fürchteten, dass die USA die OSZE als „verlängerten Arm" benutzen würden, um ihre eigene Balkanpolitik durchzusetzen.[3]

So wichtig diese Aufgaben auch sind: Die Vereinigten Staaten sahen in der OSZE niemals eine Schlüsselinstitution zur Umgestaltung der eurasischen Sicherheitslandschaft. Washington tendierte eher dazu, die OSZE als einen geeigneten Rahmen für die Zusammenarbeit zu betrachten, in dem die europäischen Staaten den größten Teil der Aufgaben der *Soft-power*-Instrumente und -Programme der OSZE übernehmen würden, während sich die Vereinigten Staaten auf die Entwicklung von *Hard-power*-Ressourcen für die „großen" Probleme spezialisierten. „Supermächte", so ein US-amerikanischer Wissenschaftler, „putzen keine Fenster".[4] Die OSZE betätigte sich aus US-amerikanischer Ansicht als Europas Fensterputzer – eine notwendige Arbeit, aber eine, die die USA, vor allem US-amerikanische Konservative, nicht sonderlich interessierte.

Tatsächlich hat die Kombination aus *soft power* und *hard power* von OSZE und NATO bei der Bewältigung von Sicherheitsproblemen in Europa nach dem Kalten Krieg ganz gut funktioniert. Nach einigem Zögern wurde die NATO in Bosnien und Herzegowina und später im Kosovo erfolgreich eingesetzt, um diese Teile des ehemaligen Jugoslawien so sicher und stabil zu machen, dass die OSZE sich dorthin begeben und helfen konnte, die Rahmenbedingungen für die Entwicklung moderner demokratischer Staaten zu schaffen. Die USA hatten Glück, dass es in Europa die OSZE gab, die bereit war, eine entscheidende Rolle als *Soft-power*-Akteur auf dem Balkan und andernorts zu übernehmen. Das Rezept war teilweise auch deswegen erfolgreich, weil die OSZE den Rückhalt der NATO-Streitkräfte und -Infrastruktur hatte.

Der Irak-Krieg hat die Wirksamkeit der *Hard-power*-Ressourcen der USA unterstrichen. US-amerikanische Streitkräfte konnten Saddam Husseins Soldaten unter Einsatz moderner Kommando-, Kontroll- und Kommunikationssysteme, Echtzeit-Nachrichtenbeschaffung und -weitergabe, fein abgestimmter Spezialkräfte, Präzisionsmunition und hoher Mobilität schnell schlagen. Die Nachkriegssituation hat jedoch deutlich gemacht, in welchem Ausmaß

---

3 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 67-88; sowie: Jonathan Dean, Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 39-44; Eric Mlyn, The OSCE, the United States, and European Security, in: European Security 3/1996, S. 427-447.

4 John Hillen, Superpowers Don't Do Windows, in: John Lehman (Hrsg.), America The Vulnerable, Our Military Problems And How To Fix Them, Philadelphia 2002, unter: http://www.fpri.org/americavulnerable.

Soft-power-Kapazitäten für den Erfolg der Operation letztlich entscheidend sind. Der Krieg war nur eine Sache von Wochen. Die Bemühungen, den Irak zu stabilisieren und die mit dem Krieg verfolgten Ziele sowohl für die irakische Bevölkerung als auch für die internationale Gemeinschaft Wirklichkeit werden zu lassen, werden wahrscheinlich noch Jahre in Anspruch nehmen. Sie werden vom erfolgreichen Einsatz von *soft power* abhängen, die jedoch noch immer durch glaubwürdige *Hard-power*-Ressourcen unterstützt werden müssen.

Mit ihrem Beschluss, der NATO die Verantwortung für die von den Vereinten Nationen mandatierte internationale Schutztruppe ISAF (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan zu übertragen, haben die Verbündeten die Tür für die Übernahme bestimmter Aufgaben durch die NATO im Irak zumindest teilweise geöffnet. Der Wiederaufbau des Irak würde von der Art von Synergieeffekten profitieren, wie wir sie auf dem Balkan durch die Kombination aus der militärischen Macht der NATO und den *Soft-power*-Mitteln und -Methoden der OSZE erlebt haben. Es gibt derzeit allerdings keinen institutionellen Rahmen für die US-amerikanisch-europäische Zusammenarbeit beim Einsatz von *Soft-power*-Ressourcen außerhalb Europas. Diese Lücke könnte, wie wir weiter unten ausführen werden, durch neue transatlantische Strukturen zur Erleichterung US-amerikanisch-europäischer *Soft-power*-Kooperation geschlossen werden,.

Quellen US-amerikanischer soft power – und Anzeichen ihrer schwindenden Stärke

John Gerard Ruggie zufolge war der wichtigste Aspekt der internationalen Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg nicht die Hegemonie der Vereinigten Staaten, sondern die Tatsache, dass der Hegemon US-amerikanisch war.[5] Das bedeutete, dass die Vereinigten Staaten sich entschlossen hatten, eher mit ihren Verbündeten zusammenzuarbeiten als sie zu beherrschen, dass Washington damit einverstanden war, seine Macht durch die Einbindung in multilaterale Organisationen zu zügeln, und dass sein politisches System die Einmischung der Verbündeten zuließ, so dass diese die Möglichkeit hatten, die Entscheidungsfindung der USA zu beeinflussen.[6] Folglich hatte Washing-

5 Vgl. John Gerard Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: John Gerard Ruggie (Hrsg.), Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form, New York 1993, S. 3-47, hier: S. 31.

6 Vgl. G. John Ikenberry, Rethinking the Origins of American Hegemony, in: Political Science Quarterly 3/1989, S. 375-400; G. John Ikenberry, Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Postwar Settlement, in: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca/London 1993, S. 57-86; G. John Ikenberry, After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars, Princeton 2001; Peter F. Cowhey, Elect Locally – Order Globally. Domestic Politics and Multilateral Cooperation, in: Ruggie (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), S. 157-200; Thomas Risse-Kappen,

tons Führungsrolle zwar mit („weicher“ und „harter“) Macht zu tun, beruhte aber nicht ausschließlich auf ihr. Führerschaft ist im Gegenteil – wie James MacGregor Burns feststellt – nicht von den Bedürfnissen und Zielen der Gefolgsleute zu trennen.[7] Führerschaft ist ein interaktiver Prozess, in dem dem Führenden Gefolgschaft geleistet wird, weil er seine Gefolgsleute überzeugen kann. Dadurch, dass die USA ihren Verbündeten Gehör schenken und ihre Meinung ernst nehmen, ist es ihnen gelungen, die Gefolgschaft auf Überzeugung und normativen Konsens zu gründen, eben auf *soft power*. Versäumt es die Führungsmacht jedoch, ihre *soft power* zur Unterstützung militärischen Aktionen ins Spiel zu bringen, nutzen die vermeintlichen Gefolgsleute die erste Gelegenheit sich von ihr abzuwenden.[8] Genau das ist in den letzten Jahren passiert und hat zu der jüngsten transatlantischen Krise um den Irak geführt.

Unilateralismus – gleichgültig ob in der groben Form der derzeitigen Bush-Regierung oder in der beiläufigeren, abgedämpften und samtweichen Form der Clinton-Administration – ist ein klares Zeichen für eine Verlagerung des Gleichgewichts im Vertrauen auf *hard* oder *soft power* in der US-Außenpolitik. Rohe *Hard-power*-Politik provoziert Kritik und Widerstand, da sie den internationalen Konsens über den *„embedded liberalism“*[9] und den Wert internationaler Organisationen direkt gefährdet. *Erstens* hat die neokonservative Ideologie einer auf *hard power* basierenden Außenpolitik die Bereitschaft allein zu handeln verstärkt und die Grundvoraussetzungen der nach 1945 entstandenen Weltordnung in Frage gestellt (so z.B. der präemptive Einsatz von Gewalt entgegen der VN-Charta). Diese Tendenz trat im Zuge verschiedener internationaler Fragen zutage, die u.a. von der Weigerung, das Kyoto-Protokoll und das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren, über steigende Zölle auf importierte Waren zum Schutz der US-Stahlindustrie bis hin zur extraterritorialen Anwendung des *Sarbanes-Oxley Act* zur Verschärfung der US-amerikanischen Rechnungslegungsvorschriften reichen. *Zweitens* können Äußerungen wie „die Aufgabe bestimmt die Koalition“ als Abschied von der langjährigen US-Unterstützung für multilaterale Strukturen interpretiert werden. Einer extremen, aber anschaulichen Einschätzung von William Pfaff zufolge stellt sich die Bush-Administration „eine von den USA angeführte Welt vor, die dabei die Rückendeckung möglichst vieler Staaten erhalten, die sich jedoch nicht einmischen“.[10] Aus diesem Grund

---

Cooperation among Democracies. The European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton 1995.

7 Vgl. James MacGregor Burns, Leadership, New York 1997.

8 Vgl. Andrew Fenton Cooper/Richard A. Higgot/Kim Richard Nossal, Bound to Follow? Leadership and Followership in the Gulf Conflict, in: Political Science Quarterly 3/1991, S. 391-410, hier: S. 398f.

9 Vgl. John Gerard Ruggie, Embedded liberalism and the postwar economic regimes, in: John Gerard Ruggie, Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization, London/New York 1998, S. 62-84.

10 William Pfaff, Bush's new global order will generate resistance, in: International Herald Tribune vom 17. April 2003, S. 6 (diese und alle folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen stammen von den Autoren).

wolle Amerika für jede Aufgabe unterschiedliche Koalitionen, damit niemand Einspruch gegen die US-Politik erheben kann. Wenn die Umgehung internationaler Organisationen zur Regel wird und nicht die Ausnahme bleibt, werden sich die internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert grundlegend ändern und könnten zunehmend der internationalen Ordnung eines Machtgleichgewichts wie im 19. Jahrhundert gleichen.
Langfristig untergräbt diese Tendenz die Attraktivität des politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Modells der USA und bedroht so den Kern ihrer *soft power*. Laut John Paden und Peter Singer klagen Schulen, Universitäten und wissenschaftliche Einrichtungen in den USA bereits über sinkende Zahlen von Bewerbern aus dem Ausland, während andere englischsprachige Länder damit beginnen, ihr Ausbildungssystem als Alternative zu demjenigen der USA zu vermarkten. In einer Zeit, in der transnationale Verbindungen immer mehr an Bedeutung gewinnen, laufen die Vereinigten Staaten Gefahr, ihre Brückenköpfe zu äußerst wichtigen internationalen Gemeinschaften, wie etwa der muslimischen Welt, zu schwächen.[11]

Europäische Soft-power-Quellen

Spannungen um die Führungsrolle der USA und die Unsicherheit über den Kurs ihrer zukünftigen Außenpolitik haben die *Soft-power*- (und bislang in geringerem Maße die *Hard-power*-) Fähigkeiten der Europäischen Union stärker in den Mittelpunkt gerückt. Der *Soft-power*-Ansatz der EU basiert auf der Annahme, dass das Recht des Stärkeren erfolgreich durch die Stärke des Rechts ersetzt werden kann. Zum Teil dank der US-amerikanischen Sicherheitsvorkehrungen bevorzugt Europa eher den Weg des Souveränitätstransfers und des Festhaltens an *soft power* anstelle des Aufbaus von *Hard-power*-Fähigkeiten.
Europas Präferenz einer auf Regelungen basierenden Politik ist nicht, wie Robert Kagan behauptet, schlicht auf seinen Mangel an *hard power* zurückzuführen.[12] Sie resultiert vielmehr aus seiner Geschichte und seiner politischen Komplexität. William Wallace stellt dazu fest: „Europas Neigung zu hochgradig verregelter Politik lässt sich aus seiner großen Bevölkerungsdichte, der Verletzbarkeit seiner Umwelt und der Durchlässigkeit seiner Grenzen erklären. Die unbeschwertere Herangehensweise an Herrschaft in den Vereinigten Staaten liegt an ihren weiten Räumen und an ihrer kontinentalen Ausdehnung.“[13] Diese Erfahrung hat zu einem ausgeprägt europäischen

11 Vgl. John N. Paden/Peter W. Singer, America Slams the Door (On Its Foot), in: Foreign Affairs 3/2003, S. 8-14. Eine detaillierte Darstellung der Rolle amerikanischer Schulen beim Aufbau kultureller Verbindungen findet sich in: John Waterbury, Hate Your Policies, Love Your Institutions, in: Foreign Affairs 1/2003, S. 58-69.
12 Vgl. Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review 113/2002, S. 3-28, unter: http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html.
13 William Walace, Europe, the Necessary Partner, in: Foreign Affairs 3/2001, S. 16-34, hier: S. 29-30.

Ansatz in Bezug auf Sicherheit geführt, der nicht nur auf dem Einsatz nichtmilitärischer Instrumente zur Lösung von Sicherheitsproblemen beruht, sondern auch auf der Neigung zu Multilateralismus und Regelungsorientierung, einem netzwerkzentrierten Ansatz gegenüber internationaler Politik und einer engen Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren zur Bewältigung aktueller sicherheitspolitischer Herausforderungen. Zusammengefasst verfügt die EU also über ein einzigartiges *Soft-power*-Modell, das bislang außer ihr weder andere Staaten noch eine Gruppe von Staaten zu bieten haben.[14]

US-amerikanische und europäische soft power – kombinieren statt konkurrieren

Zwei unterschiedliche *Soft-power*-Quellen und die jüngste Erfahrung des Irak-Krieges scheinen den Rahmen für eine mögliche Rivalität im Bereich von *soft power* zwischen Europa und den USA vorzugeben.[15] Zumindest vom europäischen Standpunkt aus erscheint es verlockend, ein konkurrierendes *Soft-power*-Modell zu exportieren. Einige der europäischen Länder haben traditionelle politische und kulturelle Bindungen an viele der gegenwärtigen Krisenherde. Die Betonung des Multilateralismus und internationaler Institutionen durch die EU erleichtert es, bestimmte politische Themen durchzusetzen, und die Bedeutung, die präventiver Diplomatie und internationaler Entwicklungshilfe beigemessen wird, könnte dazu genutzt werden, die EU in den internationalen Beziehungen als Gegenspieler zu den Vereinigten Staaten zu positionieren. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass einige Leute in Brüssel und in anderen europäischen Hauptstädten zunehmend willens sind, diese Aspekte im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu verbinden, um so ein Gegengewicht zu Washington zu schaffen.
Nichts könnte jedoch den transatlantischen Beziehungen und der langfristigen internationalen Stabilität größeren Schaden zufügen. Philip Gordon ist Recht zu geben, wenn er sagt, Amerikaner und Europäer dürften „die Aussicht auf eine transatlantische Scheidung nicht zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden lassen“, da „keine zwei Regionen der Welt mehr gemeinsam oder mehr zu verlieren haben, wenn sie nicht zusammenhalten“.[16] Anstatt sich auf einen sinnlosen „Schönheitswettbewerb“ einzulassen, wer die beste *soft power* ist, sollten sie ihre Kräfte bündeln und eine *Soft-power*-Initiative starten. Die internationale Gemeinschaft braucht das „transatlantische Paar“, damit es zusammen mit anderen führenden Mächten und internationa-

14 Vgl. Jolyon Howorth, European integration and defence: the ultimate challenge, Paris 2000, S. 88-91. Ähnlich argumentiert Hans-Georg Ehrhart, What model for CFSP?, Paris 2002.
15 Vgl. Charles Kupchan, The End of the American Era: US Foreign Policy After the Cold War, New York 2002.
16 Philip H. Gordon, Bridging the Atlantic Divide, in: Foreign Affairs 3/2003, S. 70-83, hier: S. 79 und 83.

len Organisationen Lösungen für die drängendsten globalen Herausforderungen erarbeitet.

Kern dieser neuen Initiative ist die Neubelebung der transatlantischen Wertegemeinschaft durch den Abschluss eines neuen Vertrags der Atlantischen Gemeinschaft. Dieser Vertrag hätte zwei Ziele: Politisch würde er den Schwerpunkt von den transatlantischen Differenzen auf die Gemeinsamkeiten verlagern. Funktionell würde der Vertrag zwischen allen Mitgliedsländern der NATO und der EU einen *Soft-power*-Kooperationsrahmen schaffen, der die *Hard-power*-Strukturen NATO und ESVP ergänzt.[17]

Zu den Aktivitäten einer neuen (S*oft-power*-) Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft, der *Atlantic Community Treaty Organization* (ACTO), könnten halbjährlich stattfindende Gipfeltreffen zwischen allen Mitgliedstaaten der NATO und der EU sowie den Beitrittskandidaten beider Organisationen gehören. Diese Treffen könnten terminlich mit den regulären Gipfeltreffen von NATO und EU zusammenfallen und die derzeitigen Gipfeltreffen zwischen den USA und der EU ersetzen. Die Gipfeltreffen könnten durch einen Ständigen Rat unterstützt werden, der sich mit den Fragen befasst, die zwischen den Gipfeltreffen auftreten, sowie durch Arbeitsgruppen, die nach Bedarf zusammentreten. Damit die Gemeinschaft einen repräsentativen Rahmen erhält, könnte die Parlamentarische Versammlung der NATO in eine Versammlung der Atlantischen Gemeinschaft umgewandelt werden, in der Abgeordnete aus allen Ländern der Gemeinschaft vertreten wären, die die Aufgabe hätten, die gesamte Palette der transatlantischen Themen zu untersuchen und zu diskutieren. Die Versammlung der Atlantischen Gemeinschaft sollte regelmäßige Treffen mit den Parlamentarischen Versammlungen der EU und der OSZE abhalten, um zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu gelangen, wie die künftigen Herausforderungen zu bewältigen sind.

Institutionelle Überschneidungen und allzu viele Sitzungstermine können dadurch vermieden werden, dass alle Fragen, die gegenwärtig im Rahmen der US-EU-Agenda behandelt werden, auf das neue Forum übertragen werden, das dann – anders als die enger gefassten US-EU-Konsultationen - praktisch alle Aspekte der transatlantischen Beziehungen bearbeitet und alle Länder einschließt, die ein Interesse an den Beziehungen haben. Sollten spezifische US-EU-Fragen auftauchen, so könnten diese in bilateralen US-EU-Verhandlungen geklärt werden. Die Institutionen der Atlantischen Gemeinschaft sollten in oder nahe Brüssel angesiedelt werden, um die Koordination mit NATO- und EU-Institutionen zu erleichtern.

Es wäre sinnvoll, sich gleichzeitig mit der Koordination zwischen der neuen Institution und der OSZE zu befassen. Die in Wien ansässige Organisation sollte als das Gremium gestärkt werden, das die Mitglieder der Atlantischen

17 Diese Argumente beruhen auf: Stanley R. Sloan, NATO, the European Union and the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered, Latham 2003, S. 217-227; ders., Challenges to the Transatlantic Partnership, in: the National Interest, 12. März 2003, unter: http://www.inthenationalinterest.com/Articles/vol2issue10/vol2issue10sloan.html.

Gemeinschaft mit allen anderen Staaten des eurasischen Kontinents zusammenbringt, die nicht die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der Atlantischen Gemeinschaft erfüllen oder diese gar nicht anstreben, darunter vor allem Russland und die Ukraine. Zu diesem Zweck könnten alle relevanten Funktionen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR), dessen Agenda ohnehin nur schwer von derjenigen der OSZE zu unterscheiden ist, auf die OSZE übertragen werden. Hauptaufgabe der OSZE wäre es dann, die kooperative Sicherheit zwischen ihren Teilnehmerstaaten zu vertiefen und dazu beizutragen, Frieden und Zusammenarbeit auf dem gesamten Kontinent durch Vertrauensbildung und Rüstungskontrollmaßnahmen, Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge aufzubauen. Ein solcher Schritt würde die institutionelle Architektur Europas konsolidieren und die übrigen Organisationen stärken.

Der breite Ansatz einer Atlantischen Gemeinschaft bei der Bearbeitung von Problemen und Themen würde die Möglichkeit eröffnen, Fragen zu diskutieren, die ohnehin inoffiziell zwischen Vertretern der Verbündeten innerhalb der NATO erörtert werden, aber nicht Teil des offiziellen NATO-Mandats sind. In einem Forum der Atlantischen Gemeinschaft gäbe es bessere Möglichkeiten, dynamisch Synergien bei der Problemlösung zu entwickeln, wenn alle Aspekte eines Themas auf den Tisch kommen. Der Krieg gegen den Terrorismus ist ein gutes Beispiel. Hätte es am 11. September 2001 einen Rat der Atlantischen Gemeinschaft gegeben, hätte er unverzüglich Arbeitsgruppen einsetzen können, die sich mit allen Aspekten des Feldzugs gegen die Ursprünge des internationalen Terrors hätten befassen können. Der Nordatlantikrat hätte dennoch nicht erst abwarten müssen, bis der Rat der Atlantischen Gemeinschaft handelt, sondern hätte genauso, wie er es auch getan hat, am 12. September den Artikel-V-Fall ausrufen können. In der Zwischenzeit hätte jedoch der Rat der Atlantischen Gemeinschaft die Reaktion der Polizeikräfte in den Mitgliedsländern der Gemeinschaft koordinieren, Maßnahmen zur Unterbindung der finanziellen Unterstützung von Terroristen erörtern, Themen öffentlicher Diplomatie zur Flankierung militärischer und diplomatischer Maßnahmen entwickeln und erste Überlegungen zu langfristigen Strategien zur Verhinderung der Unterstützung terroristischer Aktivitäten anstellen können.

Eine neue Atlantische Gemeinschaft würde die NATO im Gesamtrahmen transatlantischer Beziehungen einschließen, nicht ersetzen. Da sie lediglich ein Konsultationsforum wäre, würde sie weder die „Autonomie“ der EU noch die Beistandsverpflichtung nach Artikel V des NATO-Vertrags bedrohen. Sie könnte vielmehr dazu beitragen, die derzeitige künstliche Trennung zwischen den NATO-Beratungen über Sicherheitspolitik und den US-EU-Konsultationen über Wirtschaftsfragen aufzuheben. Da die Atlantische Gemeinschaft ihre Mitglieder ermutigen würde, sich mit Themen auseinander zu setzen, die die NATO nicht behandelt, würde die neue Struktur einen Mehrwert über den des traditionellen Bündnisses hinaus erbringen. Sie könnte auch zusätzliche

Optionen bei der Bildung von „Koalitionen der Willigen“ zur Behandlung neuer Sicherheitsherausforderungen in den Fällen bieten, in denen der Einsatz der NATO nicht allen Verbündeten akzeptabel erscheint und in denen das Tätigwerden durch die Weigerung eines einzigen Mitglieds blockiert werden könnte.

Elemente eines Konsenses der neuen Atlantischen Gemeinschaft

Angesichts des jüngsten Risses in den transatlantischen Beziehungen ist die Wiederherstellung der gemeinsamen Bindungen ein wichtiges Ziel. Das ist aber natürlich nicht genug. Die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Freunde und Verbündeten müssen sich mit einer Reihe von Themen auseinander setzen, die für die transatlantischen Beziehungen, für die internationale Zusammenarbeit und für die internationale Stabilität eine Schlüsselrolle spielen.

Die Debatte über neue internationale Regeln

Der Angriff der USA und Großbritanniens auf den Irak hat die Tür zu einer neuen Weltordnung weit aufgestoßen, aber das letzte Wort über die grundlegenden Prinzipien dieser neuen Weltordnung ist noch nicht gesprochen. Von größter Bedeutung ist Frage, ob sich der präemptive Einsatz von Gewalt – den die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vorsieht – durchsetzen wird oder ob die Mitglieder der neuen Atlantischen Gemeinschaft dazu bereit sind, völkerrechtliche Regeln im Sinne der – von einigen bereits tot gesagten – Charta der Vereinten Nationen einzuhalten.[18]
Sowohl die Befürworter als auch die Gegner einer Reform des Gewaltverbots der VN-Charta haben gute Argumente. Die Befürworter, mehrheitlich aus den USA, sagen, dass die Verfasser der VN-Charta die neuen transnationalen und asymmetrischen Risiken und das Auftreten nichtstaatlicher Akteure nicht vorhergesehen haben. Angesichts der neuen Fähigkeiten weltweit jederzeit und überall zuschlagen zu können, sei es nicht länger angebracht, einen Angriff erst abzuwarten; man sollte vielmehr Gewalt präemptiv einsetzen.
Im Gegensatz dazu argumentieren die Gegner, dass die bislang vorgelegten Alternativen, die das Konzept der „unmittelbar bevorstehenden Gefahr“ ersetzen sollen, in jeder Hinsicht vage sind, d.h. in Bezug auf die Definition der Umstände, der Objekte und der Mittel des präemptiven Gewalteinsatzes. Darüber hinaus begründen sie überzeugend, dass die Rückkehr eines opportunistischen und extensiven „Rechts auf Selbstverteidigung“ die internationalen Beziehungen an ihren Ausgangspunkt zurückführen würde: zum Sicherheitsdilemma, in dem Unsicherheit vorherrscht.

18 Vgl. den starken Nachruf auf den VN-Sicherheitsrat von Michael J. Glennon, Why the Security Council Failed, in: Foreign Affairs 3/2003, S. 16-35.

Mit der Intervention im Kosovo (1999) und dem Krieg gegen den Irak (2003) haben Mitglieder der Atlantischen Gemeinschaft zwei gewichtige Präzedenzfälle geschaffen, die vom traditionellen Verständnis des Einsatzes von Gewalt abweichen. Sie sollten daher eine Diskussion über die Zukunft des Völkerrechts im Allgemeinen und den Einsatz von Gewalt im Besonderen initiieren und führen. Diese Diskussion sollte darauf abzielen, neue internationale Regeln für den Einsatz von Gewalt unter Berücksichtigung der neuen Risiken festzulegen und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu stärken, nicht ihn zu umgehen. Indem sie eine solche Diskussion im Rahmen der VN anregen, würden die Mitglieder der Atlantischen Gemeinschaft der ganzen Welt deutlich signalisieren, dass sie sich auch weiterhin an ein System international vereinbarter Regeln halten wollen, solange auch andere Nationen und Gruppierungen dazu bereit sind.

Stärkung internationaler Institutionen

Allein durch die Gründung einer neuen *Soft-power*-Organisation in Gestalt der Atlantischen Gemeinschaft würden die transatlantischen Verbündeten ein deutliches Zeichen zugunsten internationaler Zusammenarbeit setzen. Dies sollte mit nachhaltigen Bemühungen einhergehen, bestehende Institutionen flexibler zu machen und sie mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mitteln auszustatten. Jede internationale Organisation kann durch die Verstärkung und Förderung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen einen bedeutenden Beitrag zur Beförderung der *Soft-power*-Agenda leisten.
Selbstverständlich sind die Vereinten Nationen die wichtigste Plattform zur Erörterung aller für die Errichtung einer neuen Weltordnung relevanten Fragen. Die Tatsache, dass die VN kürzlich vielversprechende Wege zur Stärkung einer Weltinnenpolitik durch die engere Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren und multinationalen Unternehmen beschritten haben, ist in dieser Hinsicht äußerst bedeutsam. Die Öffnung der internationalen Bühne für die Zivilgesellschaft ist eines der stärksten Instrumente zur nachhaltigen Förderung von *soft power*.
Im Kern der transatlantischen Beziehungen könnte die seit langem herrschende Dichotomie zwischen NATO und EU durch die Gründung der neuen Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft überwunden werden. Wie schon erwähnt, würde diese neue Organisation von der Verschmelzung bestehender *Hard-* und *Soft-power*-Kapazitäten profitieren. Die OSZE sollte auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen, da sich die meisten ihrer Feldaktivitäten mit den Grundlagen von *soft power* befassen, d.h. dem Aufbau demokratischer Prinzipien und Institutionen. Darüber hinaus ist die OSZE aufgrund ihrer Präsenz in solch bedeutenden Regionen wie dem Kaukasus und Zentralasien in einer außerordentlich günstigen Position, um die Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft dabei zu unterstützen, diese

potenziellen Krisenherde auf kohärente und abgestimmte Weise zu stabilisieren.
Schließlich müssen die internationalen Finanz- und Handelsinstitutionen als Instrumente angesehen werden, durch die *soft power* wirtschaftliche Früchte trägt. Dazu muss die internationale Handels- und Finanzarchitektur weiterentwickelt werden, wobei u.a. den folgenden Faktoren größere Bedeutung beigemessen werden muss: den Interdependenzen zwischen dem Übergang zur Marktwirtschaft und den notwendigen kulturellen und gesellschaftlichen Anpassungen,[19] dem Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung und Sicherheitspolitik (z.B. scheinen Terroristen von der Liberalisierung der Finanz- und Telekommunikationsmärkte zu profitieren) sowie dem Recht an geistigem Eigentum, Gesundheitsfragen und regionaler Entwicklung (z.B. der Rolle der pharmazeutischen Industrie bei der Versorgung der Entwicklungsländer mit Medikamenten gegen AIDS).

Erweiterung der Rolle kultureller Diplomatie

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat kulturelle Diplomatie als eines der wichtigsten Instrumente zur Sozialisation und zum Aufbau eines gemeinsamen Gedächtnisses an Bedeutung verloren.[20] Der Wert der Kultur als Mittel der Vertrauensbildung ist kürzlich in Form der so genannten „Kampagnen um die Herzen und Köpfe", die vor allem auf die muslimische Welt ausgerichtet sind, wiederentdeckt worden. Es reicht jedoch nicht aus, diese Kampagnen erst nachträglich zu lancieren, um beispielsweise die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die abgeworfenen Bomben nicht ihr galten, sondern ihren Führern. Im Umgang mit Ländern, die bislang nicht vom „westlichen Modell" profitiert haben und deshalb dazu neigen, es abzulehnen, sind kulturelle Kenntnisse unabdingbar, um die Komplexität dieser Gesellschaften zu verstehen. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der Politik sind Kulturaustauschprogramme, Bildung und Ausbildung sowie andere Formen kultureller Diplomatie extrem preiswert; langfristig sind sie jedoch äußerst ertragreich, indem sie unser Verständnis erweitern und persönliche Bindungen herstellen. Aus diesem Grunde sollten die Mitglieder der Atlantischen Gemeinschaft eine *Soft-power*-Kulturstrategie erarbeiten, die Möglichkeiten aufzeigt, unsere Kultur für andere zu öffnen und einen nachhaltigen Dialog mit ihnen aufzunehmen. Bereits existierende Formen internationaler Zusammenarbeit mit Schlüsselregionen wie dem Mittelmeerraum sollten aufeinander abgestimmt werden,[21] die Budgets und die Infrastruktur von Botschaften,

19 Vgl. Michael Mosseau, Market Civilization and Its Clash with Terror, in: International Security 3/2002-2003, S. 5-29.

20 Zur Besprechung der beeindruckenden Fotoausstellung „After September 11: Images from Ground Zero" siehe Liam Kennedy, Remembering September 11: photography as cultural diplomacy, in: International Affairs 2/2003, S. 315-326.

21 Die Kooperationspartner der OSZE im Mittelmeerraum sind Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien. Der Mittelmeer-Dialog der NATO umfasst dieselben Länder plus Mauretanien. Dem Barcelona-Prozess der EU gehören neben den OSZE-Ko-

Kulturstiftungen und sogar Handelsvereinigungen könnten zusammengelegt werden, um für alle Beteiligten maximalen Nutzen zu erzielen, und zivilgesellschaftliche Netzwerke im In- und Ausland sollten aktiv einbezogen und gestärkt werden.

Schwer verkäuflich

Angesichts der noch immer schwelenden Antagonismen, die den derzeitigen Stand der transatlantischen Beziehungen kennzeichnen, wird es schwer sein, eine Ausweitung der transatlantischen Kooperation in Gang zu setzen. Auch wenn die französische und die deutsche Regierung versucht haben, einiges von dem Schaden, den ihre Beziehungen zu Washington genommen haben, wieder zu beheben, schlagen die Emotionen am Westufer des Atlantik noch immer hohe Wellen. Rufe nach einer strategischen Scheidung gibt es reichlich: „Wenn die Vereinigten Staaten das ‚alte Europa' nun in Fragen von strategischer Bedeutung ignorieren, werden sie endlich frei sein von dem gescheiterten Modell europäischer Diplomatie, das der Welt so viele schreckliche Kriege, unbrauchbare Grenzen und ungestörte Diktatoren beschert hat."[22]
Am Ostufer des Atlantik werden vermehrt Rufe nach einer Beschleunigung des europäischen Einigungsprozesses laut, um so ein Gegengewicht zur US-amerikanischen Supermacht aufzubauen.
Es wird jedoch eine Zeit kommen, in der sich klügere Köpfe durchsetzen. Das amerikanische Volk will und wird keine US-Politik unterstützen, deren Folge die Verantwortung für den Wiederaufbau nach einem Krieg ist, wo immer US-amerikanische Truppen eingreifen, um Diktatoren zu besiegen oder Terroristen aufzustöbern. Vielmehr ist die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Verbündeten die beste Methode, um die Lasten der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Stabilität zu teilen. Trotz der jüngsten Differenzen werden die USA nirgendwo auf der Welt „gleichgesinntere" Nationen als die europäischen Mitglieder der NATO und die Mitglieder der Europäischen Union finden. Diese Tatsache ändert sich auch nicht durch Schimpfen und Toben über die schlecht durchdachte Diplomatie Frankreichs, Deutschlands und Belgiens während der Irak-Krise.
In der Zwischenzeit geht die Gestaltung Europas weiter, aber die unterschiedlichen europäischen Reaktionen auf den Krieg gegen den Irak zeigen, wie facettenreich Europa ist. Europa kann in einer Atmosphäre transatlantischer Unstimmigkeiten nicht erfolgreich gestaltet werden. Ein einiges Europa kann nur im Rahmen funktionierender transatlantischer Beziehungen geschaffen werden.

---

operationspartnern die Palästinensische Autonomiebehörde, der Libanon, Syrien, die Türkei, Zypern und Malta an. Darüber hinaus unterhält die EU einen zusätzlichen Nahost-Friedensprozess und Beziehungen zu Nahost-Staaten in der Golfregion.

22 Ralph Peters, Hitler war wenigstens ehrlich. Ihr widert uns an: Die Amerikaner sind mit den Deutschen fertig, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. Mai 2003, unter: .

Das Entscheidende ist also sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für Europa, dass sie einen gemeinsamen Weg für die Zukunft finden müssen. Auf europäischer Seite muss die Bereitschaft wachsen, die Vorteile von *Hard-power*-Kapazitäten anzuerkennen und diese durch die Bereitstellung von Ressourcen zur Schaffung von *Hard-power*-Optionen bzw. die Möglichkeit europäischer Beiträge zu *Hard-power*-Lösungen zu ergänzen. Im Gegenzug müssen die USA das Verhältnis zwischen ihren außen- und sicherheitspolitischen *Soft*- und *Hard-power*-Instrumenten ausgewogener gestalten. Die NATO bleibt als Instrument zur Bildung transatlantischer Koalitionen für die Bearbeitung aktueller Sicherheitsprobleme relevant. Die OSZE ist für die Anwendung von *Soft-power*-Ressourcen bei Problemen in ihrem Einflussgebiet von größter Bedeutung. Eine Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft würde einen Rahmen für die Anwendung der *Soft-power*-Ressourcen Europas und der USA auf Probleme außerhalb Europas, wo die Vereinigten Staaten und Europa gemeinsame Interessen haben, bieten.

Eine *Soft-power*-Lösung kann den Bedarf an glaubwürdigen militärischen Optionen nicht ersetzen. Die wirksame Verbindung US-amerikanischer und europäischer *Soft-power*-Ressourcen könnte jedoch dazu beitragen, dass einige Probleme nicht zu militärischen Herausforderungen werden. Sie könnte auch die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft erhöhen, mit Situationen nach einem Konflikt auf stabilitätsfördernde Weise umzugehen. Die zukünftige transatlantische Zusammenarbeit wird eine effektive Kombination von *Hard-* und *Soft-power*-Ressourcen von beiden Seiten des Atlantik erfordern. Die Frage ist heute, ob die Vereinigten Staaten ihren Weg unilateralistisch und stark auf *hard power* gestützt fortsetzen oder ob sie ein Gleichgewicht zwischen dem Einsatz von *hard* und *soft power* finden, das Bündnisse stärkt, die Herzen und Köpfe möglicher Gegner für sich einnimmt und die Situationen reduziert, in denen die USA ihre beeindruckenden *Hard-power*-Kapazitäten tatsächlich einsetzen müssen. Die Gründung der neuen Vertragsorganisation der Atlantischen Gemeinschaft wäre ein richtiger erster Schritt in diese Richtung.

Gudrun Steinacker

Die Rolle der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus[1]

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) trägt den Begriff „Sicherheit" im Namen, weil sie aus der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), einer Abfolge von Konferenzen seit den 1970er Jahren zur Überwindung des Ost-West-Konflikts und zur Schaffung eines Sicherheitsraumes zwischen „Vancouver und Wladiwostok", entstanden ist. Mit der Institutionalisierung der KSZE und ihrer Umbenennung in OSZE Anfang der 1990er Jahre war seinerzeit die Hoffnung verknüpft, dass die OSZE *die* zwischenstaatliche regionale Sicherheitsorganisation in der „nördlichen Hemisphäre" würde, die durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit vertrauensbildenden Maßnahmen in sicherheitsrelevanten Bereichen Sicherheit in diesem geographischen Raum schaffen könnte.

Schon früh wurde noch im Rahmen der KSZE festgestellt, dass der Begriff der Sicherheit nicht nur den militärischen Bereich, sondern auch Wirtschaft, Umwelt sowie kollektive und individuelle Rechte der Menschen in den Teilnehmerstaaten (Menschenrechte, Minderheitenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Kultur) umfassen muss. Dies kam in der Schlussakte von Helsinki von 1975 in den so genannten drei Körben zum Ausdruck.

Dem wurde auch in den Mandaten der bislang über zwanzig OSZE-Missionen sowie durch die Einrichtung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) sowie des Beauftragten für Medienfreiheit Rechnung getragen.

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus war in der OSZE bis zum 11. September 2001 nur ein Aspekt der Förderung von Sicherheit neben vielen anderen. Der 11. September führte jedoch umgehend zur Verabschiedung eines Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus auf dem jährlichen Ministerratstreffen der OSZE am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest.[2] Im OSZE-Sekretariat in Wien wurde eine Antiterrorgruppe (*Action Against Terrorism Unit*, ATU) eingerichtet und im BDIMR in Warschau wurde die Stelle eines Antiterrorismus-Koordinators geschaffen, der in dieser OSZE-Institu-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, darin: Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 439-448.

tion alle terrorismusrelevanten Projekte und die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat koordinieren soll.
Auf der Grundlage des Aktionsplans von 2001 beobachtet die ATU u.a. den Beitritt zu den zwölf VN-Konventionen und -Protokollen, die sich auf den Terrorismus beziehen, und ihre Implementierung durch die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Die OSZE bietet dabei ihren Teilnehmerstaaten Rat und Unterstützung an. Seit der Verabschiedung des Aktionsplans hat sich der Prozess des Beitritts der OSZE-Teilnehmerstaaten zu den VN-Konventionen erheblich beschleunigt. Das BDIMR ist beauftragt, OSZE-Teilnehmerstaaten auf Anfrage technische Hilfe bei der Gesetzgebung und der Implementierung der zwölf VN-Konventionen anzubieten. Inzwischen wurde vom Koordinator zusammen mit der ATU ein Programm initiiert, mit dem vor allem die zentralasiatischen und kaukasischen Staaten dabei unterstützt werden sollen. Am 10. und 11. Februar 2003 fand in London ein Seminar statt, das die OSZE zusammen mit der britischen Regierung und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) zur technischen Unterstützung der zentralasiatischen Staaten bei der Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 zur Bekämpfung des Terrorismus organisiert hat. Das BDIMR hat Hintergrundmaterial zur Gesetzgebung in diesem Bereich übersetzt. Im März und April 2003 reisten von der OSZE vermittelte Experten in die zentralasiatischen Staaten. Ähnliche Programme sind für die Staaten im Kaukasus geplant.
Im Jahr 2002 führte der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE zusammen mit dem VN-Programm gegen Geldwäsche (*UN Global Programme Against Money Laundering*) in Kirgisistan und Kasachstan Seminare durch und erarbeitete Empfehlungen für die jeweiligen Regierungen zur Implementierung der einschlägigen VN-Konventionen. Beide Veranstalter haben angeboten, ähnliche Seminare auch in anderen OSZE-Staaten durchzuführen.
Die 2002 geschaffene Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im Sekretariat der OSZE bietet Hilfe bei der Implementierung gesetzlicher Bestimmungen an, um so die Fähigkeiten von Teilnehmerstaaten zur Aufdeckung von Extremismus und zur Reaktion auf extremistische Aktivitäten zu verbessern. Sowohl das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im OSZE-Sekretariat als auch die Polizeieinheit unterstützen auf Wunsch OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung von Grenzkontrollen und Grenzkontrollsystemen.
Im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) wurde der Fragebogen zum Verhaltenskodex um terrorismusrelevante Fragen erweitert. Im Mai 2002 fand ein Expertentreffen statt, an dem auch Vertreter des Büros der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, UNODCCP, seit Oktober 2002 UNODC) und der NATO teilnahmen. Auf dem Treffen

ging es um die Bedrohung durch den Terrorismus im OSZE-Gebiet unter militärischen Gesichtspunkten. Weitere Ereignisse waren ein Treffen auf hoher Ebene in Lissabon im Juni 2002 und ein Treffen mit regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen im OSZE-Gebiet im September 2002. Dabei wurden vor allem laufende und geplante Projekte erörtert. Ein wichtiges Thema ist die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Identifizierung und Behandlung von gefälschten Ausweispapieren und Dokumenten.

Am 7. Dezember 2002 wurde vom OSZE-Ministerrat in Porto eine Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet,[3] die den Rahmen und die Grundlage für die weiteren Aktivitäten der OSZE im Bereich der Terrorismusbekämpfung bildet.

Zahlreiche Projekte sind in Planung, die sich neben der Grenzüberwachung vor allem auf Maßnahmen der inneren Sicherheit, Polizei und Justiz in den wirtschaftlich schwachen OSZE-Staaten Zentralasiens sowie Ost- und Südosteuropas beziehen. Die meisten terrorismusrelevanten Projekte sind im Bereich der menschlichen Dimension angesiedelt. Die Finanzierung der Projekte findet in der Regel durch so genannte freiwillige Beiträge einzelner OSZE-Teilnehmerstaaten statt. Deutschland ist dabei neben den USA einer der größten Geldgeber.[4]

Am 6. März 2003 fand in New York ein Sondertreffen des Ausschusses zur Terrorismusbekämpfung (*Counter-Terrorism Committee*, CTC) des VN-Sicherheitsrats statt, auf dem die Rolle der regionalen Organisationen bei der Bekämpfung von nationalem und internationalem Terrorismus erörtert wurde.[5] Im Ergebnis einigte man sich auf eine Verbesserung des Informationsaustauschs, insbesondere hinsichtlich der besten Praktiken und Standards. Das CTC wird seinerseits eine aktualisierte Liste mit Ansprechpartnern erstellen und bereithalten sowie ein jährliches Verzeichnis über relevante Aktivitäten bereitstellen mit dem Ziel, Doppelarbeit zu vermeiden und die Bemühungen jeder Organisation im Rahmen ihres spezifischen Mandats bei der Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren; darüber hinaus wird das CTC auf die Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten dahin gehend einwirken, dass sie der Bekämpfung des Terrorismus höchste Priorität einräumen.

Es ist ein besonderes Anliegen der OSZE ihren Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, dass Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffen werden, im Einklang mit den Standards und Verpflichtungen der Menschenrechte, der so genannten „menschlichen Dimension" der OSZE stehen. Die Befürchtung, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen können oder der Kampf gegen den Terrorismus zum Vorwand für ein menschenrechtswidriges Vorgehen gegen miss-

3 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.

4 Alle Projekte der OSZE und der Stand ihrer Implementierung können auf der OSZE-Website eingesehen werden: http://www.osce.org/osceprojects/index.php.

5 Vgl. Bericht des Generalsekretärs der OSZE vom 25. März 2003, SEC.GAL/53/03.

liebige Oppositionelle wird, ist leider berechtigt. Die Einschränkungen von Bürgerrechten in OSZE-Teilnehmerstaaten (z.B. der Pressefreiheit, besonders angemahnt von dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit) gibt Anlass zu Besorgnis.

Wie realistisch sind die Erwartungen, dass die OSZE mehr als eine kleine ergänzende Rolle bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus spielen kann? Aufgrund der derzeitigen Krise in bedeutenden internationalen Organisationen wie VN und NATO sollten die Erwartungen bescheiden sein.

Es sind vor allem folgende Defizite der OSZE, die ihre Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus beeinträchtigen:

Bis heute haben sich die 55 Teilnehmerstaaten nicht auf einen Status der OSZE als internationale Organisation im Sinne des Völkerrechts einigen können. Das bringt zum Ausdruck, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten, allen voran die USA, Russland und die EU-Staaten, sich nicht einig sind, welche Rolle die OSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der VN-Charta spielen soll.

Neben dem jährlichen Ministerrat ist der Ständige Rat in Wien, der sich aus den Ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten zusammensetzt, das Entscheidungsgremium der OSZE. In diesem Rat aus 55 Staaten werden alle Entscheidungen im Konsens getroffen. Das hat den Vorteil, dass alle Teilnehmerstaaten die einmal gefassten Beschlüsse mittragen müssen. Es kommt aber auch oft zu Kompromissentscheidungen, deren kleinster gemeinsamer Nenner mit bloßem Auge kaum noch wahrnehmbar ist.

Der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitz hat nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse. In den vergangenen Jahren waren die Vorsitze immer wieder durch unvorhersehbare Ereignisse geschwächt worden (z.B. der Kosovo-Krieg 1999, der so genannte EU-Boykott der österreichischen Regierung 2000 und der unerwartete Regierungswechsel in Portugal 2002).

Der Generalsekretär der OSZE hat im Unterschied zu den Generalsekretären anderer internationaler Organisationen nur schwache Kompetenzen, primär hat er eine beratende Funktion für den Vorsitz. Er ist außerdem der Leiter des Sekretariats, eines Servicebetriebs für die Teilnehmerstaaten und die OSZE-Feldaktivitäten. Er hat gegenüber den OSZE-Institutionen und -Missionen keine Weisungsbefugnis und kann sie nicht einmal zum Einhalten finanzieller und administrativer Regeln zwingen.

Ca. 80 Prozent des OSZE-Budgets gehen an die Missionen. Für das Jahr 2003 beträgt der Haushalt der OSZE 185,72 Millionen Euro gegenüber 177,5 Millionen Euro im Jahr 2002. *De facto* sind die Leiter der Missionen nur den Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat rechenschaftspflichtig. Bei den Aussprachen mit den Missionsleitern im Ständigen Rat kommen jedoch nur selten administrative und personalpolitische Versäumnisse, die von den Missionen zu verantworten sind, zur Sprache. In der Regel werden die Missionsleiter zudem von ihren Herkunftsstaaten massiv gestützt. Solche Diskus-

sionen werden vielmehr mit den Vertretern des Sekretariats geführt, die aber nicht die Befugnis haben, den Missionen Weisungen zu erteilen.
Die Mehrzahl der laufenden und geplanten Projekte im Bereich der Terrorismusbekämpfung wird gemeinsam von BDIMR, Sekretariat und Missionen durchgeführt. Da die OSZE – anders als VN-Organisationen oder EU – so gut wie keine eigenen Projektmittel zur Verfügung hat, ist sie bei jedem Projekt auf Partner und so genannte freiwillige Beiträge der Teilnehmerstaaten angewiesen. Diese kommen zu 90 Prozent nur aus einer Handvoll Länder, die damit auf die Auswahl der geförderten Projekte einen dominierenden Einfluss gewinnen können.
Die OSZE-Staaten, in denen Missionen stationiert sind, empfinden diese oft als eine Beeinträchtigung ihrer Souveränität. Die Missionsmandate bringen zum Ausdruck, dass es in den betreffenden Staaten Defizite bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gibt. Der immer wieder erhobene Vorwurf der Einseitigkeit der OSZE ist allerdings insofern nicht berechtigt, als alle Teilnehmerstaaten bereits 1991 erklärt haben, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates“[6] darstellen. Die Hoffnungen der Gaststaaten von Missionen auf materielle Hilfe durch die OSZE-Missionen haben sich überwiegend nicht erfüllt. Sie sind daher oft nur bereit, diejenigen Projekte zu akzeptieren, die ihnen auch Vorteile materieller Art bringen. Der Einfluss oder gar die Kontrolle z.B. auf die Gesetzgebung und ihre Implementierung wird nur widerwillig akzeptiert und als Eingriff in die inneren Angelegenheiten betrachtet.
Alle diese Schwachpunkte beeinträchtigen die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus. Bis jetzt sind zudem etliche der geplanten Projekte noch nicht finanziert.
Dennoch hat die OSZE eine Chance, in Teilbereichen die oben erwähnte ergänzende Rolle im Konzert der internationalen Organisationen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu spielen, wenn die Teilnehmerstaaten den dafür notwendigen politischen Willen aufbringen, Reformen im Bereich der Strukturen und Entscheidungsprozesse durchführen, und die dafür erforderlichen Mittel bereitstellen. Wichtig ist ferner, Doppelarbeit zu vermeiden und auf das weit verbreitete Konkurrenzverhalten der internationalen Organisationen untereinander zugunsten einer verstärkten Kooperation und Koordination mit den jeweiligen internationalen und nationalen Partnern zu verzichten. Die EU hätte hier die wichtige Aufgabe, mit gutem Beispiel voranzugehen. Als relativ kleine Organisation hat die OSZE den Vorteil der Überschaubarkeit und relativen Transparenz. Sie hat in über zehn Jahren um-

6 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.4, S. 3.

fangreiche praktische Erfahrungen bei der Arbeit vor Ort gewonnen, die sie nutzbar machen kann.
Gemeinsam mit dem Europarat kann die OSZE über die Vereinbarkeit der jeweiligen Antiterrormaßnahmen in den Teilnehmerstaaten mit Menschenrechtsverpflichtungen bzw. mit der menschlichen Dimension der OSZE wachen. Sie kann aufgrund ihrer Erfahrung bei der Polizeiausbildung und bei der Polizeiüberwachung im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro, Mazedonien und Kroatien die Teilnehmerstaaten auf diesem Gebiet beraten und Hilfestellung leisten. Dasselbe gilt für Grenzüberwachung und -kontrolle (Georgien) und den großen Bereich der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit. Ausschlaggebend dafür, ob und wie die OSZE ihre Rolle bei der Terrorismusbekämpfung spielen kann, wird der vielzitierte „politische Wille“ der OSZE-Teilnehmerstaaten sein, insbesondere der großen Staaten USA und Russland. Der EU kommt dabei jedoch eine besondere Verantwortung zu.

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Zhanylzhan Dzhunusova

Kasachstan und die OSZE

Die wichtigste Rolle bei der Festigung der Souveränität, der Staatlichkeit und der nationalen Sicherheit der Republik Kasachstan spielen gegenwärtig die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und die aktive Teilnahme an der Arbeit multilateraler Foren.
Eine der internationalen Strukturen, die für Kasachstan eine Schlüsselposition einnehmen, ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Entstanden im Jahr 1975 mit dem Ziel, in der Zeit des Kalten Krieges einen Dialog zwischen den antagonistischen Blöcken in Gang zu setzen und weiterzuentwickeln, hat die OSZE bis heute nicht nur nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt, sondern ihre Tätigkeit zur Sicherung des Friedens und der Stabilität in Zentralasien im Gegenteil noch intensiviert.

Sicherheit, Stabilität und demokratische Transformation der kasachischen Gesellschaft und die OSZE

Kasachstan trat der OSZE im Januar 1992 bei und ging damit die Verpflichtung ein, die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki zu achten. Für den jungen Staat war dies ein wichtiger Schritt zum Eintritt in die Weltgemeinschaft. Damals nahm man an, dass eine enge und konstruktive Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen die Entwicklung freundschaftlicher und konstruktiver Beziehungen fördern würde und die internationalen Organisationen ihrerseits zur Stärkung der Demokratie im Land beitragen würden. Auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki, der Pariser Charta für ein neues Europa und der Wiener und Budapester Dokumente ging Kasachstan davon aus, dass die Mitarbeit in der OSZE ihm die ihm gebührende Einbeziehung in die Erarbeitung eines gesamteuropäischen Sicherheitsmodells gewährleisten würde.
Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Jahr 1992 vereinbarten die Teilnehmerstaaten, mit der Realisierung eines Programms zur koordinierten Unterstützung der neu aufgenommenen Teilnehmerstaaten zu beginnen. Ziel dieses Programms war es, die Erfahrungen und das Potenzial der Teilnehmerstaaten der OSZE in allen Tätigkeitsbereichen zu nutzen.
Im Mai 1992 unterzeichnete Kasachstan als gleichberechtigte Vertragspartei des START-1-Vertrages das Lissabonner Zusatzprotokoll und verpflichtete sich damit, künftig auf Atomwaffen zu verzichten. Als erster Teilnehmerstaat des Lissabonner Zusatzprotokolls trat Kasachstan als Nichtnuklearstaat dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) bei. Während des OSZE-Gipfels im Dezember 1994 in Budapest unterzeichneten die USA, die

Russische Föderation und Großbritannien gemeinsam mit Kasachstan im Zusammenhang mit dem Beitritt zum NVV als Nichtnuklearstaat ein Memorandum über die Gewährung von Sicherheitsgarantien. Später erhielt Kasachstan auch von den Nuklearmächten China und Frankreich ähnliche Garantien.
Somit bewies die Regierung der Republik Kasachstan in der Praxis ihre Loyalität gegenüber den Prinzipien und Zielen der internationalen Sicherheit, zugleich sicherte sich das Land dadurch eine gute Startposition für die umfassende Ausschöpfung seines außenpolitischen Potenzials.
In den letzten Jahren erhielt die Zusammenarbeit zwischen der Republik Kasachstan und der OSZE einen besonderen Stellenwert. In dieser Zeit hat die Organisation ihre Aktivitäten im zentralasiatischen Raum erheblich ausgeweitet, wobei der Lösung der wirtschaftlichen und ökologischen Probleme und der Verstärkung ihrer entsprechenden Dimension in ihrer Arbeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.
Auf dem Treffen der Außenminister in Oslo 1998 wurden gemeinsame Memoranden über die Eröffnung eines OSZE-Zentrums in Almaty sowie über die Zusammenarbeit mit dem Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) unterzeichnet. In der Folge wurde das OSZE-Zentrum in Kasachstan eröffnet und nahm seine Tätigkeit erfolgreich auf. Zusammen mit dem BDIMR wurde eine Reihe gemeinsamer Projekte in Kasachstan durchgeführt, die in der OSZE ein positives Echo fanden.
Von der Bedeutung unserer Region für die OSZE zeugt ebenfalls die Einrichtung des Amtes des Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Zentralasien, das seit Anfang 2000 vom Generalsekretär der OSZE Ján Kubiš ausgeübt wird.
Mit der Eröffnung des OSZE-Zentrums in Kasachstan und der Einrichtung des Amtes des Persönlichen Beauftragten lässt sich eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Kasachstan und der OSZE beobachten. Davon zeugen zahlreiche Reisen der Leiter verschiedener Institutionen der OSZE nach Kasachstan, die Durchführung einer Reihe von OSZE-Seminaren, die aktive Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung der Parlamentswahlen in Kasachstan sowie die Realisierung verschiedener Programme in allen drei Dimensionen der OSZE-Tätigkeit: der ökonomischen und ökologischen, der menschlichen und der politisch-militärischen Dimension.
Von der guten Zusammenarbeit mit OSZE-Generalsekretär Kubiš zeugt seine persönliche Teilnahme am Gipfeltreffen der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) in Almaty (3.-5. Juni 2002). Die Mehrheit der Konferenzteilnehmer vertrat die Auffassung, dass eine Kooperation von OSZE und CICA von gegenseitigem Nutzen wäre.
Den konstruktiven Dialog zwischen Kasachstan und dem BDIMR belegt ein in enger Zusammenarbeit mit dem BDIMR ausgearbeitetes Dokument mit Vorschlägen zur Verbesserung des Wahlgesetzes, das die Grundlage für die Änderungen im geltenden Gesetz „Über die Wahlen“ schuf. Das BDIMR or-

ganisierte die umfassende Beobachtung der Parlamentswahlen in Kasachstan im Herbst 1999 und führt gemeinsam mit der kasachischen Regierung Programme im Rahmen des Memorandums über die Zusammenarbeit durch.
Eine gute Zusammenarbeit findet auch mit anderen Strukturen der OSZE wie dem Forum für Sicherheitskooperation, dem Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, dem Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE statt.
Wichtigstes Ereignis der Jahrhundertwende war der OSZE-Gipfel in Istanbul Ende 1999, an dem die Delegation der Republik Kasachstan mit Präsident Nursultan Nasarbajew an der Spitze teilnahm. Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen wurde eine Reihe für die internationale Sicherheitskooperation im 21. Jahrhundert grundlegender Dokumente verabschiedet:

1. das Wiener Dokument 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen,
2. das Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag),
3. die Europäische Sicherheitscharta sowie
4. die Gipfelerklärung von Istanbul.

Kennzeichnend für den Istanbuler Gipfel waren heftige Debatten zu allen Punkten mit Ausnahme des Wiener Dokuments, das keine prinzipiellen Unterschiede im Vergleich zur vorherigen Fassung des Dokuments aus dem Jahr 1994 aufweist.
Die Gipfelerklärung und vor allem das wichtigste Dokument des Treffens – die Europäische Sicherheitscharta – enthalten keinerlei Punkte, die den Interessen Kasachstans zuwiderlaufen. Im Gegenteil: Unsere Vorschläge zur Aktualität der ökonomischen und ökologischen Aspekte der Sicherheit wurden in Punkt 5 der Charta aufgenommen.
In den Text des angepassten KSE-Vertrags wurden von kasachischer Seite die neuen nationalen und territorialen Obergrenzen der Republik Kasachstan für konventionelle Streitkräfte und Ausrüstungen entsprechend den Vereinbarungen mit der Russischen Föderation eingebracht.
Nach Einschätzung des OSZE-Vorsitzes und der Delegationen der Teilnehmerstaaten zeugte die Rede von Präsident Nasarbajew auf dem Gipfeltreffen von dem aufrichtigen Streben unseres Landes nach einem Dialog mit der internationalen Gemeinschaft und von der Beibehaltung des Kurses in Richtung auf demokratische und marktwirtschaftliche Reformen. Wie im Laufe inoffizieller Gespräche betont wurde, ist dies vor dem Hintergrund der negativen Haltung der Vertreter einiger anderer zentralasiatischer Länder besonders deutlich geworden.[1]

1 Vgl. Saginbek Tursunov, Dialog Kazachstana s OBSE, in: Prioritety kazachstanskoj diplomatii na rubeže vekov, Moskau 2000, S. 43.

Der rege Dialog mit der OSZE wurde durch den Besuch Präsident Nasarbajew im Hauptquartier der Organisation in Wien am 24. und 25. Februar 2000 fortgesetzt. In seiner Rede im Ständigen Rat der OSZE betonte der kasachische Präsident, dass die OSZE ihre Funktionen im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wesentlich verändert habe und sich aktiv an der Frühwarnung sowie der Verhütung und Beilegung von Konflikten beteilige.[2]

Entsprechend den im Laufe des Besuchs erzielten Vereinbarungen wurden Hauptrichtlinien der weiteren Zusammenarbeit zwischen der Republik Kasachstan und der OSZE festgelegt. Als solche wurden Fragen definiert, die sich auf die Durchführung wirtschaftlicher Reformen, die Lösung ökologischer Probleme sowie die Abwendung der wachsenden Bedrohung durch Terrorismus, internationalen Drogenhandel und religiösen Extremismus beziehen. Kasachstan und andere Länder, die den Weg der Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens eingeschlagen haben, durchleben derzeit eine Periode der gesellschaftlich-politischen Transformation. Es ist wichtig, dass sich der Umfang der Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieser Periode erweitern kann.

Im Juni 2002 fand in Almaty das erste Gipfeltreffen der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) statt. Erstmals kamen die Staatschefs von 16 asiatischen Staaten zusammen, um ihren politischen Willen und ihr Interesse an einer gemeinsamen Suche nach Möglichkeiten kundzutun, Frieden und Stabilität im asiatischen Raum zu festigen. Die auf dem Gipfeltreffen verabschiedeten Schlussdokumente – das Almaty-Dokument und die Deklaration über die Bekämpfung des Terrorismus und die Förderung des Dialogs der Zivilisationen – waren der erste Schritt auf dem Wege zum Erreichen dieser Ziele.

Ende 2001 feierte Kasachstan den zehnten Jahrestag seiner Unabhängigkeit. In dieser nach herkömmlichen Maßstäben kurzen Zeitspanne wurde Wichtiges erreicht: Es wurden stabile Grundlagen für die Staatlichkeit geschaffen, die nationale Einheit wurde bewahrt, die Gesellschaft hat den Weg der Demokratie gewählt. Nach den Worten Präsident Nasarbajews ist die Demokratie unsere bewusste Wahl.

Seine Erfolge in der ökonomischen Entwicklung und in der Lösung sozialer Probleme verdankt Kasachstan seinen Bürgern, die über 100 Nationalitäten angehören.[3] Die nationale Eintracht in unserem Land ist ein bedeutender Faktor für die Gewährleistung der inneren Stabilität, ohne die das 35-prozentige Wachstum des Bruttoinlandsproduktes in den letzten drei Jahren nicht hätte erreicht werden können. Heute werden etwa 70 Prozent des Staatshaushalts

2 Vgl. Nursultan Nasarbajew, Rede auf der Tagung des Ständigen Rates der OSZE, Wien, 24. Februar 2000, in: Diplomatičeskij kur'er 1/2000, S. 72-75.

3 Zusammensetzung der Bevölkerung Kasachstans (1. Januar 2002): Kasachen 55,8 Prozent, Russen 28,3 Prozent, Ukrainer 3,3 Prozent, Usbeken 2,6 Prozent, Deutsche 1,8 Prozent, Tataren 1,6 Prozent, Uiguren 1,4 Prozent, Weißrussen 0,7 Prozent, Koreaner 0,7 Prozent, Aserbaidschaner 0,6 Prozent, Türken 0,6 Prozent, andere Nationalitäten 2,6 Prozent; vgl. Kazachstanskaja pravda, 5. April 2003.

für soziale Belange aufgewendet, allein für die Auszahlung der Renten stellt die Regierung mehr als eine Milliarde Dollar bereit.[4]
Es wurde ein wirkungsvolles Investitionsprogramm entwickelt, das auf die sozioökonomische Entwicklung der ländlichen Regionen ausgerichtet ist. Mit der Realisierung dieses Programms wird es möglich sein, die Armut in unserem Land wesentlich zu reduzieren. Auch werden vor allem kleine Unternehmen unterstützt und somit die Bedingungen für das weitere Wachstum des Mittelstands geschaffen.
Kasachstan wurde als erster postsowjetischer Staat von der Europäischen Union und von der Regierung der USA als ein Land mit einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem anerkannt. Auf dem Weltgipfel in Johannesburg betonte Präsident Nasarbajew, dass in den zehn Jahren seit der Konferenz von Rio de Janeiro die Menschheit bei der Lösung der mit Armut zusammenhängenden Probleme keine Fortschritte gemacht habe. Dies betreffe praktisch alle postsowjetischen Staaten. Indessen sei gerade die Armut der fruchtbarste Nährboden für die Ausbreitung des Terrorismus, für religiösen Extremismus und transnationale Kriminalität. Diese Probleme seien für die Staaten Zentralasiens mehr als aktuell.[5]
Die neuen Bedrohungen der Sicherheit im zentralasiatischen Raum gefährden nicht nur die nationale Sicherheit der Staaten der Region, sondern auch die demokratischen Errungenschaften. Die in Kasachstan durchgeführten wirtschaftlichen und politischen Reformen sind für Zentralasien präzedenzlos. Das Ergebnis dieser Reformen ist die Schaffung grundlegender demokratischer und zivilgesellschaftlicher Institutionen. Das kasachische Parlament hat das Gesetz „Über die politischen Parteien“ verabschiedet, das auf die weitere Erhöhung der politischen Partizipation der Bürger unseres Landes, auf die Festigung der Rolle und der Autorität der Parteien im Leben der Gesellschaft und des Staates sowie auf ihre Umwandlung in ein wirksames Instrument der Zivilgesellschaft gerichtet ist.
Auf der Tagesordnung zur weiteren Demokratisierung stehen folgende Punkte:[6]

1. Modernisierung der Staatsverwaltung. In Kürze wird das Parlament das Gesetz „Über die lokale Selbstverwaltung“ verabschieden, mit dem zahlreiche Fragen, die die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den Regionen betreffen, gelöst werden können. Die lokalen Verwaltungsorgane erhalten weitreichende Kompetenzen, u.a. auch in Be-

4 Vgl. Rede von Präsident Nursultan Nasarbajew auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen in Johannesburg (SAR) am 3. September 2002. Offizielle Website des Außenministeriums der Republik Kasachstan: http://www.mfa.kz/russian/art_040902 CAR.htm.
5 Vgl. ebenda.
6 Vgl. zum Folgenden die Hauptrichtlinien der Innen- und Außenpolitik für 2004, Mitteilung des Präsidenten an das Volk Kasachstans (4. April 2003), in: Kazachstanskaja pravda, 5. April 2003.

zug auf Finanzen, was zweifellos die Demokratisierung der Gesellschaft fördern wird.

2. Vervollkommnung des Wahlsystems. In die Arbeiten hierzu sind sowohl politische Vereinigungen als auch nichtstaatliche Organisationen (NGOs) sowie selbstverständlich auch die OSZE miteinbezogen. Es wurde bereits ein Schlussdokument ausgearbeitet; die darin unterbreiteten Vorschläge dienen als Grundlage für Veränderungen und Ergänzungen des Gesetzes „Über die Wahlen".
3. Weitere Festigung der Institutionen der Zivilgesellschaft. Die Zahl der NGOs ist auf 3.500 gestiegen. 2002 wurde ein Konzept zur staatlichen Unterstützung der NGOs verabschiedet, das dem Gesetz „Über die nichtstaatlichen Organisationen" zugrunde gelegt wird. Unter Mitwirkung des BDIMR wurde in Kasachstan eine Ombudsmann-Institution geschaffen, die das nationale System zum Schutz der Menschenrechte ergänzt. Durch die Nutzung dieser Institution lernen die Bürger ihre Rechte zu schützen.
4. Ausbau der Rolle und der Stellung der Massenmedien. Davon, wie die Massenmedien sich entwickeln werden, hängen sowohl das Schicksal der Demokratie als auch die Perspektiven einer fortschrittlichen Entwicklung Kasachstans ab. Zu ihrer weiteren Liberalisierung und der Festigung der Pressefreiheit in Kasachstan wurde ein neues Gesetz über die Massenmedien verabschiedet. Das Staatsmonopol über die Massenmedien wurde abgeschafft, 95 Prozent aller Massenmedien in Kasachstan sind in privatem Besitz.

   Kasachstan wird bisweilen von internationalen und nichtstaatlichen Rechtsschutzorganisationen wegen des Mangels an Demokratie kritisiert. Möglicherweise sind wir nach den Maßstäben entwickelter Demokratien vom Ideal noch weit entfernt. Aber, wie Präsident Nasarbajew betonte, „nach den Maßstäben eines Landes, das den Totalitarismus gerade überwunden hat, ist der Fortschritt gewaltig. Die Richtung der Gesamtentwicklung eines Staates, der zusehends liberale Institutionen aufbaut, zu ignorieren, hieße, die Motivation zur Schaffung solcher Institutionen zu untergraben. Wir hoffen auf eine ausgewogene Bewertung und Verständnis für die Schwierigkeiten bei der Reformierung einer Übergangsgesellschaft. Unser Ansatz zur Erfüllung der OSZE-Standards besteht in der Erkenntnis, dass es einer langfristigen Einwirkung auf die Gesellschaft bedarf."[7]
5. Vervollkommnung der Tätigkeit der Rechts- und Gerichtsorgane. Mit Unterstützung des BDIMR wird in Kasachstan derzeit ein unabhängiges und effektives Gerichtssystem aufgebaut. Mit der Verabschiedung des Gesetzes „Über das Gerichtssystem und den Status der Richter" wurden die Autorität der Gerichte erheblich erhöht und die Unabsetzbarkeit und

7 Nursultan Nasarbajew, Rede auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul, 18. November 1999, in: Diplomatičeskij kur'er 4/1999, S. 72 (eigene Übersetzung).

Immunität der Richter festgeschrieben. In nächster Zukunft ist die Einführung der Rechtsprechung unter Teilnahme von Geschworenen und eines Systems von spezialisierten Gerichtshöfen, in erster Linie Wirtschafts- und Verwaltungsgerichten, vorgesehen.

Gleichzeitig vollzieht sich die schrittweise Überführung des Strafvollzugssystems in die Zuständigkeit des Justizministeriums, was zu einer Humanisierung der Behandlung von Strafgefangenen beitragen wird. Demselben Ziel dienen die Arbeiten an der Anpassung der Haftbedingungen in kasachischen Haftanstalten an die Bestimmungen der VN-Mindeststandards für die Behandlung von Strafgefangenen und der VN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. In Kürze ist die Verabschiedung einer Reihe von Gesetzen vorgesehen, die auf die Verbesserung der Haftbedingungen abzielen.
Die Zusammenarbeit mit der OSZE hat sich in letzter Zeit auch qualitativ verbessert. Die Republik Kasachstan wird heute stärker in die Lösung eines breiten Spektrums militärisch-politischer, sozioökonomischer und humanitärer Probleme einbezogen.

Intensivierung der Tätigkeit der OSZE in Zentralasien

Im heutigen Zentralasien vereinigen sich Prozesse wie die marktwirtschaftliche Umgestaltung der Wirtschaft mit solchen wie der Festigung der autoritären Grundlagen der Staatsführung; wachsendes nationales Selbstbewusstsein geht einher mit stark ausgeprägten Erscheinungsformen des Nationalismus und des islamischen Fundamentalismus. In der Region verschärft sich das Problem des internationalen Terrorismus und des politischen Extremismus unter dem Deckmantel religiöser Parolen. Zentralasien ist Teil eines gigantischen Drogenhandels von globaler Bedeutung geworden.
Man kann die Rolle der OSZE für Zentralasien gar nicht hoch genug einschätzen. Die OSZE dient dabei vor allem als ein sehr gut entwickelter Kanal für die Zusammenarbeit zwischen Europa und der zentralasiatischen Region. Die OSZE ist eine regionale Abmachung, eine der grundlegenden Organisationen für friedliche Streitbeilegung in der europäischen Region und eines der Schlüsselinstrumente für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Bei ihrer Tätigkeit in Zentralasien muss sie die von ihr entwickelten Methoden unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten, nichttraditionellen Denkens und der Stimmungen in den Gesellschaften modernisieren.
Die Anwesenheit einer Organisation wie die OSZE in der zentralasiatischen Region ist für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit unerlässlich; wichtig sind dabei vor allem die Beratung durch Experten und die politische Unterstützung durch ihre Institutionen.

Die OSZE ist für die Zusammenarbeit mit anderen Regionen in vielen Bereichen offen. Auf dem Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999 fanden die Leitsätze zur wachsenden Bedeutung Zentralasiens für die OSZE erstmals Eingang in die Dokumente. So wird in Punkt 6 der Europäischen Sicherheitscharta festgestellt, dass die in der unmittelbaren Nähe der Region existierenden Risiken und Bedrohungen die Sicherheit des gesamten OSZE-Raumes unmittelbar beeinflussen. Damit wird die zentralasiatische Komponente der OSZE insgesamt verstärkt.
Die Region birgt ein Potenzial an Komplikationen und Konflikten, aus dem sich zahlreiche Themen für die praktische Zusammenarbeit ergeben. Die gemeinsamen Bemühungen der Länder der Region und der Organisation sollen die wirtschaftliche und politische Interaktion und die Entwicklung ökonomischer und demokratischer Reformen fördern.
Die Stabilität in Zentralasien stellt eine Schlüsselbedingung für die Sicherheit in der an Afghanistan, den Iran, China und Pakistan angrenzenden Region dar.
Folgende Tätigkeit der OSZE tragen in besonderer Weise zur Demokratisierung der Länder der Region bei:

- Hilfestellung beim Kampf gegen Drogenhandel und Drogensucht,
- Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus und religiösem Extremismus,
- militärische Aspekte der Sicherheit, einschließlich konkreter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen im GUS-Raum,
- Zusammenarbeit in der Frage der Entspannung von Konflikten um begrenzte Wasserressourcen,
- Unterstützung bei der Vertiefung der Integrationsprozesse in der Region Zentralasien,
- die Arbeit der zahlreichen Missionen der OSZE, die zur Frühwarnung, zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung beitragen,
- die Verbreitung der OSZE-Normen und -Standards im Bereich der menschlichen Dimension,
- die Tätigkeit des BDIMR.

Wege der Erneuerung der OSZE aus kasachischer Sicht

Da Zentralasien gegenwärtig zu den Themen gehört, denen innerhalb der OSZE Priorität eingeräumt wird, ist es notwendig, die vorhandenen Möglichkeiten der Organisation zur Lösung der ökonomischen und ökologischen Probleme unserer Republik sowie der Fragen der regionalen Sicherheit zu nutzen und insbesondere die Ressourcen des OSZE-Zentrums in Almaty ak-

tiver für eine umfassendere Beteiligung Kasachstans an der Arbeit verschiedener OSZE-Institutionen einzusetzen.[8]

Die Bekanntgabe der Zahlen für seine nationalen und territorialen Obergrenzen für konventionelle Waffen durch Kasachstan setzt die Intensivierung der Arbeit in der militärisch-politischen Dimension der OSZE im Rahmen des Wiener Dokuments 1999 und des angepassten Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) voraus.

Die OSZE verfügt zurzeit über ein reichhaltiges Arsenal an politisch-rechtlichen Mechanismen und Verfahren zur Streitbeilegung und zur Bewältigung von Konflikten zwischen den Teilnehmerstaaten. Dazu gehören Verhandlungen oder Konsultationen, Versöhnung, Vermittlung, Erkundungsmissionen, Berichterstattermissionen sowie Vergleichs- und Schiedsgerichtsbarkeit.

Die Mitgliedstaaten der GUS sind sich einig, dass die Hauptverantwortung für die Lösung eines jeden Konflikts bei den Beteiligten liegt, gleichzeitig halten sie jedoch die weitere Verbesserung der Mechanismen zur Vermittlung und Friedensschaffung für notwendig. Als Grundlage für diese Arbeit dient die vom Rat der Staatsoberhäupter am 19. Januar 1996 verabschiedete Konzeption zur Konfliktverhütung und -bewältigung auf dem Territorium der GUS-Mitgliedstaaten. Notwendig ist ebenfalls eine wirksamere Beteiligung der OSZE an der Konfliktbeilegung in den GUS-Mitgliedstaaten, insbesondere in Fragen der materiellen Versorgung und Finanzierung der friedenserhaltenden Einsätze, die unter GUS-Mandat durchgeführt werden.

In seiner Rede auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 11. September 2002 in Wien hob der Staatssekretär und Außenminister Kasachstans, Kasymschomart Tokajew, hervor, dass es notwendig sei, sich auf die Realisierung der regionalen Projekte im Bereich der Stärkung der Sicherheit, der wirtschaftlichen Entwicklung, des Umweltschutzes und der Bekämpfung der internationalen Kriminalität, einschließlich des Drogenhandels, zu konzentrieren.[9]

Auf dem VN-Gipfeltreffen zur nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg wurde die Ausarbeitung von Mechanismen zur Überwindung der Widersprüche gegenwärtiger ökonomischer und politischer Entwicklungen als Ziel formuliert. Die wichtigste Aufgabe auf diesem Weg ist die Realisierung des Rechts aller Menschen auf ein würdiges Leben. Zur Lösung dieser Aufgabe, die von größter Wichtigkeit ist, könnte die OSZE einen wesentlichen Beitrag leisten.

Die Zusammenarbeit bei der Lösung der Probleme Afghanistans ist ebenfalls vordringlich. Frieden und Sicherheit in Eurasien hängen davon ab, wie erfolgreich die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Normalisierung der Situation in diesem Land sein werden. Afghanistan ist weiterhin in-

---

8 Vgl. Nasarbajew, Rede auf der Tagung des Ständigen Rates der OSZE, a.a.O. (Anm. 2).

9 Vgl. Rede des Staatssekretärs und des Außenministers der Republik Kasachstan Kasymschomart Tokajew auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE, Wien, 11. September 2002, offizielle Website des Außenministeriums der Republik Kasachstan: http://www.mfa.kz/russian/art_110902obse.htm#.

stabil; von dort gelangen Drogen über Zentralasien in viele europäische Länder. Die Erweiterung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, die „Durchlässigkeit“ der Grenzen innerhalb der Region, das Vorhandensein bedeutender internationaler Transportwege sowie die geopolitische Lage Kasachstans selbst sind Ursache dafür, dass unser Territorium als „Transitkorridor“ für illegale Drogen genutzt wird. Durch Kasachstan führen die Hauptrouten des Drogenschmuggels aus Südwestasien in die europäischen Länder. Um genau zu sein: Fast 65 Prozent der in Afghanistan hergestellten Drogen werden durch unser Land befördert.[10]

Einen besonderen Stellenwert hat das Problem des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Afghanistans. Kasachstan beabsichtigt, sich aktiv an der Realisierung des internationalen Hilfsprogramms für Afghanistan zu beteiligen. Der friedliche Wiederaufbau dieses Landes wird ohne Zweifel die Terrorismusbekämpfung positiv beeinflussen.

Aus kasachischer Sicht erfolgt die Verstärkung der Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus rechtzeitig. Die Einrichtung der Antiterrorabteilungen im Sekretariat und beim BDIMR der OSZE, der Einsatzbeginn des leitenden Polizeiberaters und die Verstärkung der Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im Rahmen der Terrorismusbekämpfung werden von unserem Land begrüßt.

„Mit Blick auf die Tätigkeit der OSZE zur Verhinderung der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen halten wir die Beteiligung der OSZE an der Organisation einer Konferenz zu diesem Thema unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen im Jahre 2003 in Kasachstan für möglich. Wir nehmen an, dass die Aktionspläne der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus von Bukarest und Bischkek effektiver werden können, wenn entsprechende Handlungen in dieser Richtung erfolgen. Die Realisierung dieser Pläne sollte die Stärkung der Grenz- und Zollinfrastruktur, die Stärkung der Einrichtungen der Ein- und Ausreisekontrolle sowie gemeinsame Maßnahmen im Kampf gegen den illegalen Drogenhandel beinhalten.“[11]

Kasachstan ist sich völlig darüber im Klaren, wie wichtig es ist, die Bemühungen der zentralasiatischen Länder zur Lösung der akuten Probleme zu koordinieren. Dazu gehören die rationelle Nutzung der Wasserressourcen, die Sanierung der ökologischen Katastrophengebiete der Region Semipalatinsk und des Aralsees, die Verhinderung der weiteren Degradation der Böden und der Ausbreitung der Wüsten sowie der Erhalt der biologischen Vielfalt, auch in der Region des Kaspischen Meeres. Die gemeinsamen Bemühungen unserer Länder zur Lösung dieser Probleme sind der einzig mögliche Weg zu ei-

10 Vgl. Rede des Staatssekretärs und Außenministers der Republik Kasachstan Kasymschomart Tokajew auf der Generaldebatte des Ministersegments der 46. Tagung der Betäubungsmittelkommission der Vereinten Nationen, 15. April 2003. Offizielle Website des Außenministeriums der Republik Kasachstan: http://www.mfa.kz/russian/art_150403.htm.

11 Rede des Staatssekretärs und Außenministers der Republik Kasachstan Kasymschomart Tokajew auf der Sitzung des Ständigen Rates, a.a.O. (Anm. 9; eigene Übersetzung).

ner konfliktfreien und stabilen Entwicklung der Region. Langfristige Hilfe seitens der OSZE ist dabei dringend erforderlich.
Hier könnte die Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung völkerrechtlicher Grundlagen für das Wasserressourcenmanagement und der Realisierung eines Maßnahmenprogramms zur Lösung der ökonomischen und ökologischen Probleme der Region vorrangig sein. In der weiteren Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich sind wir wesentlich vorangekommen. Es wurde eine Reihe von Abkommen mit den Regierungen oder einzelnen Behörden sowohl der Nachbarländer als auch anderer interessierter Länder in Europa und Asien abgeschlossen. Kasachstan beteiligt sich ebenfalls aktiv an der Tätigkeit mehrerer regionaler Organisationen, die sich mit dieser Problematik beschäftigen.
Bemühungen der zentralasiatischen Staaten um die Sicherung ihrer Grenzen und ergebnisorientiertes Handeln zur Bekämpfung des illegalen Drogentransits sind dringend notwendig. Gleichzeitig sind die vorhandenen Möglichkeiten aber noch weit von ihrer Realisierung entfernt. Deshalb können die zentralasiatischen Staaten erwarten, Hilfe bei der adäquaten Lösung dieser dringenden Probleme von allen erdenklichen Seiten, einschließlich der Hilfe von Geberländern und internationalen Organisationen, zu erhalten.[12]
Kasachstan unterstützt die Tätigkeit des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und die Stärkung seiner Position mit dem Ziel, die Möglichkeiten der Projektfinanzierung zu erweitern.
Kasachstan steht zu den demokratischen Werten und ist zu einem konstruktiven Dialog mit der OSZE über folgende Fragen bereit:

- Erfüllung der internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte,
- Entwicklung der Demokratie,
- Aufbau einer Zivilgesellschaft im Geiste einer konstruktiven Partnerschaft und gegenseitiger Achtung.

Innere Stabilität und Fortschritte bei den Reformen bedingen sich gegenseitig. Unsere Erfahrungen zeigen mit aller Deutlichkeit, dass die Hoffnung auf einen Erfolg der ökonomischen und politischen Reformen ohne Frieden und Stabilität im Land nicht erfüllt werden kann.

12 Vgl. Rede des Staatssekretärs und Außenministers der Republik Kasachstan Kasymschomart Tokajew auf der Generaldebatte des Ministersegments der 46. Tagung der Betäubungsmittelkommission der Vereinten Nationen, a.a.O. (Anm. 10).

Igor Lossowsky

Die Tätigkeit der OSZE aus ukrainischer Sicht

Einführung

2002 jährte sich der Beitritt der Ukraine zur OSZE zum zehnten Mal. Im vorliegenden Beitrag wird der Versuch unternommen, die Ergebnisse des ersten Jahrzehnts als Teilnehmerstaat der größten – gemessen an der Zahl der Staaten – und umfassendsten internationalen Organisation in Europa zu resümieren sowie die grundlegenden Prioritäten der Ukraine für die zukünftige Zusammenarbeit im Rahmen der Organisation aufzuzeigen.

Die Ukraine gehört heute, nachdem sie 1992 Teilnehmerstaat der KSZE geworden war, zu den aktivsten Akteuren im Helsinki-Prozess. Die Beteiligung der Ukraine an den Aktivitäten der OSZE auf dem Balkan, in Moldau, im Kaukasus und in Zentralasien trägt zu ihrem positiven Image als wertvoller Faktor für Sicherheit und Stabilität in Europa bei. Rund 20 Ukrainer arbeiten derzeit in den Langzeitmissionen und Büros der OSZE in Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kirgisistan, im Kosovo, in Kroatien, Mazedonien, Aserbaidschan, Serbien und Montenegro und in Tadschikistan.

Gemäß dem am 2. Juni 1993 verabschiedeten Beschluss des ukrainischen Parlaments (Werchowna Rada) über „die grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Außenpolitik“ gehört die Teilnahme der Ukraine an der OSZE zu den vorrangigen regionalen Orientierungen in der Außenpolitik. Wie es in dem Beschluss heißt, erleichtert die Zusammenarbeit mit der OSZE „den umfassenden Eintritt der Ukraine in den europäischen Raum“ ebenso wie die Nutzung der OSZE-Mechanismen zur Sicherstellung ihrer nationalen Interessen.

Die aktive und umfassende Zusammenarbeit der Ukraine mit der OSZE gehört zu den wichtigsten Komponenten und Pfeilern der europäischen Integration des Staates, des perspektivisch wichtigsten strategischen Ziels der ukrainischen Außenpolitik. Eine der wichtigsten Aufgaben der Ukraine ist die Stärkung der Mechanismen innerhalb der Organisation, die der Errichtung eines wirksamen internationalen Systems regionaler Sicherheit, der Lösung der Probleme, die sich bei der Aufrechterhaltung militärischer und politischer Stabilität in Europa ergeben, sowie der Entwicklung konstruktiver und fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen den Staaten dienen.

Die Mitgliedschaft in der OSZE gibt der Ukraine die Möglichkeit der gleichberechtigten Teilnahme an der Diskussion und Lösung aktueller und besonders drängender Probleme der internationalen Sicherheit und Zusammenarbeit in der Region. Sie gibt der Ukraine das Recht und die Möglichkeit, Fragen im Zusammenhang mit aufkommenden Bedrohungen der internationalen Sicherheit auf die Tagesordnung dieses gesamteuropäischen Forums zu set-

zen, die Untersuchung und Erörterung möglicher Fälle von Verstößen gegen die OSZE-Prinzipien und -Standards zu verlangen und auf die Unterstützung der Organisation zählen zu können, wenn Staaten in die Schranken verwiesen werden müssen.

Die Präsenz der OSZE in der Ukraine und mögliche zukünftige Formen der Zusammenarbeit

Die OSZE-Langzeitmission in der Ukraine

Die Aktivitäten des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und der OSZE-Langzeitmission in der Ukraine im Zusammenhang mit der Situation in der Autonomen Republik Krim sind ein Beispiel dafür, wie die Möglichkeiten, die die Mitgliedschaft in der OSZE eröffnet, erfolgreich in die Praxis umgesetzt werden können. Das Engagement der OSZE hat zu positiven Ergebnissen geführt. Die OSZE-Mission in der Ukraine ist die erste OSZE-Langzeitmission, die ihr vom Ständigen Rat der Organisation vorgegebenes Mandat erfüllt hat, und ist damit beispielhaft. Die Mission wurde 1994 eingerichtet und am 30. April 1999 geschlossen.

Der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine

Im Zuge der weiteren Entwicklung der Beziehungen zur OSZE regte die Ukraine eine neue Form der Zusammenarbeit an: die Einrichtung des Postens eines OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine, der seine Tätigkeit in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 aufgenommen hat. Mit Beschluss Nr. 295 des Ständigen Rates vom 1. Juni 1999 wurde „im Sinne der Achtung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen und im Hinblick auf die weitere Entwicklung der operativen Fähigkeiten der verschiedenen Dimensionen der OSZE (...) eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der OSZE eingerichtet (...) Diese Zusammenarbeit wird in der Planung, Durchführung und Überwachung von Projekten zwischen den zuständigen Behörden der Ukraine und der OSZE und ihren Institutionen bestehen. Die Projekte können alle Aspekte der OSZE-Aktivitäten betreffen und unter Einbeziehung sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Gremien der Ukraine durchgeführt werden.“[1] Diese Form der Zusammenarbeit hat in den vergangenen vier Jahren erfolgreich funktioniert.
Der Projektkoordinator war mit der Planung und Durchführung von Projekten befasst, die dazu dienen sollten, die entsprechenden staatlichen Behörden der Ukraine dabei zu unterstützen, Gesetze, Institutionen und ihre Politik an die Erfordernisse eines modernen demokratischen Rechtsstaates unter den

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, vom 1. Juni 1999.

Bedingungen der Globalisierung und der mikroelektronischen Revolution anzupassen. Der Schwerpunkt lag dabei auf solchen Tätigkeiten, die zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung beitragen sollten. Die folgenden zehn Projekte wurden erfolgreich durchgeführt:

1. Rechtsreform: Unterstützung der Ukraine bei der Anpassung der Gesetzgebung im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte; Verbreitung der entsprechenden neuen Rechtsvorschriften und Unterstützung bei ihrer Implementierung; Verbreitung einschlägiger völkerrechtlicher Dokumente;
2. Reform des Meldewesens („*Propiska*"): Unterstützung der ukrainischen Behörden beim Aufbau eines neuen Einwohnermeldewesens im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards;
3. Unterstützung des Bevollmächtigten Menschenrechtsvertreters (Ombudsmann) des ukrainischen Parlaments: Stärkung der Fähigkeit der ukrainischen Ombudsmann-Institution zur Förderung der Menschenrechte; Beratung und technische Unterstützung der Institution;
4. Kampf gegen den Menschenhandel: Unterstützung der ukrainischen Behörden in ihren Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel ausgehend von und innerhalb der Ukraine; Fortsetzung des Zeugenschutzprojekts mit Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit mit regionalen Behörden;
5. Hilfestellung für das Verfassungsgericht zur Bewältigung der Herausforderungen des Transitionsprozesses; Stärkung der Fähigkeit der Justiz, der Verfassung Geltung zu verschaffen;
6. Hilfestellung für den Obersten Gerichtshof; Stärkung der Fähigkeit der ukrainischen Justiz, die Rechtsstaatlichkeit zu fördern;
7. Förderung der Rechtsstaatlichkeit im militärischen Bereich: Hilfestellung bei der Auseinandersetzung mit Fragen im Zusammenhang mit Reformen im Bereich Militärgerichtsbarkeit und -strafverfolgung;
8. Medienfreiheit: Hilfestellung bei der Vereinheitlichung der Gesetze, Vorschriften und Verfahren im Einklang mit einschlägigen internationalen Standards der Medienfreiheit;
9. Kampf gegen die Korruption: Förderung der Leistungsfähigkeit der Organe der Staatsanwaltschaft im Kampf gegen die Korruption und bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die Korruption im Einklang mit demokratischen Normen und Standards;
10. Transparenz der regionalen Verwaltung: Erhöhung der Transparenz der regionalen und lokalen Verwaltungen; Verbesserung der Information der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Exekutive auf regionaler und lokaler Ebene.

Eine Analyse der Durchführung der Projekte zeigt, dass das Mandat des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine kurz vor seiner Erfüllung steht. Es

ist daher an der Zeit, eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der OSZE auszuarbeiten und weiterzuentwickeln.

Der ukrainische Vorschlag zur Einrichtung eines OSZE-Zentrums für ethnopolitische Forschung

Einige Ideen zu diesem Thema waren von der ukrainischen OSZE-Delegation bereits im Zuge der Vorbereitungen zum Istanbuler Gipfeltreffen und auf dem Treffen selbst (November 1999) vorgestellt worden. Es ging dabei um den Vorschlag zur Gründung eines Zentrums für ethnopolitische Forschung unter der Ägide des HKNM oder des OSZE-Generalsekretärs. Die Idee fand generell die Unterstützung von Vertretern leitender OSZE-Gremien, des Europarats sowie mehrerer Teilnehmerstaaten. Der Vorschlag wurde vom damaligen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, positiv aufgenommen und fand auch Eingang in das gemeinsame Kommuniqué der ukrainisch-amerikanischen intergouvernementalen Kommission zu Fragen der Zusammenarbeit.
Nach umfangreichen Beratungen mit OSZE-Institutionen und -Teilnehmerstaaten reichte die Ukraine den Vorschlag offiziell zu Erörterung im Ständigen Rat ein. Leider kam es jedoch zu keinem positiven Beschluss in dieser Sache. Nachfolgend werden einige Beweggründe für die ukrainische Initiative genannt.
Der Vorschlag zur Gründung eines OSZE-Zentrums für ethnopolitische Forschung beruhte auf der eingehenden Analyse gegenwärtiger Tendenzen in den politischen Entwicklungen im OSZE-Gebiet. Das Ende der Blockkonfrontation und des Kalten Krieges sowie der Zusammenbruch des sowjetischen Vielvölkerreiches und ähnlicher Staatengebilde haben zu einer völlig neuen geopolitischen Lage geführt. Ihre charakteristischen Merkmale sind die Entstehung zahlreicher neuer unabhängiger Staaten, das jähe Erwachen des ethnischen Selbstbewusstseins von Völkern und nationalen Gruppen, ihre revolutionären Aktionen gegen den Status der Ungleichheit in der totalitären Epoche und ihre Bewegungen zur Erlangung und Sicherung ihrer Rechte und Freiheiten.
Aufgrund seiner Komplexität führte dieser Prozess unweigerlich zu Problemen und Spannungen in den internationalen und interethnischen Beziehungen, die darüber hinaus noch durch solch schlimme Phänomene wie aggressiver Nationalismus, Chauvinismus und kriegerischer Separatismus verstärkt wurden.
Die genannten Faktoren trugen zu zahlreichen anhaltenden und heftigen blutigen Konflikten bei, die Sicherheit und Stabilität in allen Regionen der OSZE bedrohten. Ihre Lösung erfordert gemeinsame Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft und der OSZE, die Verbesserung und Überarbeitung der entsprechenden Instrumente der Organisation und die Mobilisierung aller zur Verfügung stehenden Reserven.

Als vorrangig bei der Krisenprävention und Konfliktbeilegung sowie bei der Konsolidierung von Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent wurden vom Istanbuler Gipfel die Aufgaben bezeichnet, die Demokratie zu stärken, die Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere die Rechte nationaler Minderheiten, zu schützen sowie Intoleranz, aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus entgegenzuwirken. Auf dem Gipfeltreffen wurde betont, dass Fragen nationaler Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit zufriedenstellend gelöst werden können.[2] Das erfordert von der OSZE umfangreiche Vorbereitungen, die kontinuierliche aktive Suche nach Wegen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation und ihrer Gremien, um die notwendigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie erfolgreich arbeiten kann.

In diesem Zusammenhang sollte der Institution des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten größtmögliche Bedeutung zuerkannt werden. Angesichts ihrer Erfolge in der Vergangenheit muss sie einer der wichtigsten Akteure bei der Verfolgung dieses Ziels sein.

Diese Institution könnte erheblich dadurch unterstützt werden, dass man ihre Strukturen um eine Forschungskomponente ergänzt, die bei der Ausarbeitung wissenschaftlich fundierter Ansätze zur Lösung komplizierter und oft auch sehr sensibler und heikler ethnopolitischer Fragen die notwendige Hilfestellung leistet. Diese Funktion soll das Zentrum für ethnopolitische Forschung übernehmen.

Mit eingehenden Untersuchungen zum Stand der interethnischer Beziehungen sowie zu den Erfahrungen und zur Praxis der Gewährleistung der Rechte nationaler Minderheiten im OSZE-Gebiet, mit der Erstellung von Informationsmaterial, wissenschaftlich fundierter Beratung, Empfehlungen und der Initiierung von Projekten zur Bewältigung verschiedenster Probleme würde das Zentrum den heutigen Anforderungen gerecht: Es würde die wissenschaftlichen Grundlagen für die politischen Aktivitäten der OSZE schaffen und damit zur Bereicherung und weiteren Erhöhung der Wirksamkeit der Organisation beitragen. Die Einrichtung des Zentrums für ethnopolitische Forschung würde die Möglichkeiten der Beteiligung von Vertretern des nichtstaatlichen Sektors an der Arbeit der OSZE erweitern. Es wäre eine Innovation unter den Sicherheitsorganisationen im euro-atlantischen Gebiet. Ein solcher Schritt würde die weitere Stärkung der Autorität und des Einflusses der Organisation gewährleisten.

Zum Mandat des Zentrums könnten folgende Aufgaben und Funktionen gehören:

---

2 Vgl. 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, hier: S. 462-463.

- Durchführung von Untersuchungen zur ethnopolitischen Lage im OSZE-Gebiet, Aufzeigen potenzieller interethnischer Probleme und Krisen, Prognostizierung ihrer möglichen weiteren Entwicklung, Formulierung wissenschaftlich fundierter Handlungsvorschläge zur rechtzeitigen Vorbeugung und zur Beseitigung der oben genannten Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität;
- Formulierung effektiver, wissenschaftlich fundierter Ansätze und Projekte zur friedlichen politischen Lösung von Problemen und Konflikten ethnischen Ursprungs.

Weitere Tätigkeiten des Zentrums wären schließlich:

- Beobachtung der Lageentwicklung in den genannten Bereichen durch die Aufbereitung einschlägiger Informationen, die von den Feldmissionen und anderen Strukturen der OSZE, den öffentlichen Einrichtungen der Teilnehmerstaaten und den maßgeblichen nichtstaatlichen Organisationen geliefert werden, sowie
- Kontaktaufnahme und Kooperation mit Forschungsinstituten und -einrichtungen sowohl in Teilnehmer- als auch Nichtteilnehmerstaaten mit dem Ziel, deren neueste wissenschaftliche Erkenntnisse im ethnischen Bereich zu nutzen und im Rahmen von Friedensinitiativen der OSZE einzusetzen.

Im Mittelpunkt der Arbeit des Zentrums sollten grundsätzlich folgende Forschungsthemen und -tätigkeiten stehen:

- Tendenzen in der Transformation der ethnopolitischen Situation in der Region, Untersuchung und Beobachtung von Problemen, die zu Spannungen in den interethnischen Beziehungen führen können;
- der ethnische Faktor in der aktuellen Politik und in den zwischenstaatlichen Beziehungen;
- nationale Ethnopolitik und ethnopolitische Gesetzgebung (internationale Kriterien und Praxis), vergleichende Studien zum Status nationaler Minderheiten in den Ländern der Region;
- Entstehung und Entwicklung ethnischer und nationaler Identität, ethnische Integrationsprozesse, signifikante Beiträge nationaler Minderheiten zum Aufbau und zur Konsolidierung demokratischer Nationalstaaten, Anpassungsprozesse neuer ethnischer Gruppen (Flüchtlinge und Vertriebene) in der Region sowie
- Analyse und Prognose der Entwicklung nationaler und ethnischer Bewegungen und ihres Einflusses auf staatliche Stellen.

Das Zentrum sollte der weltweiten wissenschaftlichen Forschung über ethnische Probleme, Konfliktverhütung und Erfahrungen bei der Konfliktlösung

besondere Beachtung schenken. An dem Zentrum könnten Vertreter renommierter Forschungsinstitute sowie bekannte Konfliktforscher mit dem Ziel arbeiten, Vorschläge zur Lösung wichtiger ethnischer Probleme, Prognosen sowie Modelle spezifischer Konflikttransformation zu entwickeln. Diese Arbeit sollte in wissenschaftlich fundierte, wirksame Gegenmaßnahmen münden. Des Weiteren wäre es sinnvoll, einen Fonds für freiwillige Beiträge unter der Ägide des Zentrums zur Finanzierung der Forschungsarbeit einzurichten.
Die Zuständigkeiten des Zentrums könnten sich auf folgende Bereiche erstrecken:

- wissenschaftliche Beobachtung und vertrauliche Beratung von Teilnehmerstaaten bei Fragen, mit denen sie in ihrer Minderheitenpolitik konfrontiert sind;
- Veranstaltung von Konferenzen, Workshops, Seminaren, Runden Tischen und anderen Treffen zur Initiierung einer Diskussion über ethnische Fragen mit dem vorrangigen Ziel, Konflikte und Krisen zu verhüten und beizulegen;
- Aufbau einer Datenbank einschlägiger internationaler Erfahrungen und Expertise, Herausgabe eines regelmäßigen Bulletins und anderer Materialien mit Analysen der jeweiligen Situation in problematischen Regionen, Experteneinschätzungen, Schlussfolgerungen und Vorschlägen für den Vorsitz und die Institutionen der OSZE.

Die Effizienz des Zentrums würde in großem Maße von der Zuverlässigkeit seiner Kooperationskontakte und der Intensität der Zusammenarbeit mit den entsprechenden Stellen der Teilnehmerstaaten, der Verständnistiefe und der Perzeption ethnischer Verhältnisse und Prozesse in der Region sowie von der flexiblen Reaktion auf gefährliche Tendenzen und Veränderungen abhängen. Das wiederum macht es erforderlich, dass das Zentrum „im Mittelpunkt des Geschehens“ angesiedelt sein muss, mit anderen Worten: in einem Teilnehmerstaat, dessen geopolitische Lage für die Erfüllung der genannten Anforderungen die geeignetste ist – und genau das trifft auf die Ukraine aufgrund ihrer günstigen geopolitischen Lage und ihres Status als mittelosteuropäisches Land und postsowjetischer Staat, der in relativer Nähe zu den meisten Brandherden und Epizentren der Konflikte liegt, zu.
Darüber hinaus sprechen folgende Vorzüge für die Ansiedelung des Zentrums in der Ukraine:

- der blockfreie Status der Ukraine und enge, gutnachbarschaftliche Beziehungen zu Nachbarstaaten und anderen Ländern,
- die multiethnische (aus über 100 ethnischen Gruppen bestehende) Bevölkerung der Ukraine und die große und positive Erfahrung der Uk-

raine in der Ethnopolitik, bei der Lösung ethnischer Probleme und bei der Achtung der Rechte nationaler Minderheiten,
- die Abwesenheit von Konflikten auf ukrainischem Territorium infolge der vernünftigen Nationalitätenpolitik der Regierung,
- die aktive Beteiligung der Ukraine an der Beilegung von Konflikten im Verantwortungsbereich der OSZE sowie
- die Tatsache, dass der Ukraine genügend intellektuelles Potenzial sowie modernste wissenschaftliche, politische und soziale Techniken zur Durchführung ethnologischer Forschung zur Verfügung stehen; vor allem dieser Umstand würde der raschen Entwicklung des Zentrums und seiner Aktivitäten zugute kommen.

Die Ukraine verfügt über einen weit gefächerten wissenschaftlichen und methodologischen Rahmen, der als Basis für die Erforschung interethnischer Beziehungen genutzt werden kann. Dazu gehört insbesondere das Institut für politische und ethnopolitische Studien der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, dessen Räumlichkeiten für die Nutzung durch das Zentrum für ethnopolitische Forschung umgebaut werden könnten. Darüber hinaus gibt es verschiedene andere Einrichtungen der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine, die einen Bezug zum Forschungsgegenstand aufweisen, wie z.B. das Institut für Staat und Recht (Ethnopolitik), das Institut für Philosophie (ethnokonfessionelle Fragen, Nationsbildungsprozesse), das Institut für Soziologie (Ethnosoziologie), das Institut für Kunst, Volkskunde und Ethnologie (Ethnographie, Ethnologie), das Institut für Völkerkunde in Lwiw (Ethnographie, Ethnologie) sowie die Abteilungen für Soziologie und Ethnologie in den höheren Bildungseinrichtungen (Universitäten und Akademien). Mit ethnopolitischer Forschung befassen sich in der Ukraine außerdem das Nationale Institut für Strategische Studien sowie verschiedene andere Institute.
Die hier genannten Institutionen sind in Wissenschaftlerkreisen ein Begriff, haben beachtliche Forschungsergebnisse vorzuweisen und könnten zu einer festen Basis für die Aktivitäten des Zentrums werden.
Mit der Umsetzung der ukrainische Initiative würde Sicherheit und Stabilität ebenso den Rücken gestärkt wie der europäischen Integration der postsowjetischen Staaten. Die Einrichtung des Zentrums wäre ein erheblicher Schritt vorwärts in Richtung auf die Erfüllung der in der Europäischen Sicherheitscharta enthaltenen Verpflichtung, die vorhandenen Instrumente der Zusammenarbeit zu stärken und neue zu entwickeln, um wirksam auf Hilfsersuchen von Teilnehmerstaaten bei der Implementierung der Regeln und Prinzipien der OSZE reagieren zu können.[3]

3 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), S. 461.

Die nationalen Interessen der Ukraine und die OSZE

Die Teilnahme der Ukraine an der OSZE dient der Verwirklichung ihrer grundlegenden nationalen Interessen wie der Bestätigung und Entwicklung der Ukraine als unabhängiger souveräner Staat, der Gewährleistung ihrer territorialen Integrität und der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, der Stabilität ihrer internationalen Beziehungen, der Entwicklung der Ukraine als demokratischer Rechtsstaat, der Transformation ihrer Volkswirtschaft nach marktwirtschaftlichen Prinzipien und einer stabilen Entwicklung im Interesse der Verbesserung des Wohlergehens der Bevölkerung.
In Anbetracht der Parameter und der besonderen Merkmale der Tätigkeit der OSZE, des Konzepts der Unteilbarkeit und des umfassenden Charakters von Sicherheit, orientiert sich die Teilnahme der Ukraine an der OSZE darauf, die Wirksamkeit der Organisation bei der Konfliktverhütung und Konfliktlösung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge zu erhöhen, die in den Dokumenten der Organisation niedergelegten Prinzipien, Normen und Verpflichtungen exakt und vollständig einzuhalten und den Beitrag der OSZE zur Schaffung eines neuen und effizienten Systems europäischer Sicherheit zu vergrößern.
Die Ukraine ist daran interessiert, die Zusammenarbeit mit der OSZE, ihren Institutionen und Strukturen auszuweiten und zu vertiefen, um einen konkreten und bedeutenden Beitrag zu den friedensschaffenden und friedenserhaltenden Aktivitäten der Organisation zu leisten und gleichzeitig deren Potenzial und ihre Unterstützung entsprechend ihren nationalen Interessen und Erfordernissen zu nutzen.
Die Teilnahme der Ukraine an der OSZE soll der Beschleunigung ihrer europäischen und euro-atlantischen Integration, einem der strategischen Ziele der ukrainischen Außenpolitik, dienen und sollte daher mit den Zielen und Aufgaben der Zusammenarbeit der Ukraine mit der NATO, der EU und dem Europarat – den Partnern der OSZE in der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur – abgestimmt werden.
Im Rahmen der OSZE hat die Ukraine beachtliche Möglichkeiten zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit mit der EU, insbesondere in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Interaktion zwischen der OSZE und den im Aufbau begriffenen europäischen Friedenstruppen wird auch die Beteiligung ukrainischer Truppenkontingente ermöglichen.
Aus den nationalen Interessen der Ukraine ergibt sich auch das Bedürfnis nach größtmöglicher Nutzung der Expertenhilfe der OSZE bei der Stärkung und Weiterentwicklung von grundlegenden demokratischen Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit, bei der Entwicklung der Marktwirtschaft und bei der Verbesserung der ökologischen Sicherheit im Lande. Dies erfordert die Förderung und Entwicklung einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der OSZE: die Ausarbeitung und Durchführung von Projekten in der Ukraine, die für den Staat von praktischem Interesse sind, einschließlich

der finanziellen Unterstützung und Expertenhilfe seitens der OSZE, die Förderung einer direkten Zusammenarbeit mit den Institutionen der Organisation, insbesondere mit dem Medienbeauftragten, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE.
Weiter oben wurden bereits diejenigen Kriterien und Ansätze beschrieben, die die grundsätzliche Haltung der Ukraine zu bestimmten Fragen in Bezug auf ihre Teilnahme an der OSZE bestimmen. Sie dienten insbesondere auch als Ausgangspunkt für die Festlegung ukrainischer Prioritäten und deren Realisierung bei der Erarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert, die zwischen 1995 und 1999 im Rahmen der OSZE stattfand, bei den Vorbereitungen zur Europäischen Sicherheitscharta, die auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul im November 1999 angenommen wurde, und auf den letzten drei Ministerratstreffen (Wien 2000, Bukarest 2001 und Porto 2002).
Die neue vom Istanbuler Gipfel eingeleitete Etappe eröffnet die Möglichkeit, die wertvollen positiven Beschlüsse des Gipfeltreffens für die Verwirklichung der nationalen Interessen der Ukraine und für die Stärkung ihres internationalen Ansehens sowie ihrer Rolle als wichtiger Stabilitätsfaktor, der einen aktiven Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet, wirksam zu nutzen.
Derzeit haben die Eindämmung und Überwindung einiger negativer Tendenzen in der OSZE Vorrang. Ebenso gilt es, bei der Lösung anhaltender und der Verhütung potenzieller Konflikte, in erster Linie auf dem Balkan, in Südosteuropa und in den Krisenherden in der postsowjetischen Region, Schwerpunkte zu setzen und die Anstrengungen zu erhöhen. In diesem Zusammenhang unterstützt die Ukraine das OSZE-Konzept des Aufbaus und gegebenenfalls Einsatzes der Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) sowie die Maßnahmen im Zusammenhang mit den Aktivitäten im Bereich internationaler Polizei.

Die Ukraine und die Präventionstätigkeit der OSZE

Indem sie ihren Beitrag zur Prävention und Friedensschaffung konsequent erhöht, fördert die Ukraine die Entstehung stabiler, günstiger Bedingungen in ihrem unmittelbaren Umfeld, aber auch in der gesamten OSZE-Region und stärkt somit auch ihre eigene Position und Autorität innerhalb der OSZE.
Als Vermittler und Garantiemacht sollte die Ukraine eine aktive Rolle bei der Lösung des Transnistrien-Problems übernehmen, ihr friedensschaffendes Potenzial sollte auch bei der Beilegung der Konflikte in Abchasien (Georgien), Südossetien (Georgien) und Berg-Karabach (Aserbaidschan) genutzt werden.

Als einer der Vermittler und Garantiemächte im politischen Prozess der friedlichen Beilegung des Transnistrien-Konflikts steht die Ukraine ebenso für die Entwicklung freundschaftlicher und gutnachbarschaftlicher Beziehungen zur Republik Moldau wie für die zügige Lösung des Transnistrien-Problems. Die Ukraine ist jederzeit bereit, diese Fragen mit allen beteiligten Parteien konstruktiv zu erörtern. Gleichzeitig teilt die Ukraine die Besorgnisse der Europäischen Union und der OSZE angesichts der Pattsituation in den Verhandlungen zwischen der Republik Moldau und der Region Transnistrien. Seit 1992 hält sich die Ukraine bei ihrer Vermittlerrolle an grundlegende Prinzipien, was den Verhandlungsprozess zur Lösung des Transnistrien-Konflikts angeht: Einsatz ausschließlich friedlicher und politischer Mittel, Aufrechterhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Sicherstellung der Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau, Implementierung von Abkommen, Annahme einvernehmlicher Beschlüsse, Erfüllung eingegangener Verpflichtungen durch alle beteiligten Parteien und Aufrechterhaltung der einschlägigen Garantien sowie Aufrechterhaltung des Verhandlungsprozesses.

Durchaus wichtig wäre auch die Verwirklichung des ukrainischen Vorschlags zur Verbesserung der OSZE-Strategie zur Konfliktprävention im OSZE-Gebiet. Hierzu fand am 8.-9. Oktober 2001 in Kiew das hochrangig besetzte internationale Seminar „Präventive Funktionen der OSZE: Erfahrungen, Möglichkeiten und Aufgaben“ unter der Ägide der OSZE zu Fragen und Problemen präventiver Diplomatie statt. Neben dem ukrainischen Außenminister Anatolij Zlenko und OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš nahmen rund 150 hohe Beamte, Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und Wissenschaftler aus über 50 OSZE-Teilnehmerstaaten an dem Seminar teil. Im Verlaufe des Seminars wurde die Präventionstätigkeit im OSZE-Gebiet unter Berücksichtigung der wichtigsten Komponenten präventiver Arbeit einer sorgfältigen Analyse unterzogen: die wichtigsten Stadien der Konfliktprävention in den grundlegenden Dimensionen der Sicherheit und die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente, die Rolle und die Charakteristika der Präventionstätigkeit internationaler Organisationen und Strukturen in der Region sowie die Notwendigkeit, die Ansätze und die Zusammenarbeit bei der Konfliktprävention zu koordinieren und zu konsolidieren. Im Zuge der Erörterung dieser Themen fand ein positiver Erfahrungsaustausch statt und es waren einige gute Ergebnisse zu verzeichnen. Gleichzeitig wurden in den Diskussionen auch Mängel und Schwächen deutlich, die auf diejenigen Bereiche hinwiesen, in denen Verbesserungen notwendig sind.

Insbesondere auch Fragen zur Verstärkung präventiver Maßnahmen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die in den Vorträgen der Seminarteilnehmer angesprochen wurden, waren von großer Bedeutung, da dieses Problem angesichts der tragischen Ereignisse des 11. September 2001 in New York und Washington, nur vier Wochen vor Beginn des Seminars, auf der Agenda der Organisation ganz nach oben gerückt war.

Die Zusammenfassung der Diskussionen auf dem Seminar bestätigte die Schlussfolgerung, dass Prävention zum grundlegenden Faktor bei der Friedenserhaltung und der Konsolidierung von Sicherheit geworden ist.
Die Diskussionen machten erneut deutlich, dass ein universaler Ansatz zur Erforschung der Ursachen von und Gründe für Spannungen und Konflikte, zu ihrer wirksamen Verhütung sowie zur Erarbeitung und Durchführung geeigneter Maßnahmen notwendig ist, um entstehende Kontroversen zu überwinden.
Die Analyse der Lage im OSZE-Gebiet hat gezeigt, dass eine entschiedene Verstärkung der Präventionstätigkeit in den späteren Stadien nach einem Konflikt notwendig ist, um eine erneute Zuspitzung oder Komplikationen zu verhindern. Mit eben diesem Ansatz sollten die Beilegung so genannter „eingefrorener Konflikte“ im postsowjetischen Raum und die Bewältigung der Probleme auf dem Balkan beschleunigt werden. Die Diskussionen haben auch gezeigt, dass die in der Europäischen Sicherheitscharta festgehaltene Prämisse, nämlich sich angesichts der bestehenden Interdependenzen mit jeder einzelnen Dimension von Sicherheit als integralem Bestandteil eines unteilbaren Ganzen zu befassen, in die Praxis umgesetzt werden muss. Das wiederum erfordert die Verstärkung der Präventionstätigkeit vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt.
Die Schlussfolgerungen des Seminars haben bestätigt, dass der beste Weg zu einem universalen Ansatz bei der Prävention der ist, die Bemühungen um Prävention sowohl innerhalb der OSZE als auch – was noch wichtiger ist – zwischen der OSZE und ihren Partnerorganisationen noch stärker zu koordinieren. In diesem Zusammenhang sind die Weiterentwicklung der praktischen Kooperation, der Koordinierung der Präventionsmaßnahmen der OSZE mit denjenigen der Vereinten Nationen, der EU, des Europarats und der NATO sowie die Verstärkung der Zusammenarbeit mit subregionalen Strukturen und Einrichtungen von großer Bedeutung.
Die von den Vereinten Nationen entwickelte Präventionsstrategie und die Implementierung des vom Rat der Europäischen Union in Göteborg im Juni 2001 angenommenen „Programms der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“ bieten der OSZE reichlich Möglichkeiten zur Verbesserung und Ausweitung ihrer Präventionstätigkeit. Die Ukraine vertritt den Standpunkt, dass die OSZE in Form einer engen Kooperation mit den genannten Organisationen auf der Grundlage der Prinzipien gegenseitiger Zusammenarbeit, Verstärkung und Unterstützung deren Hilfe aktiv nutzen muss, insbesondere auf solchen Gebieten, in denen die Expertise und das Potenzial der OSZE begrenzt sind, wie z.B. in der ökonomischen und ökologischen Dimension von Sicherheit. Die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen allen Partnerorganisationen im Bereich der Prävention wird eine schnellere Lösung bestehender Konflikte und die wirksame Verhütung potenzieller Konflikte fördern und Möglichkeiten bieten, bei der Konsolidie-

rung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet einen großen Schritt voranzukommen.
Auf der Suche nach Wegen, wie die Rolle der OSZE im Rahmen internationaler friedensschaffender Maßnahmen ausgeweitet werden kann, müssen die jeweiligen Grenzen der Organisation im Falle eines Alleingangs bei der Bewältigung der heutigen Herausforderungen und Bedrohungen berücksichtigt werden. Diese Grenzen erfordern die praktische Umsetzung der auf Zusammenarbeit aufbauenden Plattform für kooperative Sicherheit, die die Stärkung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit der OSZE mit den Vereinten Nationen, der EU, dem Europarat und der NATO zur Erzielung von Synergieeffekten und auf der Grundlage von Komplementarität und Gleichberechtigung festlegt. In dieser Hinsicht wird es besonders wichtig, einen Rahmen für konkrete Mechanismen zur Interaktion zwischen den genannten Organisationen, insbesondere in Krisensituationen, zu schaffen.
Bedenkt man, dass zu den Hauptursachen langfristiger Krisen und Konflikte der doch recht freie und selektive Umgang mit den grundlegenden Prinzipien und Normen der OSZE hinsichtlich ihrer Einhaltung gehört, ist es dringend notwendig, die Auflagen der Schlussakte von Helsinki aufrechtzuerhalten und zu befolgen; das Bekenntnis dazu wurde insbesondere auf dem Istanbuler Gipfel noch einmal bekräftigt.
In diesem Zusammenhang sollten sich alle Mitgliedstaaten und Organisationen, die sich an der Plattform für kooperative Sicherheit beteiligen, strikt an die Anerkennung der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und seiner unverzichtbaren Rolle für die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet, wie es in der Europäischen Sicherheitscharta noch einmal bekräftigt wurde,[4] sowie an ihre Verpflichtung, Gewalt weder anzuwenden noch anzudrohen und Konflikte friedlich zu lösen, halten.

Internationale Bemühungen um eine Reform der OSZE

Das Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 3.-4. Dezember 2001 in Bukarest wurde zum Kulminationspunkt positiver Veränderungen, die sich während der Vorbereitungen zu diesem Treffen zunehmend abgezeichnet hatten. Es gelang der Organisation, bestimmte negative Tendenzen, die nach dem Wiener Ministerrat aufgetreten waren, zu überwinden.
Die positiven Veränderungen, die sich auch in einer Atmosphäre von verstärktem gegenseitigen Verständnis und Partnerschaft unter den Teilnehmer-

4 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), S. 459.

staaten manifestierten, boten Gelegenheit zur Vereinbarung und Aktualisierung einer Reihe wichtiger Themen in Bezug auf die Tätigkeit der OSZE.[5]
Nach der Annahme einiger wichtiger Dokumente zur Rolle und den Aufgaben der OSZE bei der Terrorismusbekämpfung – was gleichzeitig die Aufnahme eines neuen und extrem wichtigen Tätigkeitsbereichs in das Mandat der Organisation bedeutet und ihren Beitrag zu Frieden und Sicherheit erheblich erhöht – unternahm das Ministerratstreffen in Bukarest erste wichtige Schritte zur Reform der OSZE. Auf dem Treffen wurde ein Beschluss zur Erneuerung der Rolle der OSZE als Forum für politische Beratungen über Fragen europäischer Sicherheit verabschiedet.
Zur Vertiefung des eingeschlagenen Kurses, Unausgewogenheiten bei wichtigen Aspekten der Sicherheit in den Aktivitäten der OSZE zu beseitigen, rückte der Ministerrat zwar menschliche Aspekte in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Organisation, legte aber gleichzeitig Schritte zur Intensivierung der Tätigkeit in den Bereichen ökonomisch-ökologische und politisch-militärische Aspekte der Sicherheit fest. Mit Blick auf die oben genannten Ziele wurde beschlossen, beim Ständigen Rat (dem wichtigsten Gremium der OSZE) einen Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt einzurichten, der bei seiner Arbeit vom Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE alle notwendige Unterstützung erhalten wird.
Eine weitere wichtige Institution der OSZE ist das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), dessen Autonomie gewahrt wird und das die Erfüllung seines Mandats fortsetzen wird. Es muss allerdings seine Aktivitäten unter Berücksichtigung der neuen Herausforderungen für die Sicherheit auf den neuesten Stand bringen und engere Verbindung zur Arbeit der OSZE insgesamt halten. Dazu wurden engere Kontakte zwischen dem Ständigen Rat und dem FSK hergestellt. Mit Blick auf eine größere Rolle der Polizei bei der Bewältigung neuer Herausforderungen und Bedrohungen, der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz demokratischer Institutionen sowie in Anbetracht der Tatsache, dass die Teilnehmerstaaten in diesem Bereich zunehmend um Hilfe ersuchen, wurde auf dem Ministerratstreffen von Bukarest beschlossen, auch hier die Aktivitäten der OSZE zu intensivieren. Dazu gehören die Gewährleistung von Unterstützung und Hilfe im Bereich polizeilicher Aktivitäten für Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen, die Untersuchung der Bedingungen in den interessierten Staaten durch Experten, Beratung und die Abgabe von Empfehlungen, die Einrichtung von Kursen oder Schulen für die Polizeiausbildung auf der Grundlage allgemein anerkannter internationaler Standards usw.

5 Vgl. zum Folgenden: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466.

In Bezug auf rechtliche Aspekte der OSZE-Aktivitäten beauftragte der Ministerrat die Arbeitsgruppe für Rechtsfähigkeit damit, ihre Arbeit fortzusetzen und spezifische Vorschläge zur Erörterung vorzubereiten.

Dass die genannten und weitere wichtige Beschlüsse verabschiedet werden konnten, ist auf wichtige Übereinkünfte zurückzuführen, die das Ergebnis positiver Veränderungen in den Beziehungen zwischen den führenden OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere in den Beziehungen zwischen den USA und der Russischen Föderation, aber auch in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland sind.

Der Wandel in der Haltung der Vereinigten Staaten, der Wunsch, Russland eine wichtige Rolle in der Tätigkeit der NATO einzuräumen, die positive Aufnahme der von den USA und der NATO gemachten Vorschläge in Russland – all dies hat Russlands Haltung zur Allianz verändert und einige Diskrepanzen in der Einstellung der genannten Staaten zur OSZE reduziert oder ausgeräumt. Es ist nun möglich, die beiden prinzipiellen Ansätze zur Rolle der OSZE einander näher zu bringen – ihre Reformierung, die rechtliche und auch sonstige Stärkung der OSZE, die Ausweitung ihrer Funktion mit dem Ziel, sie zur führenden und koordinierenden Organisation unter allen anderen Sicherheitsorganisationen in der Region zu machen, einerseits und die Beibehaltung ihrer unverwechselbaren Charakteristika, d.h. ihrer Funktionen in präventiver Diplomatie und ziviler friedlicher Konfliktbearbeitung sowie bei der Aufrechterhaltung der notwendigen Aufmerksamkeit für die menschliche Dimension, andererseits. Es müssen gemeinsame konstruktive Ansätze definiert werden. Beleg für den Beginn eines solchen Prozesses ist der Konsens darüber, dass zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit eine Reform der OSZE notwendig ist. Dass dies nicht leicht wird, liegt auf der Hand.

In Anbetracht der Tatsache, dass die OSZE die einzige Sicherheitsorganisation in der Region ist, der die Ukraine als Vollmitglied angehört und in der sie ihre nationalen Sicherheitsinteressen schützen kann, hat die Ukraine ein Interesse daran, die Organisation zu stärken und ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Eine Reform der OSZE wird daher grundsätzlich befürwortet. Gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten ist die Ukraine die Verpflichtung eingegangen, sich an die Plattform für kooperative Sicherheit ebenso zu halten wie an die grundsätzlichen Bestimmungen der Europäischen Sicherheitscharta, nach denen die OSZE eine integrative Schlüsselrolle übernehmen soll und als ein flexibler Koordinierungsrahmen für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit genutzt werden kann, in dem verschiedene Organisationen sich gegenseitig unterstützen und einen Synergieeffekt durch eine effektive Aufgaben- und Arbeitsteilung erzielen können, ohne dass es zu einer Hierarchie der Organisationen kommt. Die Politik der Ukraine sowohl hinsichtlich einer Reform der OSZE als auch mit Blick auf alle ihre Aktivitäten sollte den nationalen Interessen Rechnung tragen, aber auch konstruktive Positionen der führenden Teilnehmerstaaten mitberücksichtigen. Die schwerwiegendsten negativen Tendenzen müssen überwunden werden, es müssen konstruktive

Kompromisse erzielt und präzise Beschlüsse auf der Grundlage der Einhaltung der Prinzipien, Normen, Verpflichtungen und Beschlüsse der OSZE gefasst werden.
Die Beteiligung der Ukraine an einer Reform der OSZE sollte sich darauf konzentrieren, die Beschlüsse der Ministerratstreffen von Bukarest und Porto voll und ganz umzusetzen. Die Organisation muss besondere Maßnahmen ergreifen, um ihre Tätigkeit als ein echtes Forum für den politischen Dialog entsprechend den Vorgaben in vollem Umfang aufnehmen zu können.
Eine wichtige Aufgabe ist die Stärkung der politischen und militärischen Dimension der OSZE; dazu sollte die Erhöhung der Sicherheit im OSZE-Gebiet durch Herbeiführen einer Lösung der Konflikte in Abchasien (Georgien), Südossetien (Georgien), Berg-Karabach (Aserbaidschan) und Trasnistrien (Moldau) auf die Tagesordnung des Forums für Sicherheitskooperation gesetzt werden.
Wie für die meisten Staaten, deren Volkswirtschaften sich im Übergang befinden, gehört auch für die Ukraine die Stärkung der ökonomischen und ökologischen Dimension der OSZE u.a. dadurch, dass der bereits geschaffene Unterausschuss des Ständigen Rates seine Tätigkeit aufnimmt, zu den Prioritäten. Der Unterausschuss muss das Hauptgremium zur Unterstützung von Ländern mit komplizierten wirtschaftlichen Problemen werden. Die Diskussionen im Unterausschuss sollten darauf ausgerichtet sein, das Mandat und die Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE auszuweiten und seine Effektivität zu erhöhen. Die Rolle des Koordinators sollte ebenso wie das Wirtschaftsforum, das jährlich in Prag stattfindet, stärker auf die Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten mit Übergangswirtschaften zugeschnitten werden.
In Bezug auf eine Reform der OSZE muss der Verbesserung der Leitung der Organisation Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ihre Tätigkeit muss streng reglementiert werden, um so alle Möglichkeiten des Voluntarismus, des Unilateralismus, des Abweichens vom Konsenscharakter der OSZE und zur Anwendung doppelter Standards in ihrer Arbeit zu beseitigen.
Es sollten geeignete Verfahren zur Erhöhung der Effizienz der Organisation vereinbart werden. Solche Verfahrensvorschriften werden die angemessene Durchführung der übernommenen Aufgaben sicherstellen und dadurch die Wirksamkeit der Institutionen, der Missionen oder anderer Formen der OSZE-Präsenz in den Teilnehmerstaaten verbessern.
Die Beteiligung der Ukraine an den Aktivitäten der OSZE sollte zu einem großen Teil darin bestehen, dass sich ihre Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Feldmissionen der Organisation erhöht. Gleichzeitig könnten Probleme bei der Auswahl von Experten aus den Teilnehmerstaaten für eine Tätigkeit in den OSZE-Strukturen und im Sekretariat gelöst werden. Dabei sind eine hohe Professionalität und eine gerechte geographische Verteilung der Mitarbeiter anzustreben.

Die Idee, der OSZE eine begrenzte Rechtsfähigkeit zu geben und ihr selbst sowie ihren Strukturen und Vertretern bestimmte Immunitäten und Privilegien einzuräumen, verdient Unterstützung.

Für die Ukraine hat ihre Teilnahme an der OSZE heute die wichtige Bedeutung, sie als einen der Ausgangspunkte für die europäische und euro-atlantische Integration der Ukraine, insbesondere im Zusammenhang mit ihrem Interesse an einem Beitritt zur EU, zu nutzen. Mit diesem Ziel vor Augen ist es notwendig, die Zusammenarbeit mit der Gruppe der EU-Staaten weiter auszubauen und die Praxis regelmäßiger Konsultationen auf die Förderung gemeinsamer Initiativen und die Unterstützung der Vorschläge der EU-Gruppe (sofern sie für die Ukraine akzeptabel sind) auszuweiten.

Ebenfalls im Interesse der Ukraine liegt die Förderung der Kooperation von EU und OSZE beim Einsatz von *Peacekeeping*-Truppen, die von der EU aufgestellt und im Rahmen der Tätigkeit der OSZE genutzt werden können. Eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE könnte sich auf der Grundlage des „Programms der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“ entwickeln, das auf dem Treffen des Rates der Europäischen Union in Göteborg im Juni 2001 verabschiedet wurde, auf dem wichtige Vorschläge für das Zusammenwirken mit der OSZE auf der Basis sich gegenseitig verstärkender, effektiver Partnerschaft und des Prinzips komparativer Vorteile gemacht wurden.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Christiane Jaenicke

Die OSZE-Präsenz in Albanien – Warum überhaupt und wozu noch?

Einführung

Über Jahrhunderte hinweg war „Albanien“ nicht mehr als ein Begriff, mit dem höchstens Militärexperten, Diplomaten und wenige Historiker und Sprachwissenschaftler etwas anzufangen wussten. Dies hat sich bis auf den heutigen Tag wenig geändert. Wenn auch nur ein bis zwei Flugstunden von den meisten mitteleuropäischen Großstädten entfernt, gilt Albanien weiterhin weitgehend als weißer Fleck auf der europäischen Landkarte. Zwar gelangte Albanien in den 1990er Jahren gelegentlich für kurze Zeit ins Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit, zunächst als nach dem Zusammenbruch der Diktatur, die untrennbar mit dem Namen Enver Hoxhas verbunden war, Zehntausende ausgezehrter Menschen auf rostigen Schiffen nach Italien zu fliehen versuchten, später auch im Zusammenhang mit den landesweiten Unruhen im Jahr 1997, ausgelöst durch den Zusammenbruch einer Reihe großangelegter Finanzierungspyramiden, und schließlich im Zusammenhang mit dem Kosovo-Krieg, als Nordalbanien Zufluchtsort für Hunderttausende Kosovo-Albaner wurde. Nach der äußerlichen (vorläufigen?) Befriedung der wichtigsten interethnischen Konflikte hat die südosteuropäische Region in der auswärtigen Politik und in den Medien der westlichen Länder jedoch zunehmend an Interesse verloren – zugunsten anderer Regionen. Dies trifft insbesondere auf Albanien zu.

Die Geschichte Albaniens, ganz im Südwesten des Balkan gelegen, gleicht einer ununterbrochenen Kette von Eroberungen durch fremde Herrscher, die ihre Spuren hinterließen und in der albanischen Kultur gleichsam zu einem sehr spezifischen Ganzen verschmolzen. Archaische Lebensformen, die sich insbesondere in den schwer zugänglichen Bergen Nordalbaniens weitgehend erhalten haben, gehören ebenso zu dieser Spezifik wie die Suche nach der eigenen Identität, nachdem als Folge der Beendigung der Diktatur und der aus dem Westen hereinbrechenden Informationsflut der Stolz auf das Albanertum, in dessen Sinne Generationen in strengster Isolation und auf den eigenen *ethnos* fixiert erzogen worden waren, gelegentlich ins Gegenteil umgeschlagen war. So stehen in der heutigen albanischen Gesellschaft Begriffe wie Stolz, Ehre und Rache (auch Blutrache) neben dem klaren Bekenntnis, möglichst rasch und umfassend in die europäische Integration einbezogen werden und endlich dort ankommen zu wollen, wohin Albanien geographisch schon immer gehört hat – in Europa.

Zweifellos hat die albanische Gesellschaft in den letzten zehn Jahren größere Fortschritte gemacht, als jedes andere Land in der Region – immer gemessen an der eigenen Vergangenheit. Darauf wies auch der damalige Vizepremier und Außenminister Ilir Meta anlässlich eines Treffens mit Vertretern der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Anfang März 2003 in Tirana hin. Unter den anwesenden OSZE-Parlamentariern waren auch Vertreter der Transitionsländer Slowenien, Tschechien und Rumänien. Auf die Besonderheiten Albaniens angesprochen unterstrich Meta, man dürfe nicht die in Europa beispiellose Rückständigkeit vergessen, die Albanien seit dem Sturz der Diktatur zu überwinden hatte. Nur angesichts dieser Vergangenheit lassen sich die großen Fortschritte wirklich ermessen, die das demokratische Albanien bisher errungen hat.
Die OSZE-Präsenz nahm ihre Arbeit in Albanien im März 1997[1] auf. Das Mandat ist weit gefächert und umfasst sowohl die Bereiche Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Medien, Menschenrechte, Überwachung der Einsammlung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Vorbereitung und Beobachtung von Wahlen. Auch die Gewährleistung einer flexiblen Koordinierung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft war angesichts der Situation, in der unsere Präsenz ihre Arbeit aufnahm, als wesentlicher Bestandteil unseres Mandats fixiert worden. In allen Bereichen, die das Mandat ausweist, wurde in den vergangenen Jahren intensive Arbeit geleistet. Bereits zwei Beiträge in der Reihe der OSZE-Jahrbücher belegen dies anschaulich.[2]

Wo steht Albanien heute?

Die Wahl von Alfred Moisiu zum Präsidenten der Republik Albanien als Resultat einer bemerkenswerten Einigung der beiden politischen Führer Fatos Nano, Parteivorsitzender der regierenden Sozialistischen Partei, und Sali Berisha, Vorsitzender der oppositionellen Demokratischen Partei, im Sommer 2002 stellte zweifellos einen großen Erfolg im Ringen um politische Stabilität des Landes dar. Auch wenn zuweilen heftig kritisiert, insbesondere von den kleineren politischen Parteien, hat diese Übereinkunft bis heute mehr oder weniger Bestand. Obgleich es insbesondere in jüngster Zeit zu großen Spannungen zwischen Nano und Berisha und zu beinahe unüberwindlichen

1 Gründungsbeschluss: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 160, korrigierte Neufassung, PC.DEC/160/Corr., 27. März 1997; dieser Beschluss geht zurück auf Beschluss Nr. 158, PC.DEC/158, 20. März 1997. Das Mandat wurde durch folgende Beschlüsse des Ständigen Rats erweitert: Beschluss Nr. 206, PC.DEC/206, 11. Dezember 1997; Beschluss Nr. 218, PC.DEC/218, 11. März 1998.

2 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, sowie Kathleen Imholz, Die OSZE-Präsenz in Albanien: Von einem Staat im Ausnahmezustand zum konsolidierten Staat, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 171-179.

Widersprüchen zwischen Regierung und Opposition gekommen ist, liegen die Fortschritte, die der erzielte Konsens ermöglicht hat, klar auf der Hand, hat er doch dem Land die Gelegenheit gegeben, eine Reihe von Schwierigkeiten als Folge politischer Konfrontation zu überwinden. So konnte in diesem Kontext beispielsweise der seit zwei Jahren andauernde Boykott der Arbeit der Stadträte von Tirana und Durres durch die Demokratische Partei Ende September 2002 beendet werden. Eine Art Aussöhnung hinsichtlich der Umstände der Ermordung von Azem Hajdari, eines Oppositionsführers, im Jahre 1998 und der Rolle, die der staatliche Sicherheitsdienst dabei gespielt haben könnte, wurde ebenfalls erzielt. Und nicht zuletzt konnten bis dahin aufgetretene permanente Hinderungsgründe für eine Reform des Wahlsystems überwunden werden.

Nachdem das politische Klima in Albanien zehn Jahre lang wesentlich durch Abgrenzung und Konflikt zwischen den beiden politischen Seiten und somit durch Handlungsunfähigkeit in vielen Bereichen gekennzeichnet war, ermöglichte die Überwindung dieser Situation durch den erwähnten Konsens nun die Inangriffnahme sensibler Aufgaben. Dazu gehört die Reform der Wahlgesetzgebung und der Eigentumsgesetzgebung – Bereiche, in denen die OSZE-Präsenz aktiv ist. Wir unterstützen Dialog und Kompromissbereitschaft und fördern so eine politische Kultur auf der Basis von Sacherörterungen.

Eine breite öffentliche Diskussion Ende 2002, initiiert durch die parlamentarische Überprüfung des Staatshaushalts 2003, förderte erstaunlich vielschichtige Fragen zutage: Welches sind die Schwerpunkte der Arbeit der Regierung? Ist sie fähig, Projekte zu identifizieren, dann auch zu finanzieren und daran anschließend deren Realisierung ordentlich und umfassend darzustellen? Zum ersten Mal wurde der Staatshaushalt somit tiefgründig erörtert und debattiert. Die aktive Teilnahme der Opposition an diesem Prozess bezeugte einmal mehr den möglichen Nutzen, den das Land aus normalisierten politischen Beziehungen und gesundem Wettbewerb zu ziehen vermag. Eine Reihe von Verfahrensfragen wurde während der Debatte detailliert erörtert und diente der Verbesserung des Vorbereitungsprozesses zur Annahme des Staatshaushalts für das kommende Jahr. Auch hierbei konnte die OSZE-Präsenz einmal mehr erfolgreich und mit Sachkompetenz beraten.

Mit dem Näherrücken des Wahlkampfes für die Gemeindewahlen im Oktober 2003 waren die Beziehungen der Regierungspartei zur Opposition wieder mehr von Konkurrenz und zusätzlich von innerparteilichen Flügelkämpfen geprägt. Insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion der Eigentumsgesetzgebung trat dies bereits offen zutage.

Im Interesse der Stärkung der Opposition – und damit natürlich verbunden auch der Erhöhung seiner eigenen Chancen – bemühte sich Oppositionsführer Berisha verstärkt um eine Vereinigung aller rechtsgerichteten Kräfte, um einen Machtwechsel herbeizuführen. Dazu wandte er sich zunächst an frühere Mitglieder seiner eigenen Demokratischen Partei sowie an die anderen

Parteien innerhalb der Koalition „Union für den Sieg“, die seinerzeit vor den Parlamentswahlen 2001 gebildet worden war. Seine Vorschläge waren darauf gerichtet, eventuell eine neue Partei als Zusammenschluss aller Mitte-rechts-gerichteten Parteien zu bilden oder zumindest eine neue, klar definierte und somit stärkere Koalition zu schaffen. Um den von ihm favorisierten Vorschlag der Bildung einer neuen Partei attraktiver zu gestalten, war auch bereits die Möglichkeit von Fraktionsbildungen innerhalb einer solchen Partei angekündigt worden.

Präsident Moisiu hat seit seinem Amtsantritt wiederholt seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, zwischen den Parteien zu vermitteln und so eine überparteiliche Einigung über eine Reihe grundlegender Reformen ermöglicht. Er hat mehrfach deutlich gemacht, welchen enormen Stellenwert er den ausstehenden Reformen in Bereichen wie Wahlgesetzgebung, Eigentum und Verbesserung des Rechtssystems beimisst, und entsprechende Bemühungen aktiv begleitet und unterstützt. Ungeachtet der häufig offen zutage getretenen Widersprüche ist dies ohne Zweifel ein historischer Erfolg beider Seiten; somit sind zumindest die grundlegenden Ziele des Nano-Berisha-Übereinkommens aus dem Jahr 2002 erreicht.

In Anerkennung dieser Fortschritte hinsichtlich ausstehender Reformen und der Gewährleistung politischer Stabilität eröffnete Romano Prodi, Präsident der Europäischen Kommission, am 31. Januar 2003 formal die Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Albanien. Dies ist ohne Zweifel ein Meilenstein in der demokratischen und internationalen Entwicklung Albaniens und eröffnet eine neue Phase innerhalb des Transitionsprozesses zur Erlangung europäischer Standards.

Die seither vergangenen Monate haben allerdings gezeigt, wie schwierig auch in diesem Fall die „Mühen der Ebene“ sind. Albanien ist wiederholt von Brüssel kritisiert worden, die Reformprozesse im Allgemeinen, insbesondere aber im Kampf gegen Korruption sowie Menschen- und Drogenhandel seien zu schleppend.

Es ist zweifellos richtig, dass Albanien Fortschritte im Kampf gegen Korruption, organisierte Kriminalität und verschiedenste Formen von illegalem Handel erreicht hat. Eine ganze Reihe politischer Aktionen fand insbesondere in letzter Zeit statt. Auch wenn dabei erzielte Erfolge sichtbar sind, liegen die wirklichen Probleme jedoch tiefer und können nicht als gelöst gelten, solange die strafrechtliche Verfolgung und Verurteilung der Schuldigen nicht gesichert ist. Hier offenbart sich einmal mehr die Schwäche des albanischen Rechtssystems. Der im Frühjahr 2003 veröffentlichte Bericht des Generalstaatsanwalts an das Parlament unterstreicht diese Schwierigkeiten und ist zugleich Ausgangspunkt für die Inangriffnahme einer umfassenden Strategie zur Heranführung des albanischen Rechtssystems an europäische Standards.

Die EU-„Task Force“ für Albanien, Teil des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, hielt sich vom 24. bis 25. März 2003 erneut in Tirana auf, um den Stand der Verwirklichung der Auflagen hinsichtlich der Verbesse-

rung des Systems der Rechtstaatlichkeit, einschließlich des Kampfes gegen illegalen Handel und organisierte Kriminalität, zu analysieren. Die bereits zweite Verhandlungsrunde zum Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen fand am 25. März in Tirana statt. Schließlich wurde der zweite Jahresbericht der Europäischen Kommission über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003 zu Albanien veröffentlicht. Der kritische Ton dieses Berichts machte einmal mehr deutlich, dass die Empfehlungen der Kommission bisher nur ungenügenden Niederschlag in konkreten Schritten der albanischen Regierung gefunden haben. Der Report führt u.a. aus, dass die auf dem Konsens der rivalisierenden politischen Parteien beruhende Wahl des Präsidenten zwar wesentlich zu politischer Stabilität beigetragen habe, dieser „jedoch noch keine nennenswerten Reformen gefolgt“[3] seien, wie sie eigentlich erwartet worden waren. Die Regierung scheint dem Bericht die gebührende Bedeutung beizumessen. Bereits einen Tag nach der Veröffentlichung des Berichts der Kommission entschied der Ministerrat Albaniens über eine Reihe von konkreten Maßnahmen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen, illegalen Handel und Korruption und unterbreitete dem Parlament entsprechende Gesetzentwürfe zur Verabschiedung, darunter eine Gesetzesvorlage zur Arbeitsweise des Gerichts für Kapitalverbrechen sowie Zusatzartikel zur Stärkung der Gesetzgebung gegen Geldwäsche.

Auch wenn bei Redaktionsschluss die absoluten Endergebnisse der Kommunalwahlen vom 12. Oktober 2003 noch nicht vorlagen, ist die Sozialistische Partei doch zweifellos als Sieger auszumachen. Bislang veröffentlichte Wahlergebnisse, auf einer Albanien-Karte dargestellt, würden allerdings deutlich machen, dass die Abgrenzung der traditionellen Einflusssphären der Demokratischen Partei im Norden und der Sozialistischen Partei im Süden – im Unterschied zu den Parlamentswahlen von 2001 – weniger klar ausfällt. Die Opposition hat landesweit an Einfluss gewonnen und die kleineren Parteien, angeführt von der Sozialdemokratischen Partei, sind klar als dritte Kraft erkennbar. Deutlich wird allerdings auch der Trend von der Parteien- hin zur Personenwahl. Dies ist Ausdruck der Unzufriedenheit der Bevölkerung sowohl mit den Ergebnissen der Politik der regierenden Partei als auch mit dem wenig konstruktiven Vorgehen der rivalisierenden Opposition. Die Wahlbeteiligung liegt mit 52 Prozent wesentlich unter der der letzten Wahlen und zeugt von zunehmender Wahlmüdigkeit. Auch wenn die Wahlbeobachtungsmission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, in ihrer Arbeit von unserer Präsenz tatkräftig unterstützt, insgesamt weitere Fortschritte hinsichtlich der Einhaltung internationaler Normen bei der Abhaltung demokratischer Wahlen verzeichnen konnte,

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Albanien, Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2003, Brüssel, 26. März 2003, SEK(2003)339, S. 1, unter: http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/com03_339_de.pdf.

waren jedoch wesentliche weiter bestehende Schwachpunkte, insbesondere hinsichtlich der Qualität der Wählerverzeichnisse, anzumerken.[4]

Die OSZE heute – Erreichtes und Erstrebtes

Albanien hat trotz aller berechtigten Kritik zweifellos eine neue Phase der politischen Konsolidierung und demokratischen Entwicklung erreicht. Die OSZE hat den Entwicklungsprozess Albaniens hinsichtlich politischer Stabilität und demokratischer Entwicklung nicht nur mit Sympathie und Interesse verfolgt, sondern auch durch inhaltliche Arbeit beschleunigt. Angesichts der veränderten Bedingungen stand somit seit einiger Zeit bereits die Frage im Mittelpunkt, ob wir uns zukünftig eher spezifischen Aufgabenstellungen widmen und wie diese definiert werden sollten.
Albanien selbst ist seit dem 19. Juni 1991 OSZE-Teilnehmerstaat und durch eine ständige Delegation mit einem Leiter im Range eines Botschafters in Wien vertreten.
Im Frühjahr 2002 war die OSZE-Präsenz in Albanien im Zusammenhang mit einem Treffen der „Freunde Albaniens" in der Wiener Hofburg ins Kreuzfeuer albanischer Kritik geraten. Die „Freunde Albaniens" waren im Jahr 1998 als Zusammenschluss verschiedener Albanien unterstützender Länder sowie weiterer internationaler Teilnehmer in Tirana eingerichtet worden und trat in regelmäßigen Abständen unter dem Vorsitz des Leiters der OSZE-Präsenz in Albanien sowie international unter dem gemeinsamen Vorsitz der OSZE und der EU in Wien und Brüssel zusammen. Albaniens damalige Außenministerin Arta Dade und Vizepremier Skender Gjinushi hatten von den Treffen konkrete Hilfszusagen erwartet, die jedoch ausblieben. Nur wenige Tage zuvor war Tirana auch von Brüssel abgemahnt worden. In einem seinerzeit veröffentlichten EU-Bericht waren mangelnde Fortschritte im politischen Stabilisierungsprozess sowie die schwache Rechtsstaatlichkeit und mangelnde Effizienz der albanischen Justiz kritisiert worden. Dies war anschließend auch der Grundtenor des 24-Punkte-Abschlussdokuments der „Freunde Albaniens", bei dessen Abfassung sich die Vertreter Albaniens nicht wie gewünscht Gehör verschaffen konnten. „Diese Gruppe muss aufhören zu existieren", schrieb daraufhin der frühere albanische OSZE-Botschafter in Wien, Zef Mazi,[5] in einem Beitrag für die albanische Zeitung „Shekulli". Die „Freunde Albaniens" erinnerten ihn „an London 1912, und daran, wie Albanien damals behandelt worden ist".[6] Seinerzeit waren von den euro-

4 Vgl. Vierter vorläufiger Bericht der BDIMR-Wahlbeobachtungsmission, ODIHR.GAL/70/03 vom 24. Oktober 2003.
5 Zef Mazi war bereits früher Leiter der ständigen Delegation Albaniens bei der OSZE gewesen, zum Zeitpunkt des Erscheinens einer Reihe von ihm verfasster kritischer Artikel jedoch in anderer Funktion in Wien tätig. Seit Beginn 2003 ist er zum zweiten Mal Leiter der albanischen Delegation in Wien.
6 Zef Mazi, Ambassdor Ahrens dhe situata ne Shiperine, in: Shekulli vom 1. April 2002 (eigene Übersetzung).

päischen Großmächten die Grenzen des neu entstandenen Albanien festgelegt und das Land vorübergehend zum Militärprotektorat gemacht worden, und das weitgehend über die Köpfe der Albaner hinweg. Mazi kritisierte insbesondere die Zusammensetzung der „Freunde Albaniens". In der Gruppe dieser Länder seien nicht wenige, denen Albanien völlig gleichgültig sei, und obendrein sei auch Mazedonien darunter, von dem Albanien unter keinen Umständen Belehrungen akzeptieren würde.[7]

Die daraufhin einsetzende breite Polemik nicht nur gegen die „Freunde Albaniens", sondern zuweilen auch gegen die OSZE-Präsenz in Albanien, machte einmal mehr deutlich, wie sensibel Albanien aufgrund seiner spezifischen Historie zu behandeln ist. Gerade das Prinzip der Zusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe", das Beraten, nicht Bevormunden impliziert, hat sich für unsere erfolgreiche Arbeit als unabdingbar erwiesen.

Die OSZE hat sich mit der geäußerten Kritik konstruktiv und transparent auseinandergesetzt. Das Überdenken der eigenen Aufgaben und die Schaffung einer realistischen und zugleich für alle Seiten messbaren Zielsetzung, sozusagen der Entwurf einer Strategie der Präsenz, sich schrittweise selbst überflüssig zu machen, fiel zeitlich mit einem Wechsel an der Spitze der OSZE-Präsenz zusammen.

Seit Oktober 2002 steht Botschafter Osmo Lipponen, ein erfahrener finnischer Diplomat, an der Spitze unseres Teams. Botschafter Lipponen hat zweifellos den Vorteil auf seiner Seite, ein kleines und dennoch ökonomisch und politisch sehr erfolgreiches Land in Europa zu vertreten. Bereits bei seinen Antrittsbesuchen auf höchster Ebene in Tirana wurde ihm die Kompetenz, Verständnis für die Befindlichkeiten eines kleinen Landes zu haben, zugestanden. So äußerte beispielsweise Präsident Moisu den ausdrücklichen Wunsch der albanischen Seite nach persönlichem Gedanken- und Erfahrungsaustausch mit Botschafter Lipponen.

In einem Fernsehinterview danach befragt, was das Erste war, was er nach seiner Ankunft in Albanien getan hatte, antwortete Botschafter Lipponen: „Zuallererst hörte ich meinen Mitarbeitern zu. Nach diesen sehr intensiven internen Beratungen führte ich Gespräche mit dem Premierminister, dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten und dem Präsidenten. Ich hatte wirklich eine extrem intensive Einführung in die albanische Politik und die albanische Problematik insgesamt (...) Die OSZE hat eine große und sehr konstruktive Rolle in Albanien gespielt. Wie ich es sehe, wird diese Bedeutung weiter zunehmen. Natürlich, die Zeiten ändern sich, allerdings haben wir durch unsere exzellente Arbeit unsere aktive Rolle im Entwicklungsprozess der albanischen Gesellschaft bisher bestätigt; jedoch verlangt diese Rolle permanente Anstrengungen. Was meine eigene Aufgabe betrifft, so besteht sie vor allem darin, die Rolle der OSZE konstruktiv zu gestalten, so dass sie bestmögliche Resultate zeitigen kann. Des Weiteren sehe ich meine Aufgabe darin, gute Beziehungen sowohl zur Regierung als auch zur internationalen

7 Vgl. ebenda.

Gemeinschaft zu unterhalten im Interesse einer weiteren Harmonisierung aller unserer Aktivitäten."[8]
Botschafter Lipponens erster Auftritt vor dem Ständigen Rat der OSZE Anfang Februar 2003 bot Gelegenheit, eine erste Bilanz der Tätigkeit der Präsenz seit seinem Amtsantritt zu ziehen. Bereits im Vorfeld war ein ausführlicher analytischer Bericht von der Präsenz erstellt worden, der fortan die Basis für eine noch effizientere Arbeit der neu strukturierten Abteilungen der Präsenz bilden sollte.[9] Die Bilanz der Arbeit der OSZE-Präsenz stieß in Wien auf breite Zustimmung.

Schwerpunkte unserer künftigen Arbeit

Nach einem konstruktivem Dialog mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und den Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten in Wien, insbesondere während der Entscheidungsphase über die Annahme des Jahreshaushalts, hat sich die Präsenz vorrangig auf ihre interne Restrukturierung konzentriert.
Diese hatte u.a. Mitte Dezember 2002 die Schließung von drei der vormals elf Außenstellen (*field stations*) zur Folge, womit das auf Schwerpunktgebiete reduzierte Netz von Büros im Lande auch der insgesamt positiven Entwicklung Albaniens Rechnung trägt. Die Präsenz hat ihre Aktivitäten neu orientiert und konzentriert sich zukünftig noch mehr auf die Bereiche Gesetzgebung und Reform des Justizwesens sowie insgesamt auf die Stärkung demokratischer Prozesse durch kompetente Unterstützung bei der Reform der Wahlgesetzgebung. Fragen der Grenzsicherheit, der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, insbesondere den Menschenhandel, und die Unterstützung des Parlaments durch fachlich kompetente Beratung und Schulung sind weitere Schwerpunkte unserer Arbeit. Im Interesse einer besseren und messbaren Unterstützung demokratischer Institutionen und der staatlichen Administration sind die Aktivitäten der Präsenz vor allem projektorientiert.[10]

---

8 Botschafter Osmo Lipponen in einem Fernsehinterview, TV Arberia, 19. März 2003 (eigene Aufzeichnung).

9 OSCE Presence in Albania. Activity Report: September-December 02. Offizielles OSZE Dokument SEC.FR/695/02 vom 19. Dezember 2002. Die positive Bilanz der Tätigkeit der OSZE in Albanien in jüngster Zeit kommt auch in einem Interview mit dem Leiter der albanischen Delegation, Botschafter Zef Mazi, mit der albanischen Tageszeitung Koha jone zum Ausdruck: Pse po sulmohet OSBE-ja, in: Koha jone, 27. April 2003.

10 Dazu Botschafter Zef Mazis Erwiderung auf Botschafter Lipponens Erklärung vor dem Ständigen Rat am 6. Februar 2003: „Wir begrüßen, dass die Präsenz gegenwärtig daran arbeitet, ihre Tätigkeiten umzustrukturieren, sie zu straffen und zu konzentrieren. Dies war eine seit langem bestehende Forderung von Delegationen der Teilnehmerstaaten und den albanischen Behörden. Das Land hat in einer Reihe von Bereichen erhebliche Fortschritte gemacht." PC.DEL/108/03 vom 7. Februar 2003 (eigene Übersetzung). Dazu auch die Antwort der Delegation der Vereinigten Staaten bei der OSZE auf die Ausführungen des Leiters der Präsenz in Albanien: „Zu Beginn meiner Erklärung möchte ich unserer Unterstützung für die in seinem Bericht dargelegte Reorganisation der Präsenz in Albani-

Orientierung auf Schwerpunktaufgaben und gesteigerte Effizienz der Arbeit sind Voraussetzungen dafür, die zur Verfügung stehenden personellen, technischen und nicht zuletzt finanziellen Mittel noch besser einzusetzen. Unter diesen Gesichtspunkten erfolgte zugleich eine Umstrukturierung von einer flachen Leitungsstruktur mit einer ganzen Reihe von Klein- und Kleinstabteilungen auf gleicher Ebene hin zu einer Aufteilung in fünf Abteilungen mit jeweils untergeordneten Fachabteilungen. Die Schwerpunkte der Arbeit der Abteilungen spiegeln sich auch im Profil der Außenstellen wider, die zunehmend aktiver in die inhaltliche Arbeit der Präsenz einbezogen werden.

Gegenwärtig sind über 30 internationale und beinahe 100 nationale Mitarbeiter für die OSZE in Albanien tätig. Außer der Zentrale in Tirana unterhalten wir Außenstellen mit meist jeweils zwei internationalen Mitarbeitern in Shkodra, Kukës, Pehskopi, Gjirokastra, Vlora, Elbasan sowie ein Verbindungsbüro Tirana/Durres.

Unsere Außenstellen sind nicht nur „verlängerter Arm" der Zentrale, sondern auch unsere Informationsquellen vor Ort. Keine andere in Albanien präsente internationale Organisation verfügt über ein solches Netz von Außenstellen und hat eine so enge Verwurzelung im Land erreicht. Vertrauenspersonen und Ansprechpartner in verschiedensten Belangen sind unsere Mitarbeiter vor Ort. Wir haben dieses große Potenzial in der Vergangenheit nicht immer bestmöglich genutzt. Im Zuge der immer stärkeren Einbeziehung aller Mitarbeiter in den Prozess der Umgestaltung der Präsenz sind diese Schwachstellen besonders deutlich geworden. Nun ist es Aufgabe der neu geschaffenen Abteilungen, die Außenstellen bestmöglich einzubeziehen, zu fördern, aber auch zu fordern.

Die neue Struktur der Präsenz, die zunehmende Orientierung auf praktische und messbare Projektarbeit, erforderte zweifellos zunächst ein Umdenken in unseren eigenen Reihen. Mehr Initiative, Kreativität, Eigenverantwortung, aber auch Teamgeist sind nötig.

So war der Prozess der Erarbeitung und Diskussion der *vision papers* für die einzelnen Abteilungen manchmal beinahe ein schmerzhafter, auf jeden Fall aber für alle ein Lernprozess. Das Ergebnis dieses Prozesses wird – nach intensiver Diskussion mit der albanischen Seite, aber auch mit den Delegationen in Wien – die Basis für unsere zukünftige Tätigkeit bilden. Wir haben uns dabei viel vorgenommen. Im Einzelnen werden wir folgende Schwerpunkte in unserer Arbeit setzen:

- Unterstützung im Bereich der Rechtsordnung,
- Eigentumsgesetzgebung,
- Reform der Wahlgesetzgebung,
- Unterstützung der nationalen Strategie im Kampf gegen Menschenhandel,

---

en Ausdruck geben. Wir glauben, dass diese zur Effektivität der Präsenz beitragen wird." PC.DEL/110/03 vom 7. Februar 2003 (eigene Übersetzung).

- Zeugenschutzprogramm,
- Intensivierung der Koordinierung von Polizeiaktivitäten im grenzüberschreitenden Bereich,
- Überwachung der Einsammlung von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie Munition,
- Stärkung der Zivilgesellschaft,
- Unterstützung bei der qualitativen Verbesserung der Arbeit des Parlaments sowie
- Entwicklung der Medien.

Im Ergebnis des Umgestaltungsprozesses hat die Präsenz zu einem stärker analytischen Stil der Arbeit und Berichterstattung gefunden. Da Albanien selbst die Phase der Etablierung des neuen demokratischen Staates erfolgreich durchschritten hat, erhalten die auf demokratische Weiterentwicklung der zwischenzeitlich geschaffenen staatlichen Institutionen gerichteten Aktivitäten der Präsenz noch größeres Gewicht.
Im Folgenden sollen zwei Abteilungen näher vorgestellt werden, deren inhaltliche Arbeit wesentlich das Profil der Arbeit der OSZE in Albanien bestimmt.

Abteilung für Fragen des Rechtssystems und der Menschenrechte

Dem Ruf der internationalen Gemeinschaft wie auch albanischer Kreise nach Vorrang für die Reform des Rechtssystems folgend, nahm die Abteilung für Rechts- und Menschenrechtsfragen die Arbeit an einer umfassenden Analyse des Zustands des albanischen Rechtssystems auf. Der Sinn dieser Arbeit besteht darin, auf der Basis der Analyse der vorhandenen Schwachstellen Hilfe bei der Ausarbeitung einer nationalen Strategie zum Ausbau der albanischen Judikative zu geben. Der Bericht wird, sobald er fertiggestellt ist, sowohl der albanischen Seite als auch den internationalen Partnern übergeben, um die Identifikation möglicher Felder für konkrete Projekte zu erleichtern und zu beschleunigen.
Die unzureichende gerichtliche Verfolgung von Straftaten im Bereich des organisierten Verbrechen ist von besonderer Bedeutung. Die Präsenz hat in zahlreichen Berichten zwar lobend erwähnt, dass die Anzahl der Verurteilungen von des Menschenhandels Beschuldigten gestiegen ist, die jüngst veröffentlichten Zahlen des Generalstaatsanwalts belegen jedoch, dass dies nur einen kleinen Teil derjenigen betrifft, die solcher Straftaten bezichtigt werden. So heißt es im Bericht des Generalstaatsanwalts an das Parlament vom Oktober 2002, dass im Jahre 2002 lediglich acht von 72 Anklagen im Bereich des organisierten Drogenhandels zu Gerichtsverfahren führten. Weiter heißt es, dass, wenn überhaupt, nur eine geringe Zahl von Verfahren im Bereich des Drogenhandels letztendlich zur Verurteilung der Angeklagten in Albanien

führten, ganz im Gegensatz zur großen Zahl im Zusammenhang mit solchen Aktivitäten verurteilter Albaner in Westeuropa, insbesondere in Italien.[11]
Der Bericht macht in anschaulicher Weise deutlich, dass ungeachtet der Tatsache, dass die Polizei gerade in letzter Zeit erfolgreich im Bereich des Menschenhandels eingeschritten ist, hinsichtlich harter Drogen bisher wenig unternommen wurde. Zögerliche Strafverfolgung von Kapitalverbrechen ist ein weiterer Schwerpunkt des erwähnten Berichts.
Zwischenzeitlich hat Generalstaatsanwalt Theodhori Sollaku in einem Interview mit einer albanischen Zeitung Bilanz seiner bis dahin einjährigen Tätigkeit gezogen. Er unterstrich seine ungebrochene Bereitschaft, dem organisierten Verbrechen den Kampf anzusagen, betonte jedoch auch, dass seine Handlungsmöglichkeiten weitgehend von der seriösen Vorarbeit der Gerichte abhängen. Weiter heißt es in dem Interview, dass seit seinem Amtsantritt 250 Staatsanwälte 14.000 Fälle mit insgesamt 9.000 Angeklagten und 4.300 Festnahmen untersucht haben. Während dieses einen Jahres wurden 336 Drogenfälle zur Anklage gebracht, von denen 130 zu Gerichtsverfahren führten. Die Zahl der Fälle von Geldwäsche ist im Berichtszeitraum erheblich gestiegen, was auf ein noch nicht konsolidiertes Bankensystem, ein unzureichendes Steuersystem, illegalen Handel und Korruption zurückzuführen ist.[12]
Die Präsenz hat die erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Büro des zuständigen Staatsministers für die Implementierung der nationalen Strategie im Kampf gegen Menschenhandel fortgeführt. Über das Netz unserer Außenstellen unterhalten wir enge Beziehungen zu den *Anti-trafficking*-Teams der albanischen Polizei vor Ort sowie zu den Staatsanwälten auf Distriktsebene. Unsere Erfahrungen mit der Gerichtsbarkeit und der Rechtsprechung in Albanien haben direkt zur Bildung einer Spezialeinheit „Zeugenschutz“ geführt und hatten auch die Erarbeitung eines Projekts zur Opferhilfe zum Ergebnis, das im September 2002 anlief. Das Anliegen dieses Projekts ist, ein Team innerhalb der Albanischen Polizei zu etablieren, das Opfer von Menschenhandel, die nach Albanien zurück geschickt werden, identifiziert und sicherstellt, dass diesen jede Art von Information über ihre Rechte sowie andere angemessene Beratung zuteil wird. Als ersten Schritt in Richtung Reintegration der Opfer in die albanische Gesellschaft sieht das Projekt vor, zu verhindern, dass die Opfer ihren ehemaligen Peinigern wieder in die Hände fallen, die oftmals nur auf die Rückkehr der Mädchen warten, um erneut ihre schmutzigen Geschäfte mit ihnen machen zu können. Das Projekt konnte dank der Anschubfinanzierung durch das BDIMR begonnen werden. Ungefähr 50 zurückgeführte Opfer sind bisher von einem gemeinsamen Team der OSZE und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) beraten und

11 Vgl. Office of the General Prosecutor. Report of the General Prosecutor of the Republic of Albania on the State of Criminality in Albania for the Period 1 January-30 September 2002, 28. Oktober 2002.
12 Vgl. Interview mit Generalstaatsanwalt Theodhori Sollaku, in: Koha jone vom 2. April 2003.

unterstützt worden. Die zweite Phase dieses Projekts wird die Einrichtung einer Spezialeinheit der albanischen Polizei und deren Schulung beinhalten.
Die noch immer ausstehende Lösung der längst überfälligen Eigentumsgesetzgebung ist in jüngster Zeit zu einem politische Dimensionen annehmenden Problem geworden. Angesichts der Vielschichtigkeit des Problems und der immanenten Möglichkeit, dass die Verhandlungen endgültig scheitern und der Konsens zwischen den beiden Lagern zerbricht, hat sich die Präsenz diesem Problem verstärkt zugewandt und engagiert sich mit Fachkompetenz, aber auch als Vermittler zwischen den Seiten. Die Einsetzung einer parlamentarischen Kommission zur Eigentumsgesetzgebung im April 2002 war ein erster Erfolg unserer Bemühungen. Die Gerichte sind überlastet mit Fällen ungeklärter Eigentumsfragen, manche Statistiken sagen, dass bis zu 40 bis 50 Prozent aller bei Gericht anhängigen Fälle ungeklärte Eigentumsfragen betreffen. Die OSZE hat Empfehlungen zum Gesetzentwurf zur Rückübertragung und Kompensation von Eigentum an die gesetzmäßigen Eigentümer vorgelegt, die in der parlamentarischen Kommission zur Diskussion anstehen. In einem Zeitungsinterview betonte Maksim Begeja, Stellvertretender Vorsitzender der Parlamentarischen Gruppe der Republikanischen Partei und einer der Hauptaktivisten in Sachen albanischer Eigentumsgesetzgebung, dass eine ganze Reihe von Fragen jedoch noch einer Beantwortung harre und auch die Kommentare zum Gesetzentwurf einer gründlichen Diskussion bedürften. Allerdings darf das Recht auf Eigentum auf keinen Fall in Frage gestellt werden, ist es doch weltweit garantiert. Sobald dies auch in Albanien erreicht und Sicherheit über tatsächlich bestehende Eigentumsrechte erlangt ist, werden auch ausländische Investoren eher geneigt sein, in Albanien zu investieren.[13]

Abteilung Demokratisierung

Aktivitäten im Zusammenhang mit Demokratisierung und Entwicklung der Zivilgesellschaft gehören zweifellos zu den wichtigsten Aufgaben unserer Präsenz. So hat die zuständige Abteilung die Arbeit des Zweiparteien-Ausschusses zur Implementierung der Empfehlungen des BDIMR zur Wahlgesetzgebung aktiv unterstützt. Runde Tische, Fachberatung durch internationale Experten und nicht zuletzt Verhandlungen und Vermittlungen auf höchster politischer Ebene gehörten dazu und führten insgesamt zu einer Verbesserung der juristischen und administrativen Grundlagen zur Abhaltung demokratischer Wahlen. Es ist allerdings eine Tatsache, dass insbesondere hinsichtlich der Wählerverzeichnisse noch viel Arbeit zu leisten ist.
Darüber hinaus gibt es eine Reihe konkreter Projekte, mit denen sich die Präsenz beschäftigt. Eines der wichtigsten ist das Projekt zur Unterstützung der Arbeit des Parlaments: Angesichts der fundamentalen Rolle des Parlaments,

13 Vgl. Republican Lawmaker on OSCE Draft of Property Restitution, in: Albanian Daily News vom 10. April 2003.

insbesondere hinsichtlich der exekutiven Verantwortung, hat die Präsenz große Anstrengungen unternommen, die Arbeit bei der Kontrolle und Verabschiedung des Staatshaushalts qualitativ zu verbessern. Als Resultat der Arbeit mit dem Ausschuss für ökonomische Fragen, Finanzwesen und Privatisierung konnten konkrete Vorbereitungen für eine Überarbeitung der Gesetzgebung zum Staatshaushalt getroffen werden.
Hierbei geht es u.a. darum, die Zeitspanne zu verlängern, die dem Parlament zur Erörterung des Entwurfs des Staatshaushalts zur Verfügung steht. Diese Zeitspanne beträgt bisher lediglich einen Monat. Des Weiteren gilt es sicherzustellen, dass das Parlament von Anfang an in den Planungsprozess einbezogen wird. Das Projekt beinhaltet auch eine Reihe von Schulungsmaßnahmen für die Parlamentsverwaltung, die die Grundlage nicht nur für eine qualitative Verbesserung der Arbeit, sondern auch insgesamt für eine Reform dieses Bereichs bilden soll.
Ein Bereich innerhalb der Abteilung Demokratisierung befasst sich mit der Entwicklung der Medien. So hat die Präsenz dem Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen Albaniens in enger Zusammenarbeit mit anderen Partnern Expertenunterstützung zur Erstellung einer *frequency map*, einer Übersicht über genutzte Frequenzen, zur Verfügung gestellt. Auf dieser Basis ist erstmalig eine genaue Übersicht über alle Fernsehstationen, ihre Reichweiten, technische Ausstattung und mögliche Interferenzen zwischen den Sendern erstellt worden. In Albanien gibt es derzeit über 50 Fernsehsender, deren Legalität nicht selten zweifelhaft und deren Aktionsradius oft unreglementiert ist. Zukünftig sollen Fernsehausstrahlungen nur auf der Basis ordentlicher Lizenzen, ausgestellt vom Nationalrat für Rundfunk und Fernsehen, erfolgen können. In diesem Zusammenhang hat die Präsenz dem Parlamentarischen Ausschuss für Massenmedien aktive Unterstützung gewährt, und auch das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit in Wien hat seine Unterstützung zugesagt.
Fünf Zentren zur Entwicklung der Zivilgesellschaft hat die OSZE bereits gemeinsam mit anderen internationalen Partnern im ganzen Land eröffnet, weitere werden im Jahr 2004 dazukommen. Die Unterstützung bei der Entwicklung von Geschäftsstrategien und Marketingfähigkeiten für die Leiter dieser Zentren sollen in Zukunft die finanzielle Eigenständigkeit und Unabhängigkeit gewährleisten.
Unser Bildungsprojekt zu Frauenrechten und gegen Menschenhandel (*Women's Rights and Anti-Trafficking Education*, WRATE) hat sich zunächst auf eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Frauenprobleme, insbesondere in ländlichen und unterentwickelten Gebieten, konzentriert. Bereits mehr als 1.500 Personen, vorwiegend Lehrer, NGO-Vertreter, aber auch Studenten und junge Mädchen aus ländlichen Gebieten, haben an unseren Seminaren teilgenommen.
Albaniens Probleme in den Bereichen Wirtschaft und Umweltschutz sind existenziell und offensichtlich. Nichtsdestoweniger waren die Aktivitäten der

OSZE in diesen Bereichen in jüngster Vergangenheit rückläufig und aus verschiedenen Gründen aus dem Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Diese Tendenz wurde zwischenzeitlich korrigiert. Die Abteilung für Wirtschafts- und Umweltfragen wird inzwischen als erster Fachbereich von einer nationalen Spezialistin geleitet, die hohes Ansehen bei den albanischen Partnern und auch im entsprechenden Fachreferat im OSZE-Sekretariat in Wien genießt. Sie war in erheblichem Maße persönlich an der Übersetzung des von *Transparency International* herausgegebenen Handbuchs zur Korruptionsbekämpfung beteiligt.[14] Wir sehen dieses als hilfreiches Instrument für die Ausarbeitung einer Antikorruptionsstrategie der albanischen Regierung an, die wir im Rahmen unserer Möglichkeit aktiv dabei unterstützen.
Für das albanische Finanzministerium gibt es ein sehr erfolgreiches Schulungsprojekt, allgemein ausgerichtet auf die Entwicklung analytischer Fähigkeiten, aber auch im Besonderen auf die praktische Anwendung einer speziellen Software für den Kampf gegen Geldwäsche. Darüber hinaus unterstützt und vermittelt die Präsenz den konstruktiven Dialog zwischen Regierung und nationalen, aber auch internationalen Wirtschaftsvereinigungen durch ein Projekt zum Status und zur Realisierbarkeit von Freihandelszonen.

Ausblick

Monate intensiver Arbeit liegen hinter uns, mit Sicherheit liegt aber ein Großteil der Arbeit noch vor uns. Im konstruktiven Dialog mit der albanischen Seite legen wir derzeit unsere Schwerpunkte für das Jahr 2004 fest. Was Albanien von uns erwartet, wurde schon in der Erklärung des Leiters der albanischen OSZE-Delegation zum Auftritt von Botschafter Lipponen im Februar 2003 in Wien ersichtlich: Konzentration auf Schwerpunkte und messbare Projektarbeit.[15]
Wir sind uns mit unseren Nachbarmissionen auf dem Balkan einig, dass in dieser sensiblen Region Europas in den letzten Jahren viel erreicht worden ist. So hat der Generalsekretär der OSZE in seinem Grußwort an das Gipfeltreffen des Kooperationsprozesses in Südosteuropa (*South Eastern European Co-operation Process*, SEECP), das im April 2003 auf der Ebene der Präsidenten der südosteuropäischen Teilnehmerstaaten in Belgrad abgehalten wurde, betont, welche Bedeutung die OSZE den Erfolgen regionaler Kooperation beim Kampf gegen organisierte Kriminalität, Menschen- und Drogen-

14 Vgl. Transparency International (Hrsg.), Source Book on Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System, Übersetzung ins Albanische durch die OSZE-Präsenz in Albanien, September 2002.

15 Botschafter Zef Mazi in Erwiderung auf Botschafter Lipponens Erklärung vor dem Ständigen Rat am 6. Februar 2003: „Wir würden es jedoch begrüßen, wenn die Tätigkeiten der Präsenz noch weiter gestrafft und konzentriert würden, dazu gehört auch ein projektorientierter Ansatz. Dafür gibt es genügend Spielraum. All das sollte prinzipiell in Übereinstimmung mit den Prioritäten und Ansichten des Gastlandes geschehen." A.a.O. (Anm. 10; eigene Übersetzung)

handel in Südosteuropa beimisst.[16] Auch in diesem Zusammenhang werden die OSZE-Balkanmissionen zukünftig, wenn auch vielleicht modifiziert, noch unverzichtbar bleiben, bieten sie den Transitionsländern doch konkrete Unterstützung auf dem Weg zu Stabilität und Demokratie und erleichtern damit nicht zuletzt auch den Weg in die Europäische Union.
Daher scheint mir folgendes Zitat des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des niederländischen Außenministers Jaap de Hoop Scheffer, als Schlussbemerkung und zugleich Ausblick gut geeignet: „OSZE-Missionen tragen zur Beschleunigung des erforderlichen internen Transitionsprozesses bei und erhöhen die Achtung und Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen. Für mich hat eine OSZE-Mission nicht die Funktion eines Türhüters (der niemanden einlässt), sondern vielmehr die eines Schlossers, der dabei hilft, eine klemmende Tür zu öffnen."[17]

16 Vgl. Address by Ambassador Jan Kubis at the SEECP Summit, Belgrade, 9 April 2003, SEC.GAL/68/03, 10. April 2003.
17 Jaap de Hoop Scheffer, Heads of Mission Meeting, Wien, 13. Januar 2003, AVT02/BZ 69239 (eigene Übersetzung).

Uta Zapf

Wechselbad der politischen Beziehungen: Die OSZE-Mission in Minsk und ihre politische Perspektive nach ihrer Wiedereröffnung

Vorgeschichte

Die Grundlagen der Beziehungen von Belarus zur OSZE sind strukturell anderer Natur als diejenigen zur EU. Nach der Erlangung der Souveränität im Jahre 1991 wurde Belarus automatisch Mitglied der Organisation und war damit deren Werten und Prinzipien verpflichtet. Die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris sind somit auch für Belarus politisch bindende Dokumente.
In den Beziehungen zur OSZE spielt daher die Verfassungskrise von 1996 eine ausschlaggebende Rolle. Nach der Entmachtung des frei gewählten 13. Obersten Sowjet und der Einsetzung eines handverlesenen Parlaments im Jahre 1997 durch Präsident Alexander Lukaschenko drängte die OSZE auf die Einrichtung einer Mission in Minsk.
Anfang 1998 wurde die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk eingerichtet. Leiter der Mission war Botschafter Hans-Georg Wieck. Laut ihrem Mandat sollte sie in Zusammenarbeit mit den belarussischen Behörden und anderen internationalen Organisationen folgende Aufgaben wahrnehmen:

- „Hilfestellung für die Behörden von Belarus bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen; und
- Überwachung dieses Prozesses und Berichterstattung darüber."[1]

Die Beratungs- und Überwachungsgruppe war die erste OSZE-Mission, bei der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension im Vordergrund standen.
Eine Schlüsselrolle spielte dabei auch das OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul im November 1999, auf dem Präsident Lukaschenko nur unter Mühen dazu bewegt werden konnte, die Gipfelerklärung zu unterzeichnen, die in Punkt 22 die Verpflichtung zum politischen Dialog mit der Opposition sowie zur Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und Medienfreiheit enthält.
Botschafter Wieck und die OSZE-Mission in Minsk unternahmen im Vorfeld der Parlamentswahlen vom 15. Oktober 2000 intensive Bemühungen, auf

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 185, PC.DEC/185, 18. September 1997.

freie und faire Wahlen hinzuwirken und damit die Verfassungskrise zu lösen. Die Aufgabe war wahrhaft gigantisch. Die vorhandenen Wahlgesetze konnten keine freien und fairen Wahlen gewährleisten. Trotz intensiver Beratung mit der Regierung konnten nur marginale Verbesserungen durchgesetzt werden. Die Opposition wurde von Lukaschenko unter Druck gesetzt und erhielt keinen Zugang zu den staatlichen Medien. Ein unter großen Anstrengungen von Botschafter Wieck ausgehandeltes Abkommen zwischen Lukaschenko und den Oppositionsparteien zum Medienzugang trat nie in Kraft. Der Dialog zwischen Regierung und Opposition wurde von Lukaschenko zum „großen gesellschaftlichen Dialog" pervertiert, in dem nicht nur die Opposition, sondern alle (und vor allem Lukaschenko-treue) gesellschaftlichen Verbände und Organisationen Dialogpartner sein sollten.

So gipfelte der Konflikt schließlich im weitgehenden Boykott der Wahlen durch die Opposition. Einzig die Sozialdemokraten um Nikolai Statkewitsch beteiligten sich und wurden dafür vom Rest der oppositionellen Parteien „abgestraft".

Dies wirft ein Schlaglicht auf ein gravierendes Problem, mit dem die Beratungs- und Überwachungsgruppe zu kämpfen hatte: die politische Unreife und tiefe Zerstrittenheit der oppositionellen Parteien. Es ist wahrhaftig eine der größten Leistungen von Botschafter Wieck, dass es ihm gelang, den uneinigen, verfeindeten Haufen an einen Tisch zu bekommen. Es gelang ihm, sie zu einem „Rat oppositioneller Parteien" zusammenzuschließen, der Abreden traf und (jedenfalls meistens) mit einer Stimme sprach.

Hier liegt aber auch der Grund für Lukaschenkos abgrundtiefe Abneigung, ja seinen Hass auf die OSZE-Mission und Botschafter Wieck. Gesteigert wurde diese Abneigung noch dadurch, dass es der Beratungs- und Überwachungsgruppe gelang, ein Netzwerk von unabhängigen, nationalen Wahlbeobachtern aufzubauen, deren Arbeit und Wahlanalysen die zahlreichen Manipulationen bei den Parlamentswahlen 2000 aufdeckten. Lukaschenko beschuldigte Botschafter Wieck der geheimdienstlichen Tätigkeit und der Verschwörung gegen Belarus.

Obwohl es keine umfassende Wahlbeobachtung durch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) gab, sondern nur eine „Mission zur technischen Beurteilung" sowie weitere 194 internationale Beobachter und Beobachter der Parlamentarischen Troika (bestehend aus dem Europäischen Parlament und den Parlamentarischen Versammlungen der OSZE und des Europarats), war klar, dass diese Wahlen nicht frei, fair und transparent durchgeführt worden waren.

Ein Ansatzpunkt für ein verbessertes Verhältnis von Belarus zur EU, zur OSZE und zum Europarat war damit nicht gegeben.

Zeitgleich nahmen die Schikanen Lukaschenkos gegen die Minsker Mission zu. Botschafter Wieck erhielt keinen Zugang mehr zur Regierung. Gleichzeitig warf man ihm mangelnde Absprachen mit der Regierung vor und wertete

dies als Verstoß gegen das Mandat. Wiederholt drohte Lukaschenko in unmäßiger Wortwahl die Schließung der Mission an.
Etwas gemäßigter in der Wortwahl war der damalige Außenminister Michail Chwostow. Trotzdem weigerte auch er sich bei einem Besuch der Arbeitsgruppe der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, uns im Beisein von Botschafter Wieck zu treffen. Als wir uns im Gegenzug weigerten Chwostow allein zu treffen, bot er mir als Vorsitzender der Arbeitsgruppe ein Gespräch unter vier Augen an, das ich ablehnte. Später entschuldigte er sich schriftlich bei mir, dies alles sei ein „Missverständnis" der Verwaltung gewesen.

Das Jahr 2002 und die Verhandlungen über ein neues Mandat der OSZE-Mission

Botschafter Wieck verließ Minsk nach Ablauf seiner Amtszeit im Dezember 2001. Eine Verlängerung seiner Amtszeit wurde von seiner Seite nicht gewünscht, da eine Zusammenarbeit mit der belarussischen Regierung nicht mehr möglich war. Schon während des Jahres 2001 hatte sich abgezeichnet, dass die belarussische Regierung die vollständige Kontrolle über die von der OSZE-Mission durchgeführten Projekte haben wollte. Sie verlangte nun, dass jedes Projekt von ihr genehmigt werden müsse. Mit dem Mandat vom 18. September war eine Beratungs- und Überwachungsgruppe eingerichtet worden, die ihre Aufgaben „*in Zusammenarbeit* mit den Behörden von Belarus" wahrnehmen sollte.[2] Das neue Mandat vom 30. Dezember 2002 spricht davon, dass das OSZE-Büro in Minsk – so die neue offizielle Bezeichnung der Mission – „seine Aufgaben und Aktivitäten in transparenter Weise, *in enger Zusammenarbeit und Absprache* mit der Regierung von Belarus"[3] erfüllen solle. Von einer förmlichen Zustimmung der belarussischen Regierung ist nicht die Rede.
Eine „interpretative Erklärung" der belarussischen Delegation vom 30. Dezember 2002 zum Beschluss des neuen Mandats für das OSZE-Büro deutet auf das Fortbestehen dieses Konfliktpunktes hin; sie konstatiert:

> „Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Beschlusses über das OSZE-Büro in Minsk möchte unsere Delegation die folgende interpretative Erklärung abgeben:
> 1. Das Verfahren für die Durchführung aller Projekte und Programme des OSZE-Büros in Minsk im Einklang mit Beschluss Nr. 486 des Ständigen Rates vom 28. Juni 2002 sieht vorherige Konsultationen mit der Regierung des Gastlandes vor. Wir gehen davon aus, dass diese Konsultationen dazu führen sollten, dass die Regierung der Durchfüh-

2 Ebenda (Hervorhebung Uta Zapf).
3 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, OSZE-Büro in Minsk, PC.DEC/526, 30. Dezember 2002, S. 1 (Hervorhebung Uta Zapf).

rung jedes Projektes oder Programms zustimmt. Ohne Zustimmung des Gastlandes kann keine über außeretatmäßige Beiträge finanzierte Aktivität durchgeführt werden.
2. Das OSZE-Büro in Minsk sollte sich bei seiner Überwachungstätigkeit auf Sachverhaltsdaten stützen und alle Informationsquellen in ausgewogener Weise verwenden. Es wäre unannehmbar, über ein Ereignis oder einen Sachverhalt ohne Wiedergabe einer offiziellen Stellungnahme der Regierung des Gastlandes zu berichten.
3. Das OSZE-Büro in Minsk sollte sich in seinen Aktivitäten unter anderem vom Grundsatz der politischen Neutralität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Belarus leiten lassen.
4. Ehemalige internationale und örtliche Mitarbeiter der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus können nicht für die Arbeit des OSZE-Büros in Minsk übernommen werden. Auch Personen, die mit nachrichtendienstlichen Aktivitäten oder irgendeiner anderen gegen die nationalen Interessen der Republik Belarus gerichteten Aktivität zu tun haben oder hatten, können nicht als Mitarbeiter des Büros tätig sein."[4]

Die Frage *Absprache oder Zustimmung* kann also auch in Zukunft Anlass zu Reibungen und Behinderungen bei der Arbeit des neuen Büros werden. So hat der stellvertretende Außenminister Alexander Sytschow, verantwortlich für die Kooperation mit dem Büro, eben diesen Punkt bei einem Gespräch mit Botschafter Eberhard Heyken, dem Leiter des OSZE-Büros in Minsk, im Februar 2003 thematisiert.
Ein weiterer Punkt war in Gesprächen ebenfalls schon 2001 deutlich geworden: die Erweiterung des Mandats um Wirtschaftsfragen und Umweltprojekte. Diesem Wunsch der belarussischen Seite trägt das neue Mandat Rechnung. Zu den bisherigen Aufgaben, Hilfestellung bei der Förderung des Aufbaus demokratischer Institutionen, der Festigung der Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft, kommen nun Bemühungen zur Entwicklung wirtschaftlicher und umweltbezogener Aktivitäten hinzu.
Nach der Ausreise von Botschafter Wieck Ende 2001 wurde deutlich, dass, obwohl die damalige Mission zeitlich nicht begrenzt war, die belarussische Regierung alles auf ihr „Aushungern" angelegt hatte. Der Vorschlag für die Nachfolge Wiecks wurde nicht angenommen, sondern eine Neuverhandlung des Mandats verlangt. Während ein Visum der internationalen Mitarbeiter nach dem anderen auslief und diese das Land verlassen mussten, zogen sich die Verhandlungen um das Mandat zäh hin oder stockten ganz. Ein Tauziehen begann.

4 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, a.a.O. (Anm. 3), Beilage 1.

Die OSZE bekundete wiederholt ihre Bereitschaft zur Normalisierung der Beziehungen zu Belarus. Portugal, das 2002 den OSZE-Vorsitz innehatte, signalisierte mehrfach, dass die OSZE eine einvernehmliche Lösung des Konflikts um die Zukunft der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk anstrebte und dabei durchaus zu Kompromissen bereit sei. Eine OSZE-Präsenz in Minsk mit neuem Namen, neuem Personal und ergänztem, möglicherweise auch modifiziertem Mandat mit jährlicher Verlängerung könne durchaus die Zustimmung aller OSZE-Teilnehmerstaaten finden.
Am 8. März 2002 ernannte der damalige portugiesische Außenminister Jaime José Matos da Gama Botschafter a.D. Heyken zum „Sondergesandten für die Zusammenarbeit mit Belarus betreffende Angelegenheiten". Die Ernennung wurde dem Botschafter von Belarus bei der OSZE in Wien, Wiktar Gaisenak, mit dem Hinweis mitgeteilt, dass nach Abschluss vorgesehener Gespräche Heykens in Wien und Minsk über die zukünftige Programmarbeit der Mission dessen Ernennung zum Leiter der Mission vorgesehen sei. Belarus hatte damit die Chance einer gesichtswahrenden Lösung erhalten. Mit der Auswahl dieses deutschen Diplomaten, der Belarus seit vielen Jahren freundschaftlich verbunden ist, war die OSZE dem belarussischen Wunsch nach Ernennung eines erfahrenen und dialogfähigen deutschen Diplomaten zum Nachfolger von Botschafter Wieck als Leiter der Mission entgegengekommen. Heyken und Gaisenak leisteten in mehreren informellen Gesprächen in Wien wertvolle Vorarbeit für ein mögliches Arbeitsprogramm, das das bestehende Mandat der Mission ergänzen könnte. Eine offizielle Reaktion der belarussischen Führung auf die Ergebnisse dieser Gespräche und auf das Angebot der OSZE zu einem Dialog zwischen der belarussischen Regierung und Botschafter Heyken über künftige Projekte der Mission in Minsk gab es damals jedoch nicht.
Nachdem Belarus monatelang die Angebote der OSZE ignoriert hatte, hielt es der OSZE-Vorsitz für angebracht, dass nunmehr die EU etwas unternahm. Auf hoher Ebene forderten die EU-Außenminister am 21. Oktober 2002 die belarussische Führung auf, den Weg der Konfrontation zu verlassen. Sie forderten u.a. die Verlängerung der Akkreditierung der letzten ausländischen Mitarbeiterin der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe oder die Akkreditierung eines Nachfolgers sowie umgehende Gespräche über eine künftige OSZE-Präsenz in Belarus. Für den Fall, dass Belarus sich weigern sollte, kündigten sie weitere Maßnahmen an. Nach Ausbleiben konkreter Fortschritte und der Ausweisung auch der letzten internationalen Mitarbeiterin der Gruppe beriet die EU am 19. November 2002 über Visarestriktionen für belarussische Spitzenfunktionäre. Die Annahme der vorbereiteten Schlussfolgerungen des Rates scheiterte jedoch am Widerstand Portugals. Vierzehn EU-Mitgliedstaaten (ohne Portugal) trafen daraufhin eine politische Vereinbarung über eine Einreiseverweigerung für acht Angehörige der belarussi-

schen Führungsspitze. Die Sanktionen gegen den Präsidenten, den Premierminister, den Leiter der Präsidialadministration, die Außen-, Verteidigungs- und Innenminister sowie den Justizminister und den Leiter des Geheimdienstes KGB wurden durch Einstellung in das Schengen-Informationssystem am 26. November 2002 wirksam.

Auf einem Gipfeltreffen mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin am 27. November 2002 verkündete Lukaschenko die Bereitschaft zu sofortigen Verhandlungen mit der OSZE über eine Präsenz in Minsk. Dies wurde auf dem OSZE-Ministerratstreffen am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto durch Außenminister Chwostow bestätigt. Am 11. Dezember 2002 begannen Verhandlungen in Wien. Diese mündeten am 30. Dezember 2002 in die Vereinbarung eines neuen Mandats. Kernpunkte waren die Schließung der Beratungs- und Überwachungsgruppe zum 31. Dezember 2002 und die Eröffnung des OSZE-Büros am 1. Januar 2003. Die Arbeitsgruppen der EU zu Osteuropa und Zentralasien (COEST) und zur OSZE (COSCE) beschlossen am 14. Januar 2003, die Aufhebung der Sanktionen allein an die Frage des OSZE-Büros zu knüpfen. Die EU stellte in diesem Zusammenhang keine weitergehenden politischen Forderungen und verfolgte keine Politik der graduellen Rücknahme der Sanktionen. Entscheidend waren allein die Herstellung der vollen Arbeitsfähigkeit des Büros und dessen ungehinderte Tätigkeit, also eine zeitlich nicht spezifizierte Bewährungsprobe. Der Politische und Sicherheitspolitische Ausschuss auf der Ebene Politischer Direktoren verständigte sich am 20. und 21. Januar 2003 konkret darauf, dass der neue Missionsleiter die Arbeitsfähigkeit feststellen müsse, bevor die Sanktionen aufgehoben werden.

Nachdem die Ausschreibungsfrist für den Missionsleiterposten am 21. Januar 2003 geendet hatte, schlug der niederländische Vorsitz Botschafter a.D. Heyken als Leiter des Büros vor. Die Ernennung erfolgte am 30. Januar 2003, nachdem die belarussische Regierung am 29. Januar 2003 ihr Einverständnis signalisiert hatte. Der neue Leiter nahm seine Tätigkeit in Minsk am 10. Februar 2003 auf.

Damit ist der Streit um die Minsker Mission vorläufig beigelegt; es wird nun wesentlich darauf ankommen, wie das Büro wirklich arbeiten kann.

Das neue Mandat und das begleitende *Memorandum of Understanding* bieten genügend Raum für eine erfolgreiche Arbeit des neuen Büros. Das neue Mandat enthält gegenüber dem alten die Erweiterung, die von Belarus schon lange gewünscht wurde: Wirtschafts- und Umweltaktivitäten kommen als neue Aufgabe hinzu.

Die Kritik einiger Oppositionsgruppen in Belarus, die OSZE habe sich Lukaschenkos Wünschen unterworfen, ist falsch. Im Gegenteil bieten ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE die Chance, breitere Wirkungsfelder in die Zivilgesellschaft hinein zu erschließen. Durch die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Umweltgruppen kann die gesellschaftliche Basis für demokratische Reformen vergrößert werden.

Die Rolle der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Parallel zum Konflikt um die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe, der ja die Folge des Versuchs war, die Verfassungskrise in Belarus zu lösen, entwickelte sich ein Streit um die Vertretung von Belarus in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Nach der Auflösung des 13. Obersten Sowjet durch Präsident Lukaschenko und der Einsetzung des handverlesenen neuen Parlaments beschloss die Parlamentarische Versammlung der OSZE, den Sitz für Belarus weiterhin dem 13. Obersten Sowjet zuzugestehen. Der 13. Oberste Sowjet galt als rechtmäßig gewähltes, legitimes Parlament bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahr 2000. Nur ein neues rechtmäßig gewähltes Parlament könne den Sitz in der Parlamentarischen Versammlung beanspruchen. Die Wahlen im Jahr 2000 wurden jedoch nicht als frei, fair und transparent im Sinne der OSZE bewertet. Viele nationale Parlamente, die 1997 ebenfalls den 13. Obersten Sowjet als legitimes Parlament anerkannt hatten, verschlossen sich daher offiziellen Kontakten mit der belarussischen Nationalversammlung.
Was folgte, war ein Streit um die Anerkennung des neu gewählten Parlaments. Die nun gewählte Nationalversammlung beanspruchte den Sitz in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (und in der Parlamentarischen Versammlung der NATO). Dieser Sitz wurde jedoch ebenso von den Delegierten des 13. Obersten Sowjet beansprucht.
Der Konflikt entwickelte sich nun auch zu einem Konflikt *innerhalb* der Parlamentarischen Versammlung, der sich aufs Engste mit dem eskalierenden Konflikt um die Beratungs- und Überwachungsgruppe vermengte. Auch nachdem die reguläre Amtszeit des 13. Obersten Sowjet abgelaufen war, beanspruchte dessen Delegation, das einzig rechtmäßig gewählte Parlament zu vertreten.
Beide Themen – der Sitz in der Parlamentarischen Versammlung und das Fortbestehen der Mission – waren politisch eng miteinander verknüpft. Eine solche Verknüpfung ist eigentlich unzulässig, muss doch die Parlamentarische Versammlung nach ihren eigenen Regeln entscheiden. So war die Vergabe des Sitzes an die Delegation des 13. Obersten Sowjets bis zum Ablauf von dessen regulärer Amtszeit legitim, da das amtierende Parlament von Belarus bis zu diesem Zeitpunkt nicht gewählt, sondern ernannt worden war. Das am 15. Oktober 2000 gewählte Parlament ging zwar aus manipulierten Wahlen hervor – aber gleiches ließe sich noch von anderen Parlamenten in Transformationsstaaten sagen.

Die Ad-hoc-Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe wurde 1998 aufgrund der Verfassungskrise von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE eingesetzt. Unter Vorsitz des ehemaligen rumänischen Außenministers Adrian Severin sollte sie die Demo-

kratisierung in Belarus unterstützen und die Entwicklung im Land beobachten. Seit 2001 bin ich Vorsitzende dieser Arbeitsgruppe.
Im Streit um den Sitz in der Parlamentarischen Versammlung haben die Berichte der Arbeitsgruppe an den Ständigen Ausschuss der Versammlung eine Rolle gespielt. Gleichzeitig haben die EU- und die OSZE-Botschafter die Meinung der Arbeitsgruppe aufmerksam zur Kenntnis genommen.
Während der Krise um die Beratungs- und Überwachungsgruppe habe ich mehrfach in Wien und in Brüssel den Botschaftern Rede und Antwort gestanden und offene Ohren für meine Argumente gefunden. Andererseits hat es auch nicht an Versuchen gefehlt, die Entscheidung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE über den Sitz der belarussischen Parlamentarier zu beeinflussen.

Das Gerangel in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Nach der Wahl einer neuen belarussischen Nationalversammlung im Jahr 2000 blieb der Sitz in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zunächst vakant.
Die Delegationen stritten darüber, ob der 13. Oberste Sowjet weiterhin berechtigt sei, diesen Sitz zu beanspruchen, da die Parlamentswahlen im Jahr 2000 manipuliert worden waren, oder nicht. Die Delegierten des ehemaligen 13. Obersten Sowjet erhielten weiterhin Einladungen mit Gaststatus. Der Ständige Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung entschloss sich vor der Jahrestagung 2002 in Berlin zur Fortsetzung der Politik des leeren Stuhls, obwohl das Sekretariat ein Rechtsgutachten erstellt hatte, in dem das Recht auf Ausschluss einer Delegation aus politischen Gründen verneint wurde.
Die Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung im Februar 2003 in Wien lehnte einen Antrag der Delegation der USA zur nochmaligen Verschiebung der Entscheidung auf die Jahrestagung in Rotterdam im Juli 2003 ab. Ein Antrag der schwedischen Delegation auf Ausschluss wurde ebenfalls abgelehnt.
Die belarussische Delegation aus Vertretern des neu gewählten Parlaments wurde trotz politischer Bedenken verschiedener Delegationen im Februar 2003 in die Parlamentarische Versammlung der OSZE aufgenommen.
Damit folgte der Ständige Ausschuss meiner Empfehlung. Ein Dialog mit den belarussischen Parlamentariern innerhalb der Parlamentarischen Versammlung erscheint mir adäquat und sinnvoll, zumal die Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung keine Alternative zulässt.
Die politischen Defizite in Belarus wird die OSZE weiterhin kritisch verfolgen. Die Arbeitsgruppe wird im Rahmen ihrer Tätigkeit weiterhin die Opposition in den Diskurs einbeziehen.
Bereits im Jahr 2002 führte die Arbeitsgruppe in Berlin Gespräche am Runden Tisch mit Parlamentariern der Nationalversammlung und Vertretern der

Opposition. Ein solcher informeller Dialog kann und soll eine ständige Einrichtung werden.
Die Aufnahme der belarussischen Delegation in die Parlamentarische Versammlung der OSZE kann und wird hoffentlich auch die Arbeit des OSZE-Büros in Minsk stützen. Jedenfalls hat die Einigung über die OSZE-Vertretung in Minsk in letzter Minute wesentlich zur positiven Entscheidung der Versammlung beigetragen und die Dialogbereitschaft trotz mangelnder politischer Fortschritte erhöht.

Neuer Anlauf – neue Perspektive?

Die Widersprüchlichkeit belarussischer Politik zeigt sich auch nach der Einigung über ein neues Mandat der OSZE-Vertretung in Minsk.
Die Vereinbarung zwischen Belarus und der OSZE über die Schließung der Beratungs- und Überwachungsgruppe zum 31. Dezember 2002 und die Eröffnung des OSZE-Büros am 1. Januar 2003 hätten eigentlich den sofortigen Amtsantritt des designierten Leiters des Büros, Botschafter Heyken, zur Folge haben müssen. Stattdessen beharrte Belarus auf einer erneuten Ausschreibung der Stelle, so dass Botschafter Heyken erst am 30. Januar 2003 ernannt wurde und am 10. Februar 2003 seinen Posten antreten konnte.
Die Rücknahme der Visarestriktionen durch 14 EU-Staaten erfolgte am 14. April 2003 nachdem Botschafter Heyken die Arbeitsfähigkeit der Mission und die Kooperationswilligkeit der belarussischen Regierung festgestellt hatte. Sein Bericht vom 25. März 2003 bewertet die Arbeitsbedingungen und die Kooperationsbereitschaft der belarussischen Regierung positiv, sieht die Entwicklung der politischen Lage aber äußerst kritisch.
Die Repressionen gegen die Reste der freien Gewerkschaftsbewegung, gegen freie Medien und Journalisten gehen weiter, die Religionsfreiheit ist drastisch eingeschränkt, die Lokalwahlen im März 2003 müssen als ebenso manipuliert angesehen werden wie die Parlamentswahlen 2000 und die Präsidentschaftswahlen 2001. Zunehmend gerät auch die Zivilgesellschaft unter Druck, indem NGOs behindert und verfolgt werden.

Positive Signale

Positiv zu bewerten ist die schnelle Akkreditierung von Botschafter Heyken durch die belarussische Regierung, die bereits am 11. Februar 2003 erfolgte, nur einen Tag nach seiner Ankunft in Minsk. Nach Aufnahme seiner neuen Tätigkeit als Leiter des OSZE-Büros wurde Botschafter Heyken schnell von hochrangigen Vertretern der belarussischen Regierung empfangen. Ein wichtiges Indiz für eine gute zukünftige Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro war auch, dass der damalige Außenminister Chwostow das Interesse von Prä-

sident Lukaschenko an der Mission signalisierte und seinerseits volle Kooperation zusagte.
Die Zentrale Wahlkommission bot an, ein überarbeitetes Arbeitsprogramm zur Wahlgesetzgebung vorzuschlagen. Dieses Gesetz, das ausschlaggebend sein wird für die Möglichkeit der Durchführung freier, fairer und transparenter Wahlen, sollte schon im Mai 2003 auf der Tagesordnung des Parlaments stehen. Auch zeigte sich die Vorsitzende der Zentralen Wahlkommission, Lydija Jarmoschina, offen für den Vorschlag eines gemeinsamen Projekts von EU und BDIMR zur Wahlgesetzgebung. Ein Kooperationsmechanismus wurde in der ersten Woche der Arbeit des Büros verabredet.
Informationsminister Michail Podgainy sagte zu, der OSZE und dem Europarat den Entwurf eines neuen Mediengesetzes zur Prüfung vorzulegen – ein Versprechen, das er vor über einem Jahr auch schon der Arbeitsgruppe gegeben hatte, allerdings ohne es einzulösen.
Der stellvertretende Außenminister Sytschow schlug offene Arbeitsgruppen zu Fragen der Zivilgesellschaft, des Aufbaus von Institutionen sowie zu Wirtschafts- und Umweltfragen vor. Diese Arbeitsgruppen sollten NGOs und anderen interessierten Parteien offen stehen – ein Vorschlag, der angesichts der üblichen Ausgrenzungspolitik gegenüber diesen Gruppen höchst bemerkenswert ist. Im gleichen Gespräch erhob Sytschow aber wieder die Forderung nach Zustimmung der Regierung zu den Projekten.
Bereits Ende März 2003 nahmen die Arbeitsgruppen zu folgenden Themen ihre Arbeit auf:

- Institutionenaufbau und Rechtsstaatlichkeit,
- Umwelt,
- Wirtschaft sowie
- Zivilgesellschaft.

Die belarussische Seite hat inzwischen eine Liste von über 60 Projekten vorgelegt. Es ist zu hoffen, dass dies nicht eine Strategie des „Totschlagens durch Überfrachtung“ ist. Der relativ bescheidene Etat des Büros und die personelle Begrenzung zwingen jedenfalls zur Prioritätensetzung.
Liest man die Berichte des Büros, kann man nur das ungeheure Arbeitspensum bestaunen, das in kurzer Zeit bewältigt wurde. Die positive Resonanz von Seiten der Regierung stimmt hoffnungsvoll. Auch einige Begleiterscheinungen sind mit vorsichtigem Optimismus zu verzeichnen. So wurden zwei zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilte Journalisten der Zeitung *Pahonja* vorzeitig aus der Haft entlassen und einige Urteile gegen Journalisten in zweiter Instanz aufgehoben.
Andererseits geht die Repression gegen Lukaschenko-Gegner weiter. Der Gruppe „*Respublika*“, einem Zusammenschluss einiger unabhängiger Abgeordneter in der belarussischen Nationalversammlung, wurde von Lukaschenko öffentlich staatsfeindliches Verhalten vorgeworfen. Am 20. Mai

2003 eröffnete die belarussische Generalstaatsanwaltschaft ein Strafverfahren gegen den Vorsitzenden von „*Respublika*“, Sergej Skrebez. Das Parlament verschärfte am 4. April 2003 das Demonstrationsrecht. Und die letzten beiden nicht „gleichgeschalteten“ Gewerkschaften sollen diszipliniert werden. Lukaschenko gab Industrieminister Anatoly Charlap den Auftrag, das „Problem“ innerhalb von zwei Monate zu lösen. Die Schere zwischen der realen Politik der Regierung und der Politik, die Kooperation mit dem OSZE-Büro signalisiert, geht auseinander.
Das Fragezeichen hinter der „neuen Perspektive“ bleibt bestehen.

Claus Neukirch

Die OSZE-Mission in Moldau[1]

Einführung

Die Konflikte um Abchasien und Südossetien in Georgien, um die armenische Enklave Berg-Karabach in Aserbaidschan und um die transnistrische Region in der Republik Moldau gelten im OSZE-Sprachgebrauch als „eingefrorene Konflikte". Die umfangreichen, seit nunmehr über zehn Jahren andauernden Bemühungen der OSZE, eine friedliche und nachhaltige Lösung für diese Konflikte zu finden, waren bislang wenig erfolgreich. Zu gewaltsamen Auseinandersetzungen kam es in den genannten Gebieten in den vergangenen Jahren zwar kaum – allenfalls in Abchasien ist der Waffenstillstand durch die Aktivitäten georgischer Guerillas bedroht –, von einer politischen Lösung sind jedoch alle vier Konflikte nach wie vor weit entfernt. Konkrete und substanzielle Fortschritte sind in keinem der vier Fälle zu verzeichnen. Als am ehesten einer Lösung zugänglich gilt der Konflikt um die transnistrische Region in der Republik Moldau. Dies mag einer der Gründe sein, warum der niederländische OSZE-Vorsitz für das Jahr 2003 die Regelung dieses Konflikts zu einer seiner Prioritäten gemacht hat. Drei eng miteinander verbundene Aspekte stehen dabei im Mittelpunkt der Arbeit der OSZE in Moldau:

1. der Abschluss eines Dokuments über die abschließende Regelung des Konflikts,
2. der vollständige Abzug der in Transnistrien stationierten russischen Truppen, einschließlich der dort gelagerten militärischen Ausrüstung und Munition, sowie
3. die Stationierung von Friedenstruppen unter der Ägide der OSZE.

Föderation als Konfliktlösung?

Der Verhandlungsprozess zwischen Chişinău und Tiraspol, bei dem die OSZE-Mission in Moldau seit 1993 zusammen mit Russland und der Ukraine[2] als Vermittler agiert, erhielt im Juli 2002 eine neue Dynamik. Auf einem Treffen am 2. und 3. Juli 2002 in Kiew hatten die Vermittler ein Doku-

1 Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE-Mission in der Republik Moldau oder der OSZE im Allgemeinen wider, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen des Autors. Der Beitrag behandelt den Zeitraum bis zum 31. August 2003.

2 Die Ukraine wurde erst 1995 als dritter Vermittler zu den Verhandlungen eingeladen.

ment vorgelegt, in dem sie die Föderalisierung der Republik Moldau vorschlugen. Eine föderale Lösung war von der moldauischen Regierung in den vergangenen zehn Jahren stets zurückgewiesen worden und wird von weiten Teilen der Opposition auch weiterhin abgelehnt. Die im Frühjahr 2001 ins Amt gewählte kommunistische Führung steht einer Umwandlung des moldauischen Staates von einem Einheitsstaat in eine Föderation jedoch offener gegenüber.

Das Kiewer Dokument[3] besteht aus acht Kapiteln und 42 Paragraphen. Das erste Kapitel behandelt die Grundlagen des Verfassungssystems der Republik Moldau. Das zweite Kapitel behandelt den Staatsaufbau, die Kapitel drei bis fünf skizzieren die Kompetenzen des Präsidenten, des Parlaments und der Regierung. Die Kapitel sechs und sieben beziehen sich auf das Gerichtssystem und die lokale Selbstverwaltung. Das achte Kapitel umfasst schließlich politische, wirtschaftliche, militärische sowie soziale und kulturelle Garantien wie auch Übergangsbestimmungen. Der Entwurf nimmt zwar auch Elemente aus vorangegangenen Dokumenten des Verhandlungsprozesses auf; da er jedoch weniger auf eine Definition des Status Transnistriens als auf eine Umgestaltung des Gesamtstaates abzielt, ist dem Föderalisierungsvorschlag eine neue Qualität zuzuschreiben. Er beschreibt die Republik Moldau als Föderation (Artikel 1) und sieht vor, dass innerhalb der Republik Moldau staatlich-territoriale Entitäten geschaffen werden, die über ihre eigene Verfassung und Gesetzgebung verfügen. Allerdings trifft das Kiewer Dokument keine Aussage darüber, aus wie vielen Entitäten die Föderation bestehen soll und wer über die Einrichtung der Entitäten bestimmt. Die Vertreter Gagausiens haben bereits ihren Anspruch deutlich gemacht, dass das derzeitige Autonomiegebiet Gagauz-Yeri eine gleichberechtigte Entität in der neuen Föderation werden müsse. Ob die Republik Moldau aus zwei (Bessarabien[4], Transnistrien), drei (Bessarabien, Transnistrien, Gagausien) oder mehr (z.B. entsprechend den 1998-2001 bestehenden Landkreisen) Entitäten bestehen wird, ist jedoch von grundlegender Bedeutung. Denn der Entwurf sieht vor, dass alle Entitäten gleichberechtigt sind (Artikel 4) und die gleiche Anzahl Vertreter in eine neu zu schaffende zweite Parlamentskammer entsenden sollen (Artikel 26). Diese Repräsentantenkammer hätte 30 Sitze. Die erste, die gesetzgebende Kammer, würde aus 71 Vertretern bestehen. Hier wären die Entitäten nicht paritätisch, sondern entsprechend ihrer Wahlbevölkerung vertreten. In der gesetzgebenden Kammer wären somit etwa 57 Abgeordnete aus Bessarabien, jedoch nur elf Abgeordnete aus Transnistrien und lediglich drei aus Gagausien vertreten. Bessarabien würde im Falle der gleichberechtigten Einbeziehung Gagausiens in die Föderation in der Kammer der Repräsentanten allerdings lediglich ein Drittel der Vertreter stellen. Da alle von der ersten Kam-

3 Eine englische Übersetzung des Kiewer Dokuments ist abgedruckt in: Bruno Coppieters/ Michael Emerson, Conflict Resolution for Moldova and Transdniestria Through Federalisation? CEPS Policy Brief No. 25, August 2002, Anhang.

4 Das Gebiet zwischen den Flüssen Prut und Nistru (Dnjestr) ist historisch auch unter dem Namen Bessarabien bekannt.

mer verabschiedeten Gesetze von der Repräsentantenkammer mit den Stimmen der Mehrheit ihrer Mitglieder bestätigt werden müssten, wäre dies für Chişinău kaum akzeptabel, könnte es dann doch von Gagausien und Transnistrien regelmäßig überstimmt werden. Sollte die Föderation dagegen nur aus zwei Entitäten bestehen, wäre in der Kammer der Repräsentanten die Bildung von entitätsübergreifenden Koalitionen erforderlich, um einen reibungslosen Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten. Um eine Blockade in der Kammer der Repräsentanten zu verhindern, würden Gesetze jedoch auch als bestätigt gelten, wenn die zweite Kammer diese innerhalb von 14 Tagen nicht berät oder wenn die gesetzgebende Kammer die Beschlüsse der Kammer der Repräsentanten mit den Stimmen von zwei Dritteln ihrer Mitglieder überstimmt. In einer aus zwei Entitäten bestehenden Föderation würde Transnistrien somit nur über eine begrenzte Vetomacht verfügen und befände sich trotz der formalen Gleichstellung mit Bessarabien *de facto* in einer schwächeren Position. Entscheidend für die transnistrische Seite ist daher insbesondere die Kompetenzabgrenzung zwischen der Föderation und den Entitäten.

Ausschließliche Kompetenzen der Föderation (Artikel 15) umfassen die Verfassung und die Bundesgesetze, den Staatsaufbau und das Staatsterritorium, die Regelung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Staatsangehörigkeit, die Regelung und den Schutz von Minderheitenrechten, die Errichtung der Organe der Legislative, Exekutive und Judikative sowie die Verfahren für ihre Organisation und ihre Tätigkeit, die Bildung der Organe der Staatsgewalt, das Staatseigentum, die Ausarbeitung der Grundzüge der Politik und Programme in den Bereichen Staat, Wirtschaft, Umwelt, Soziales, Kultur und nationale Entwicklung der Republik Moldau, die Gesetzgebung für ein einheitliches Wirtschafts-, Währungs- und Zollgebiet, die Außenpolitik, die Außenwirtschaftspolitik, Verteidigung und Sicherheit, das Grenzregime, das Rechtssystem, insbesondere die Strafverfolgung, das Straf- und Strafprozessrecht, Amnestie und Begnadigung, Zivil- und Zivilprozessrecht, Schiedsverfahren und intellektuelles Eigentum, Rechtskollisionen, Meteorologie, Standards und offizielle Statistiken sowie Staatsorden und Ehrentitel der Republik Moldau. Gemeinsame Kompetenzen der Föderation und der Entitäten (Artikel 16) betreffen die Übereinstimmung der Entitätsgesetzgebung mit dem Abkommen selbst sowie mit der Verfassung und den Gesetzen der Republik Moldau, den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, den Schutz der Minderheitenrechte, allgemeine Fragen in den Bereichen Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kultur und Sport, die Koordination des Gesundheitswesens, den Schutz der Familie, das Sozialsystem, den Katastrophenschutz, die Einführung gemeinsamer Steuerprinzipien, die Gesetzgebung in den Bereichen Verwaltung, Verwaltungsverfahren, Arbeit, Aufenthaltsrecht, Land-, Wasser- und Forstwirtschaft, Bodenschätze und Umweltschutz ebenso das Personal der Gerichts- und Vollzugsorgane sowie der Anwalts- und Notariatskammer und die Einführung gemeinsamer Prinzipien

für die Organisation der Staatsgewalt und der lokalen Selbstverwaltung. Kompetenzen, die in dem Abkommen weder als alleinige Kompetenzen der Föderation noch als gemeinsame Kompetenzen definiert wurden, fallen in den Kompetenzbereich der Entitäten (Artikel 17). Die Gesetze und Verordnungen der Entitäten dürfen jedoch der Verfassung und den Gesetzen der Republik Moldau nicht widersprechen (Artikel 20). Vor dem Hintergrund des Status quo ist zudem erwähnenswert, dass der Entwurf die Schaffung interner Zollkontrollen sowie Behinderungen des freien Waren- und Personenverkehrs verbietet (Artikel 18), den moldauischen Leu als Währung (Artikel 19) und die moldauische Sprache in lateinischer Schrift als Staatssprache festlegt (Artikel 14). Den Entitäten wird jedoch das Recht eingeräumt, auf ihrem Gebiet offizielle Sprachen einzuführen, die neben der Staatssprache verwendet werden können. Die Implementierung des Abkommens und die Abgrenzung der Kompetenzen soll in einer Übergangsphase Schritt für Schritt erfolgen (Artikel 16). Unstimmigkeiten zwischen den Parteien bei der Umsetzung des Abkommens sollen unter der Vermittlung Russlands, der Ukraine und der OSZE-Mission durch Verhandlungen und Konsultationen beigelegt werden (Artikel 34). Eine Friedenstruppe unter Aufsicht der OSZE soll während der Übergangsphase für Sicherheit und Stabilität sorgen (Artikel 36, III); konkrete Angaben über ihre Zusammensetzung werden jedoch nicht gemacht.

Trotz der vielen Detailregelungen ist der Entwurf in wesentlichen Bereichen unpräzise: Genaue Angaben über die Rolle der Garantiemächte oder über die Struktur der Friedenstruppe bleibt das Kiewer Dokument schuldig, die Abgrenzung zwischen föderalen und gemischten Kompetenzen ist teilweise widersprüchlich und die Anzahl der Entitäten ist nicht festgelegt. Darüber hinaus fehlen genauere Bestimmungen zur Übergangsphase und zum Streitschlichtungsverfahren bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Föderation und den Entitäten. Letztlich handelt es sich bei dem Kiewer Dokument um einen relativ hastig zusammengestellten Entwurf, der sich in weiten Teilen darauf beschränkt, Bestimmungen der Verfassung der Russischen Föderation zu zitieren. Als Grundlage für ein abschließendes Abkommen zwischen Transnistrien und der moldauischen Zentralregierung ist das Kiewer Dokument daher kaum geeignet. Allerdings hat dieser Entwurf zwei wesentliche Dinge bewirkt: *Erstens* erhielt der seit Sommer 2001 ruhende Verhandlungsprozess neue Dynamik und *zweitens* wird die Idee einer föderalen Lösung zum ersten Mal im Rahmen dieses Prozesses ernsthaft diskutiert.

Die OSZE-Mission in Moldau hatte bereits in den vorangegangenen Jahren vorsichtig Werbung für eine Föderalisierung der Republik Moldau gemacht, war mit diesem Ansinnen jedoch bis Sommer 2002 nicht durchgedrungen. Nach Vorlage des Kiewer Dokuments stellten sich zwar weite Teile der moldauischen Opposition sowie einige westliche Beobachter gegen diese Idee, moderatere Oppositionspolitiker wie der ehemalige Ministerpräsident Dumitru Braghiş, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten befürworteten jedoch die Idee im Prinzip. Vor allem zwei Punkte sprechen für eine

Föderalisierung der Republik Moldau. *Erstens* ist eine dauerhafte Lösung des Konflikts ohne Zugeständnisse an die transnistrische Seite nicht zu erreichen und *zweitens* bedeutet eine föderale Umgestaltung des moldauischen Staates, dass Transnistrien auch in Entscheidungen eingebunden wird, die den Gesamtstaat betreffen. Im Gegensatz zu einer bloßen Autonomieregelung, die die Entwicklung von parallelen und letztlich voneinander getrennten Strukturen begünstigt, ist eine Föderation inklusiv angelegt. Darüber hinaus wird von Kritikern der Föderalisierung oftmals übersehen, dass Autonomieregelungen einem Gebiet u.U. größere Rechte und Freiheiten einräumen als föderale Modelle. Die Frage der konkreten Kompetenzabgrenzungen und die Möglichkeiten Transnistriens, auf Entscheidungen, die den gesamten Staat betreffen, Einfluss zu nehmen, sind daher Kernpunkte, die unabhängig von dem letztlich gewählten Modell der konkreten Bestimmung bedürfen.

Bei der Behandlung dieser Kernpunkte sind jedoch seit der Vorlage des Kiewer Dokuments kaum Fortschritte erzielt worden. Zwar trafen sich die Konfliktparteien und die Vermittler zwischen August und November 2002 zu elf Verhandlungsrunden, jedoch konnten sie sich nicht einmal auf den genauen Wortlaut des ersten Artikels eines abschließenden Dokuments einigen. Zunächst nahm die transnistrische Seite Abstand von einem Entwurf, in dem die Republik Moldau als demokratischer, föderaler Rechtsstaat beschrieben wird, der auf vertraglicher Basis errichtet ist, da sie ihr Konzept eines „gemeinsamen Staates", das in der Praxis auf eine Konföderation herausläuft, nicht aufgeben wollte. Nachdem die transnistrische Seite hier zu Zugeständnissen bereit war, kam man in Chişinău zu der Erkenntnis, dass eine Föderation auf Vertragsbasis auf eine Anerkennung Transnistriens und letztlich doch auf eine konföderale Lösung hinauslaufen könnte. Der Verhandlungsprozess kam daher Ende 2002 erneut zu einem Stillstand. Der Vorschlag des moldauischen Staatspräsidenten Vladimir Voronin, eine gemeinsame Verfassungskommission einzusetzen und diese mit der Ausarbeitung einer neuen Verfassung für die Republik Moldau, einschließlich Transnistriens, zu beauftragen, belebte den Prozess jedoch Anfang Februar 2003 wieder. Voronins Initiative sah vor, dass die gemeinsame Kommission innerhalb von sechs Monaten einen Entwurf für eine föderale Verfassung entwerfen solle. Dieser Entwurf sollte dann in der Öffentlichkeit diskutiert und bis zum 1. Februar 2004 einem Referendum unterzogen werden. Nach einer einjährigen Übergangsphase könnten dann am 25. Februar 2005, nach Ablauf der Legislaturperiode des derzeitigen moldauischen Parlaments, Wahlen zu einem neuen Parlament erfolgen. Mit dieser Initiative bot die moldauische Seite Transnistrien zum ersten Mal an, gemeinsam eine neue Grundlage für den wiedervereinigten Staat zu bauen. Bislang war man in Chişinău davon ausgegangen, dass die Reintegration Transnistriens im Wesentlichen auf der Basis der geltenden Staats- und Verfassungsordnung der Republik Moldau zu erfolgen habe, ohne dabei zu beachten, dass die transnistrische Bevölkerung an der Ausarbeitung dieser Ordnung nicht beteiligt war.

Trotz dieser Zugeständnisse und obwohl die gemeinsame Verfassungskommission tatsächlich im April 2003 gebildet wurde, ist es bislang zu keinem wesentlichen Fortschritt bei der Ausarbeitung eines abschließenden Dokuments oder einer neuen Verfassung gekommen. Erst Anfang August tauschten die transnistrische und die moldauische Delegation in der Kommission erste Entwürfe aus. Der transnistrische Entwurf, der noch am selben Tag im Internet zugänglich gemacht wurde, skizzierte jedoch eher eine lose Konföderation als eine Föderation und fiel sogar hinter zuvor mündlich geäußerte transnistrische Vorstellungen zurück. Zudem ist anzumerken, dass die Arbeit der Verfassungskommission bis Anfang Juli blockiert war, da sich die beiden Seiten weder über das Statut der Kommission noch über den Tagungsort einigen konnten. Erst Anfang Juli legten sich die beiden Seiten unter Vermittlung der OSZE-Mission auf ein Statut und auf Bender als Sitz der Kommission fest. Bei diesen Diskussionen wurde deutlich, dass nicht nur auf transnistrischer Seite der politische Wille zu wirklichen Fortschritten begrenzt ist, sondern dass auch die moldauische Seite noch zögert, die selbst angestoßenen Initiativen in die Praxis umzusetzen. Die Rolle der OSZE-Mission in dieser Phase bestand in erster Linie in klassischer Vermittlungstätigkeit. Die Missionsbüros in Chişinău und Tiraspol dienten als neutrale Orte für die Verhandlungen zwischen den politischen Verhandlungsführern beider Seiten und auch zwischen den Mitgliedern der Verfassungskommission. Die OSZE stellte zudem offiziell das Gebäude in Bender zur Verfügung, in dem sich die Verfassungskommission zu ihren weiteren Treffen einfand. Darüber hinaus gelang es der OSZE-Mission, eine Formel zu finden, nach der Experten der Europäischen Union als beratende Beobachter an der Ausarbeitung der Verfassung mitarbeiten können.

Das gewachsene Interesse der Europäischen Union an einer dauerhaften Regelung des Konflikts in Transnistrien wird einer der wesentlichen Faktoren für den Konfliktregelungsprozess in den kommenden Jahren sein. Die EU hat nicht nur Experten für die Unterstützung der Verfassungskommission entsandt, sondern insbesondere auch begonnen, ihre politische und wirtschaftliche Macht in diesen Prozess einzubringen. So verhängte der Ministerrat der EU am 27. Februar 2003 Visabeschränkungen gegen 17 Mitglieder der transnistrischen Führung. Diese 17 Personen wurden für die mangelnde Kooperation bei der Suche nach einer politischen Lösung des Konflikts verantwortlich gemacht. Im Fall fortgesetzter Obstruktionen drohte der Ministerrat mit weiteren Sanktionen. Da diese aller Voraussicht nach auf Wirtschaftssanktionen wie etwa die Sperrung von Konten hinauslaufen werden, wurde diese Maßnahme in Tiraspol sehr aufmerksam registriert. Zwar blieb der Fortschritt bei den Statusverhandlungen seitdem begrenzt, doch ist die derzeitige Blockade nicht nur auf die transnistrische Seite zurückzuführen, sondern erklärt sich in wesentlichen Teilen auch aus der mangelnden Kompromissbereitschaft der moldauischen Seite. Auf die Frage des Abzugs der russischen Ausrüstung und Munition hatten die Sanktionen der EU – denen sich assoziierte

Staaten und insbesondere die USA sofort angeschlossen hatten – eine umgehende Wirkung.

Istanbul – Porto – Maastricht?

Russland hatte sich bereits auf dem KSZE-Ministerratstreffen 1992 in Stockholm verpflichtet, die zu sowjetischer Zeit in Moldau stationierte 14. Armee[5] aus dem nun unabhängigen Land abzuziehen. Zwischen 1992 und 1999 wurde der Umfang dieser Truppen zwar von 9.250 auf 2.600 Mann reduziert, große Mengen schwerer, unter den KSE-Vertrag fallender Waffen sowie rund 40.000 Tonnen Munition waren jedoch in Moldau verblieben. Eine weitere Truppenreduzierung war nach allgemeiner Einschätzung an den vorherigen Abzug dieser Munition sowie der übrigen militärischen Ausrüstung gebunden. Die transnistrische Führung betrachtete Ausrüstung und Munition jedoch als ihr Erbe aus dem Nachlass der untergegangenen Sowjetunion und drohte Widerstand und Blockaden gegen den Abzug an, falls Transnistrien nicht eine entsprechende finanzielle Entschädigung erhalten würde. In der Tat erklärte sich Russland in einem 1998 in Odessa abgeschlossenen geheimen Protokoll zu entsprechenden Kompensationen bereit, allerdings war auch in Moskau kein wirklicher politischer Wille zu erkennen, die russischen Truppen vollständig abzuziehen. Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten im November 1999 verpflichtete Russland sich dann allerdings, sämtliches in der transnistrischen Region der Republik Moldau befindliches KSE-relevantes Material bis Ende 2001 zu zerstören oder abzutransportieren sowie bis Ende 2002 auch seine Streitkräfte vollständig aus dem Hoheitsgebiet der Republik Moldau abzuziehen. Das russische Einlenken in dieser Frage war auf die Kombination aus mit völkerrechtlichen Argumenten (KSE-Vertrag) unterfüttertem diplomatischem Druck,[6] konkreten Hilfsangeboten westlicher Staaten und der Kompromissbereitschaft des am Ende seiner Amtszeit stehenden russischen Präsidenten Jelzin zurückzuführen. Die Nachwirkungen dieser diplomatischen Initiative ermöglichten es dem Ständigen Rat der OSZE am 9. Dezember 1999, „den Umfang des derzeitigen Mandats [der OSZE-Mission in Moldau, C.N.] im Einklang mit Absatz 19 der Gipfelerklärung von Istanbul auszuweiten, um die Transparenz der Beseitigung und Zerstörung russischer Munition und Waffen und die Koordinierung der zur Erleichterung des Abzugs und der Zerstörung angebotenen finanziellen und technischen Hilfe zu gewährleisten“.[7]

5 Die in Transnistrien verbliebenen Verbände der ehemaligen 14. Armee tragen seit 1995 die Bezeichnung „Operationelle Gruppe der russischen Streitkräfte in der transnistrischen Region der Republik Moldau“ (OGRF).

6 Die USA wiesen z.B. darauf hin, dass die Ratifizierung des KSE-II-Vertrages erst nach dem Abschluss des Truppenrückzugs aus Moldau möglich sein werde.

7 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 329, PC.DEC/329, 9. Dezember 1999.

Die OSZE-Mission wurde daraufhin um einen Konversionsexperten ergänzt und führte in den folgenden Monaten umfangreiche Verhandlungen in Tiraspol und Chişinău sowie verstärkt in Moskau. Zudem wurde ein freiwilliger Fonds für die Unterstützung des Abzugs eingerichtet. Die Mittel wurden allerdings zunächst nicht bereitgestellt, da keine entsprechenden Fortschritte zu verzeichnen waren. Erst Ende Mai 2001 unterzeichneten Missionsleiter William Hill und der stellvertretende russische Verteidigungsminister Wladimir Isakow ein Übereinkommen, in dem die Finanzierung der Zerstörung russischer Waffen in Transnistrien durch die OSZE sowie die Grundsätze der Überwachung dieses Prozesses geregelt wurden. Daraufhin begannen die in Transnistrien stationierten russischen Einheiten unter Aufsicht der Mission mit der Zerstörung ihrer schweren Waffen. Mitte Juni erreichten Russland und die OSZE zudem ein Übereinkommen mit Transnistrien, welches den Abzug russischer Ausrüstung sowie die Zerstörung der in Transnistrien gelagerten Munition regelt. Auch dies wird von der OSZE finanziert. Trotz der ungeachtet des Abkommens fortgesetzten transnistrischen Proteste und Blockaden[8] wurde bis zum 14. November 2001 sämtliches in Transnistrien stationiertes und unter den KSE-Vertrag fallendes militärische Gerät zerstört bzw. evakuiert und somit der erste Teil der in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen erfüllt. Die OSZE und Russland hatten die transnistrische Führung mit diplomatischem Druck und materiellen Zugeständnissen letztlich zum Einlenken bewegt. Entscheidend für den Erfolg war jedoch die Tatsache, dass auf russischer Seite 2001 die Bereitschaft bestand, den ersten Teil der 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen auch wirklich umzusetzen und entsprechend auf die transnistrische Führung einzuwirken.[9]

Dennoch scheiterte die Erfüllung des zweiten Teils der Istanbuler Verpflichtungen an erneuten Blockaden der transnistrischen Führung. So verweigerte die transnistrische Führung die Einfuhr des von der OSZE finanzierten Spezialgeräts für die Zerstörung der Munition. Auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Porto am 6. und 7. Dezember 2002 wurde daher eine Erklärung verabschiedet, in der es u.a. heißt: „Wir begrüßen die verpflichtende Zusage der Russischen Föderation, den Abzug der russischen Streitkräfte ehestmöglich abzuschließen, sowie ihre Absicht, dies bis zum 31. Dezember 2003 zu tun, sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind.“[10] In ihrer Erklärung von Porto hat die OSZE sich damit nicht nur die von Russland vorgetragene Position zu Eigen gemacht, dass die Verzögerung des Abzugs der Mu-

8 Die Protestaktionen richteten sich sowohl gegen die russischen Streitkräfte, gegen deren Kommandeur von der transnistrischen „Staatsanwaltschaft“ ermittelt wurde (vgl. Infotag, 26. Juli 2001), als auch gegen die OSZE-Mission, deren Büro belagert und deren Mitgliedern teilweise die Einreise nach Transnistrien verweigert wurde (vgl. Infotag, 19. Juli und 28. August 2001; RFE/RL Newsline 31. August 2001).

9 Vgl. William Hill, Making Istanbul a reality: Moldova, Russia, and the withdrawal from Transdniestria, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 141.

10 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: Erklärungen des Ministerrats, S. 471-483, hier: S. 476.

nition „teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die transnistrischen Behörden systematisch Schwierigkeiten machten und Hindernisse in den Weg legten“,[11] sie eröffnete der Russischen Föderation durch den Halbsatz „sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind“ auch einen Weg, den Abzug der Streitkräfte über Dezember 2003 hinaus zu verzögern, ohne gegen die in Porto eingegangene Verpflichtung im Worte zu verstoßen. Der entsprechende Text war mit der moldauischen Delegation nicht abgestimmt worden, sondern in erster Linie Produkt amerikanisch-russischer Verhandlungen. Im Gegensatz zu den meisten westlichen Staaten, die in Porto nur mit Staatssekretären oder politischen Direktoren vertreten waren, hatte Russland als einziger gewichtiger Staat seinen Außenminister nach Porto gesandt. Der politisch wie numerisch starken russischen Delegation gelang es daher, ihre Vorstellungen ohne nennenswerte Widerstände durchsetzen. Die moldauische Delegation dagegen konnte lediglich eine interpretative Erklärung hinzufügen, in der sie die Russische Föderation mit Nachdruck aufforderte, der von ihr 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtung, den Abzug ihrer Streitkräfte aus dem Hoheitsgebiet der Republik Moldau abzuschließen, nachzukommen, und klarstellt, dass sich der Begriff „erforderliche Voraussetzungen“ im Zusammenhang mit dem Abzug ausschließlich auf eventuelle technische Vorkehrungen bezieht und in keinem Fall für irgendwelche politischen Umstände gelten könne.[12] Noch deutlicher wird das Ausmaß der moldauischen Frustration in einer Erklärung Moldaus in der Sitzung des Ständigen Rats vom 12. Dezember 2002: „Allerdings müssen wir auch feststellen, dass die Methoden, die einige der am stärksten involvierten Delegationen eingesetzt haben, um unsere Zustimmung zu erlangen, ein Novum in unserer Organisation darstellen und niemals als Verhandlungsprozess im herkömmlichen Sinn des Wortes bezeichnet werden können.“[13]

Die Erklärung von Porto hat zwar die Istanbuler Verpflichtungen nicht aufgehoben, sie hat sie jedoch in erheblichem Maße aufgeweicht. Zwar ist der Abzug der Munition, der militärischen Ausrüstung und der Truppen in der Tat nicht gegen transnistrischen Widerstand durchzuführen, allerdings muss bezweifelt werden, dass die russische Föderation nicht über die notwendigen Hebel verfügt, diesen Widerstand zu brechen, soweit sie ein wirkliches Interesse an der Erfüllung der Verpflichtungen hat. Die Zerstörung des KSE-relevanten Materials im Jahr 2001 hat gezeigt, dass transnistrischer Widerstand nicht unüberwindbar ist, und auch die Entwicklungen zwischen März und Juli 2003 deuten darauf hin.

Am 5. März 2003 fasste der Oberste Sowjet Transnistriens einen Beschluss, in dem er der transnistrischen Führung empfahl, den Abzug der militärischen Ausrüstung und Munition der russischen Streitkräfte aus Transnistrien zu er-

11 Ebenda.

12 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: ebenda, Beilage 1, S. 479-480, hier: S. 479.

13 Erklärung der Delegation Moldaus, in: OSZE, Ständiger Rat, PC.JOUR/426, 12. Dezember 2002, Anhang.

möglichen. Dieser Beschluss war gleichbedeutend mit der Zustimmung Transnistriens zum Abzug. Tatsächlich wurden zwischen März und Juni 2003 etwa 35 Prozent der militärischen Ausrüstung und der in Transnistrien gelagerten Munition abgezogen. Zwei Ereignisse trugen zu diesem Durchbruch bei. Zunächst war man in Tiraspol über die erwähnten Visabeschränkungen der Europäischen Union beunruhigt. Die Verhängung von Sanktionen wurde von der EU zwar mit dem mangelnden Fortschritt im Verhandlungsprozess begründet, in den vorangegangenen zweieinhalb Jahren war die Anwendung von Sanktionen jedoch meistens mit der Blockade des Truppenabzugs in Verbindung gebracht worden. Auch Russland, das die Sanktionen aufgrund des transnistrischen Verhaltens im Verhandlungsprozess ablehnte, hatte die Androhung von Sanktionen im Zusammenhang mit der Blockade des Truppenabzugs befürwortet. Zugeständnisse in dieser Frage erschienen Tiraspol vor dem Hintergrund möglicher weiterer Sanktionen daher opportun. Zweitens hatte eine Delegation der russischen Firma Gazprom der transnistrischen Seite Anfang März einen Schuldenerlass in Höhe von 100 Millionen US-Dollar für ausstehende Gasrechnungen als Kompensation für das abzuziehende Gerät zugesagt. Die transnistrische Seite war somit durch eine klassische Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“ ein weiteres Mal zu einem kooperativen Verhalten bewogen worden. Wie bereits 2001 war diese kooperative Haltung jedoch auch 2003 nicht von Dauer. Nachdem der versprochene Schuldenerlass bis Mitte Juni 2003 nicht gewährt worden war, blockierte Transnistrien den weiteren Abzug für einen Monat. Ein weiterer Aspekt, der den erneuten Blockaden zugrunde liegen dürfte, betrifft die Art der in der zweiten Jahreshälfte abzuziehenden Munition und Ausrüstung. Waren bislang Geräte und Munition abgezogen worden, die von den russischen Streitkräften in Zukunft benutzt werden können, ist ein Großteil der jetzt noch in Transnistrien gelagerten Munition aus russischer Sicht veraltet. Für die transnistrischen Streitkräfte sowie für militärische Verbände, die in erster Linie mit älteren, sowjetischen Waffensystemen ausgestattet sind, ist die verbleibende Munition allerdings noch nutzbar. Anders ausgedrückt, während Russland kein besonderes Interesse daran hat, weitere Munition nach Russland zu transferieren, die dort auf russische Kosten gelagert oder zerstört werden müsste, hat Transnistrien ein Interesse daran, eben diese Munition zu behalten – sei es für die eigenen Streitkräfte oder für den Weiterverkauf. Zwar finanziert die OSZE über den freiwilligen Fonds den Abtransport der Munition und würde auch deren Zerstörung in Transnistrien finanzieren, jedoch haben sich die Staaten, die Mittel für den freiwilligen Fonds bereitstellen, bislang nicht bereit erklärt, auch die Zerstörung der Munition in Russland zu finanzieren. Die Zerstörung in Transnistrien scheitert jedoch an transnistrischem Widerstand. Da Fortschritte in dieser Hinsicht bei Manuskriptabschluss nicht absehbar sind, wird sich die Erfüllung der Istanbuler Verpflichtungen aller Voraussicht nach länger als bis Ende 2003 hinziehen. Die russische Seite führt den derzeitigen Stopp des Abzugs auf Zollprobleme

zurück[14] und stellt sich auf den Standpunkt, dass bis zur Lösung dieser Probleme nicht davon ausgegangen werden könne, dass die notwendigen Bedingungen für den Abzug vorliegen. Aus russischer Sicht wäre die abermalige Aufschiebung der ursprünglich für Ende 2002 festgelegten Frist somit von der in Porto verabschiedeten Erklärung gedeckt.

OSZE-Friedenstruppen für Transnistrien?

Selbst wenn Russland sein militärisches Gerät sowie die in Transnistrien lagernde Munition vollständig aus der Region abziehen würde, wären damit nicht sämtliche Voraussetzungen für den Abzug der verbliebenden 1.288 russischen Soldaten erfüllt. Derzeit werden auf Rotationsbasis jeweils 500 bis 600 Soldaten der OGRF im Rahmen der trilateralen, russisch-moldauisch-transnistrischen Friedenstruppe eingesetzt, die seit 1992 in einer etwa zwölf Kilometer tiefen Sicherheitszone beiderseits des Nistru (Dnjestr) stationiert ist. Ein Abzug der russischen Truppen würde aus der trilateralen Friedenstruppe eine moldauisch-transnistrische Operation machen. Obwohl es seit August 1992 zu keinen schweren Zwischenfällen in der Sicherheitszone gekommen ist, wäre es unverantwortlich, die beiden Konfliktparteien ohne eine dritte Partei mit der Friedenssicherung zu beauftragen. Ein vollständiger Abzug der russischen Truppen ist somit an die Stationierung neuer Friedenstruppen gebunden.
Wie bereits angesprochen sah das Kiewer Dokument die Stationierung von Friedenstruppen unter der Ägide der OSZE vor, ohne jedoch konkrete Angaben zur Form und zur Zusammensetzung zu machen. Russische Politiker und Diplomaten haben verschiedentlich betont, dass Russland in einer Friedenstruppe für Transnistrien eine führende Rolle spielen müsse, und auch westliche OSZE-Delegationen räumen ein, dass eine Friedenstruppe ohne russische Beteiligung nicht realistisch ist. Allerdings sehen die Mitte 2003 vom niederländischen OSZE-Vorsitz und anderen westlichen Teilnehmerstaaten diskutierten Lösungen für Russland keine dominierende Rolle vor. Unabhängig davon, ob die OSZE selbst, die NATO bzw. der NATO-Russland-Rat oder aber die Europäische Union eine solche Truppe stellen werden, ist daher zwar von einer starken russischen Beteiligung, nicht jedoch von einem russischen Kommando auszugehen.
Die Einrichtung einer OSZE-Friedenstruppe bis Anfang 2004 ist nicht realistisch, da die OSZE derzeit weder die Kapazitäten für eine solche Operation besitzt noch unter allen Teilnehmerstaaten die Bereitschaft besteht, im Rahmen der OSZE entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Auf dem Minister-

14 Aufgrund eines am 15. Mai 2003 zwischen der Republik Moldau und der Ukraine geschlossenen Zollabkommens können über die Ukraine keine Güter abgezogen werden, die mit transnistrisch-moldauischen Zollsiegeln versehen sind. Diese Siegel hatten am 1. September 2001 ihre Gültigkeit verloren. Aus russischer Sicht belastet dieses Abkommen auch die Abwicklung des Abzugs.

ratstreffen von Maastricht wird die in Porto eingesetzte Arbeitsgruppe zu Friedenstruppen zwar Vorschläge zur Reform der 1992 in Helsinki verabschiedeten Regularien für OSZE-Friedensoperationen vorlegen, für einen Einsatz in Moldau Anfang 2004 werden diese Reformschritte jedoch kaum ausreichend sein. Gleichzeitig werden die Diskussionen über die Mandatierung von Friedensoperationen anderer Organisationen durch die OSZE im Rahmen der Arbeitsgruppe immer konkreter. Die OSZE hat bereits 1999 in der Europäischen Sicherheitscharta die Voraussetzungen für die Mandatierung von Friedensoperationen geschaffen, die von anderen Staaten oder Organisationen geführt werden. Dort heißt es in Punkt 46 u.a.: „Wir haben beschlossen, Möglichkeiten einer potenziell größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu prüfen. Unter Bekräftigung unserer Rechte und Pflichten aus der Charta der Vereinten Nationen und auf der Grundlage unserer bereits gefassten Beschlüsse bestätigen wir, dass die OSZE, im Einzelfall und mit Konsens, beschließen kann, eine Rolle bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist. Diesbezüglich könnte sie auch beschließen, das Mandat für die Friedenserhaltung durch andere zur Verfügung zu stellen und die Unterstützung von Teilnehmerstaaten sowie anderer Organisationen in Form von Ressourcen und Expertenwissen anzustreben. Im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit könnte sie auch einen koordinierenden Rahmen für derartige Bemühungen zur Verfügung stellen.“[15]

Ausgehend von dieser Feststellung favorisiert der niederländische OSZE-Vorsitz 2003 daher die Stationierung einer von der EU geführten Friedenstruppe unter OSZE-Mandat. Eine solche Truppe könnte auch ein starkes russisches Kontingent enthalten.[16] Die Modalitäten für die Einbindung Russlands in EU-Friedensmissionen liegen bereits vor. Entsprechend diesen Bestimmungen wäre Russland den anderen EU-Mitgliedstaaten in der Friedenstruppe bei Durchführung der alltäglichen Aufgaben gleichgestellt.[17] Allerdings wäre eine solche Operation dem Europäischen Militärstab unterstellt, Russland hätte also keine Kommandogewalt über die Gesamtoperation. Neben der EU, die ihre Bereitschaft zur Übernahme einer solchen Operation bereits signalisiert hat, käme auch die NATO für eine derartige Aufgabe in Frage. Allerdings wird eine Stationierung von NATO-Truppen von der transnistrischen Führung bislang abgelehnt, und auch die transnistrische Bevölkerung steht der NATO eher kritisch gegenüber. Insbesondere die während des Kosovo-Krieges von der transnistrischen Führung betriebene intensive Anti-

15 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. 471-472.

16 Vgl. Dov Lynch, Russia faces Europe, Chaillot Paper Nr. 60, Paris 2003, S. 100-103; John Chalmers, Dutch propose EU peacekeeping force for Moldova, Reuters, 11. Juli 2003.

17 Vgl. Presidency Report on ESDP, 10160/2/02REV2ESDP188, Annex IV, Arrangements for Consultation and Cooperation between the European Union and Russia on CIS Crisis Management, Brüssel, 22. Juni 2002.

NATO-Propaganda dürfte diesbezüglich noch eine gewisse Wirkung entfalten. Eine EU-Friedenstruppe unter OSZE-Mandat und unter Beteiligung Russlands sowie weiterer interessierter Teilnehmerstaaten dürfte daher die beste Variante für die Friedenssicherung in Moldau ab 2004 sein. Eine solche Friedenstruppe würde voraussichtlich kaum größer als 600 Soldaten sein und könnte schrittweise abgebaut werden. Da im Zuge einer abschließenden Konfliktregelung auch die Integration bzw. Demobilisierung der Sicherheitskräfte auf beiden Seiten erfolgen dürfte, wären die Überwachung des Demobilisierungsprozesses sowie die Ausbildung und Modernisierung von Polizeikräften die eigentlichen Zukunftsaufgaben in Moldau. Dies wiederum wären klassische Aufgaben für die OSZE. Eine EU-Friedenstruppe in Moldau wäre daher eine gute Übergangslösung. Aufgrund ihrer zeitlichen Befristung, der militärisch stabilen Lage in der Region und der Expertise der seit 1993 in Moldau anwesenden OSZE-Mission sollte die EU-Friedenstruppe möglichst eng an die zivile OSZE-Mission angebunden werden. Im Gegensatz zur EU-Mission Artemis im Kongo, deren politische Kontrolle dem Politik- und Sicherheitskomitee der EU obliegt, sollte die politische Führung einer Friedensoperation in Moldau bei der OSZE verbleiben.

Fazit und Ausblick

Der niederländische OSZE-Vorsitz 2003 schenkt der Lage in der Republik Moldau viel Aufmerksamkeit und versucht mit großem Einsatz, die Regelung des Transnistrien-Konflikts voranzubringen. Das durch diese Initiativen erreichte Momentum gilt es nun zu nutzen. Als Mitglied der OSZE-Troika und als EU-Präsidentschaft des zweiten Halbjahrs 2004 haben die Niederlande auch im kommenden Jahr die Möglichkeit, direkt auf die von ihnen angestoßenen Prozesse einzuwirken. Bulgarien, das den OSZE-Vorsitz 2004 übernehmen wird, hat als Nachbarstaat und Mutterland der viertgrößten Minderheit in der Republik Moldau ebenfalls ein Interesse an einer baldigen Regelung des Transnistrien-Konflikts. Gleiches gilt für die Europäische Union als Ganzes, die ihre Grenze 2007 voraussichtlich bis an den Prut ausdehnen wird. Dies sind gute Voraussetzungen für einen weiteren Fortschritt im Konfliktregelungsprozess. Zwar obliegt die Regelung des Konflikts letztlich den Parteien selbst, jedoch wird es nur über die Einflussnahme von außen, insbesondere die ausgewogene Anwendung von Anreizen und Sanktionen, möglich sein, die Kräfte zu schwächen, die an der Aufrechterhaltung des Status quo ein größeres Interesse haben als an einer Konfliktregelung. Auch der Abzug der russischen Truppen wird ohne eine aktive Politik von EU und USA nicht zu erreichen sein, da das Interesse an einer dauerhaften, zumindest symbolischen Truppenstationierung in Moldau in einflussreichen Kreisen der russischen Politik weiterhin sehr stark ausgeprägt ist.

Volker Jacoby

Die OSZE-Mission in Georgien[1]

Einführung

Das Mandat der OSZE-Langzeitmission in Georgien umfasst alle Dimensionen, mit denen sich die OSZE überhaupt beschäftigt. Es umschließt politisch-militärische Aspekte, die menschliche und die ökonomisch-ökologische Dimension. Die Mission besteht seit 1992; ihr Mandat ist in den letzten Jahren kontinuierlich erweitert worden, insbesondere 1999, 2001 und im Dezember 2002 um den Überwachungseinsatz an der georgisch-russischen Grenze.[2]
1999 hatte die Mission weniger als 20 internationale Mitarbeiter, im Jahr 2003 sind es über 160. Damit ist die Mission gewissermaßen in die Komplexität der politischen, wirtschaftlichen und menschlichen Situation Georgiens und der gesamten Region hineingewachsen.
Es ist die Verbindung zwischen allen Dimensionen der OSZE, die Verflechtung aller Aktivitäten der Mission, die die Arbeit in der Mission in Georgien zu einer außerordentlich interessanten Erfahrung macht.
Im Rückblick auf die vergangenen dreieinhalb Jahre hat die Erweiterung des Mandats der OSZE-Mission in Georgien um die Grenzbeobachtungsmission die auffälligsten Veränderungen mit sich gebracht und die Mission um eine weitere sehr sensible Aufgabe bereichert. Eine gewissermaßen schon „historische“ Kernaufgabe der Mission ist nach wie vor die Förderung der Suche nach einer friedlichen und dauerhaften Lösung im georgisch-südossetischen Konflikt. Hinzu kommen die Unterstützung der Vereinten Nationen in ihrem Bemühen um eine friedliche Beilegung des georgisch-abchasischen Konflikts

1 Die in dem Beitrag vertretenen Auffassungen geben ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

2 Mit Beschluss vom 15. Dezember 1999 hatte der Ständige Rat die Mission zusätzlich zu ihrem ursprünglichen Mandat damit beauftragt, „Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten“ (OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334 vom 15. Dezember 1999). Dieses Mandat wurde zwei Jahre später, am 13. Dezember 2001, um die „Beobachtung von Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Inguschischen Republik der Russischen Föderation und die Berichterstattung darüber” ausgeweitet (OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450 vom 13. Dezember 2001). Ein weiteres Jahr später, am 19. Dezember 2002, entschied der Ständige Rat, das Mandat ein weiteres Mal auszuweiten auf die „Beobachtung von Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Republik Dagestan der Russischen Föderation und die Berichterstattung darüber” (OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 523, Grenzüberwachungseinsatz der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/523 vom 19. Dezember 2002). Des Weiteren wurde beschlossen, „die Effizienz des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien innerhalb des bestehenden Einsatzgebiets (…) entlang der inguschischen und tschetschenischen Abschnitte der georgisch-russischen Grenze zu erhöhen” (ebenda).

und Aufgaben im Bereich der menschlichen Dimension, die u.a. auf die Förderung demokratischer Institutionenbildung, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Medienfreiheit und die Gleichberechtigung von Männern und Frauen ausgerichtet sind.
Man ist versucht, diese scheinbar so unterschiedlichen Aspekte des Mandats der Mission gesondert und nacheinander zu verhandeln. Doch setzt sich auch innerhalb der Mission immer stärker die Erkenntnis durch, dass alle im Mandat genannten Bereiche, alle Aktivitäten so stark miteinander verflochten sind, dass gerade von dieser Interdependenz Synergieeffekte zu erhoffen sind. Eine aktive Integration aller Aspekte des Mandats kann als eine der Schlüsselherausforderungen für die Mission angesehen werden.
Was bedeutet das konkret? Alle Aufgaben der Mission haben – mittelbar oder unmittelbar – mit dem Verhältnis zwischen Georgien und der Russischen Föderation zu tun, müssen mithin im regionalen, zum Teil aber auch im überregionalen Kontext gesehen werden. Des Weiteren berühren alle Aufgaben der Mission die Frage der Demokratisierung als Voraussetzung verantwortungsvoller Regierungsführung (*good governance*) im weitesten Sinne. Sowohl die Analyse einzelner Fragen aus den Aufgabenbereichen der Mission als auch die Suche nach Antworten müssen immer auch diese beiden Aspekte einbeziehen.

Georgien und die Russische Föderation – oder das Konsensprinzip und das Prinzip der territorialen Integrität

Im georgisch-südossetischen wie auch im georgisch-abchasischen Konflikt und auch bei der Frage nach der Bedeutung des Tschetschenien-Konflikts für Georgien verweisen viele georgische Politikerinnen und Politiker vornehmlich auf imperiale Bestrebungen des nördlichen Nachbarn Georgiens als Grund für Probleme und für Georgiens Kampf gegen Eingriffe in seine territoriale Integrität.
Des Weiteren wird von georgischen Politikerinnen und Politikern auf die Westorientierung Georgiens hingewiesen, auf die engen Verbindungen vor allem zu den Vereinigten Staaten von Amerika, den Wunsch Georgiens der NATO beizutreten, aber auch die Nähe zur Europäischen Union. Dieser Orientierung wird dann von georgischer Seite wieder die imperiale Politik der Russischen Föderation gegenübergestellt, verbunden mit dem Appell an westliche Geberländer, Georgien nicht im Stich zu lassen und Geduld mit einer werdenden Demokratie zu haben.
Wie erwähnt, wird auf das georgisch-russische Verhältnis vor allem hinsichtlich dreier Teilaspekte des Mandats der Mission Bezug genommen: erstens mit Blick auf den georgisch-südossetischen Konflikt, zweitens mit Blick auf den georgisch-abchasischen Konflikt und schließlich hinsichtlich des Grenzüberwachungseinsatzes.

Der russischen Seite wird oftmals vorgeworfen, die separatistischen Entitäten Südossetien und Abchasien zu unterstützen, ihren Einwohnern zunächst Visumfreiheit zu gewähren und ihnen dann zusätzlich russische Pässe auszustellen. Von russischer Seite wird – im Rückgriff auf eine ähnliche Argumentation von abchasischer und südossetischer Seite – gegenüber Georgien der Vorwurf laut, dass der Status quo das Menschenrecht auf Freizügigkeit der Bevölkerung in den separatistischen Einheiten einschränke und die georgische Seite wenig tue, was geeignet wäre, diesen Zustand zu überwinden.
In der Frage des Pankisi-Tals wurde von russischer Seite in der Vergangenheit immer wieder auf angeblich unzureichende Maßnahmen der georgischen Regierung zur Bekämpfung des Terrorismus hingewiesen und behauptet, im Pankisi-Tal hielten sich Al-Qaida-Kämpfer auf. Für Grenzübertritte tschetschenischer Kämpfer wurde regelmäßig die georgische Seite verantwortlich gemacht. Diese wiederum wies den Vorwurf zurück und machte den Tschetschenien-Krieg als Ursache für das Pankisi-Tal-Problem und wiederum imperiale Tendenzen des nördlichen Nachbarn für Probleme im Allgemeinen, etwa für die Krise im Sommer des Jahres 2002, verantwortlich.
Die Relevanz dieser Problemfelder für die OSZE-Mission in Georgien ist augenfällig. Gänzlich ungeachtet der Frage, welcher Argumentation in der einen oder anderen Angelegenheit der Vorzug zu geben ist, stehen alle Aktivitäten der Mission in einem zentralen Zusammenhang mit dieser Auseinandersetzung und deren Inszenierung. Dabei sind zwei relativ triviale Momente von grundlegender Bedeutung: zum einen das Konsensprinzip der OSZE, zu deren Teilnehmerstaaten eben Georgien und die Russische Föderation gehören, zum anderen das Prinzip der territorialen Integrität aller Teilnehmerstaaten.
Für die Bearbeitung des georgisch-südossetischen Konflikts sind diese beiden Grundelemente der Identität der OSZE allgegenwärtig. Die OSZE soll einerseits die Verhandlungen über eine friedliche Lösung des Konflikts fördern, gleichzeitig jedoch das Prinzip der territorialen Integrität Georgiens verteidigen. Das klingt zwar nach dem sprichwörtlichen Versuch der Quadratur des Kreises, ist aber operational keineswegs ein Widerspruch in sich, wie eine genauere Betrachtung der Verhandlungen bestätigt.
Man ist geneigt, die Erfolge der Mission in den Verhandlungen gering zu schätzen und die Temperatur dieses *frozen conflict* noch tiefer zu reden als sie ist. Tatsächlich ist der Umstand, dass im vergangenen und in diesem Jahr eine ganze Reihe von Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission, dem quadripartären Verhandlungsgremium, in dem Georgien, Russland sowie Nord- und Südossetien vertreten sind, stattgefunden hat, ein Erfolg an sich, der noch vor vielleicht drei Jahren in weiter Ferne schien. Infolge der oben genannten Grundprinzipien befindet sich die Mission in gewisser Weise in einem grundsätzlichen Dilemma, das ihre Handlungsmöglichkeiten sicherlich auch in mancher Hinsicht einschränkt. Auf der anderen Seite jedoch liegt ihr Potenzial in der steten Aufrechterhaltung des Dialogs zwischen den Kon-

fliktparteien. Eskalationen konnten so in den vergangenen zehn Jahren eingedämmt werden.
Auf dem Expertentreffen in Castelo Branco (Portugal) im Oktober 2002 vereinbarten die Konfliktparteien, die Diskussionen über den Status Südossetiens weiterzuführen, was angesichts der nicht eben positiven Ausgangslage als ein Erfolg an sich betrachtet werden muss. Ein rascher Durchbruch in den Verhandlungen ist dabei – das ist ein Allgemeinplatz – nicht zu erwarten.
Hinsichtlich des Grenzüberwachungseinsatzes warfen die Ereignisse des vergangenen Sommers – u.a. Bombenabwürfe auf georgisches Territorium[3] und starker Druck von Seiten der Russischen Föderation auf Georgien, endlich die Probleme im Pankisi-Tal für die russische Seite zufriedenstellend zu lösen – zwar ein Schlaglicht auf die Grenzen der Interventionsmöglichkeiten der Mission. Doch gelang es über den Herbst und im Winter, diese Spannungen zwischen den beiden OSZE-Teilnehmerstaaten entscheidend zu mindern. Im Dezember 2002 wurde dann das Mandat der OSZE auf die „Beobachtung von Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Republik Dagestan der Russischen Föderation und die Berichterstattung darüber" ausgeweitet und gleichzeitig beschlossen, „die Effizienz des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien innerhalb des bestehenden Einsatzgebiets (…) entlang der inguschischen und tschetschenischen Abschnitte der georgisch-russischen Grenze zu erhöhen".[4]

Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs russischer Militärstützpunkte

In der Frage der Umsetzung der Übereinkünfte, die in der Gemeinsamen Stellungnahme der Russischen Föderation und Georgiens vom 17. November 1999 niedergelegt sind, offenbart sich eine weitere Facette des regionalen und überregionalen Zusammenhangs.[5] Vorgesehen war, dass beide Seiten die Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki im Laufe des Jahres 2000 zu Ende führen. Die Gespräche gerieten jedoch aufgrund der unterschiedlichen Vorstellungen, die die beiden Seiten hinsichtlich des Zeitplans für den Abbau der Basen haben, ins Stocken.

---

3 Der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der portugiesische Außenminister Antonio Martins da Cruz, drückte in zwei Presseverlautbarungen seine Beunruhigung über die Ereignisse aus; vgl. hierzu http://www.osce.org/news/show_news.php?id=2665 und http://www.osce.org/news/show_news.php?id=2636.

4 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 523, a.a.O. (Anm. 2).

5 Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Anhang 14: Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, 17. November 1999, CFE.DOC/2/99, 19. November 1999, unter: http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/cfe/cfefinact99g.pdf.

Die Rolle der Mission kann hier aus den erwähnten Gründen nicht in einer einseitigen Positionsbekundung liegen. Vielmehr liegt die Bedeutung der Mission darin, Teilnehmerstaaten der OSZE ein Dialogforum zu bieten und die Auflösung und den Abzug der russischen Militärstützpunkte mit Projekten etwa im Bereich der Umweltsanierung zu begleiten. Das „Melange"-Projekt, in dessen Rahmen im vergangenen Jahr rund 500 Tonnen flüssigen Raketentreibstoffs neutralisiert wurden, zeugt von der positiven Rolle, die die Mission spielen kann. In diesem Jahr konnten bereits die erste und die zweite Phase eines Folgeprojekts abgeschlossen werden, dessen Ziel das Recycling bzw. die sichere Lagerung von Munition und Bomben auf der Lagerhalde in Dedoplistskaro ist. Gegenwärtig wird die dritte Phase dieses Projekts vorbereitet, weitere Projekte sind in Aussicht genommen.

Demokratisierung als Voraussetzung verantwortungsvoller Regierungsführung

Demokratisierung ist vielleicht der am weitesten gefasste Begriff unter den Aufgaben der so genannten menschlichen Dimension der OSZE. Verantwortungsvolle Regierungsführung kann und sollte als Resultat von Demokratisierung verstanden werden. Die Demokratie ihrerseits wird von verantwortungsvoller Regierungsführung unterstützt. Eine wichtige Rolle im Demokratisierungsprozess spielen die zivilgesellschaftlichen Strukturen. So muss jeder Versuch, auf Regierungsebene etwas zu bewirken, von Aktivitäten zur Stärkung der Zivilgesellschaft und der Interaktion beider Sektoren begleitet und unterstützt werden. Das bedeutet allerdings auch, dass nur eine nachhaltige Strategie in beiden Bereichen Erfolg bringen kann. Bislang kann man im Falle Georgiens sagen, dass zwar erste wichtige Schritte in Richtung einer Strategieentwicklung gemacht worden sind, diese jedoch bei weitem nicht alle Facetten der Möglichkeiten der OSZE umfassen.

Das Kleinwaffenprogramm im georgisch-südossetischen Konfliktgebiet

Das *Rapid Reaction Programme* der Mission in der Zone des georgisch-südossetischen Konflikts ist ein gutes Beispiel. Mikroprojekte in den Bereichen Umwelt und wirtschaftlicher Aufbau werden gezielt als Kompensation für freiwillig an die gemeinsamen georgisch-ossetisch-russischen Friedenstruppen ausgehändigte Waffen finanziert. Diese Projekte können etwa die Reinigung eines Bewässerungskanals, die Reparatur einer Straße, die Errichtung einer Stromleitung oder die Versorgung einer Schule mit Computern zum Gegenstand haben. Kern dieses Programms ist es, ausreichend Anreize dafür

zu schaffen, dass Waffen abgegeben und danach zerstört werden.[6] Ein weiteres Kernziel ist, die georgischen und die südossetischen Kommunen bei der Implementierung der genannten Projekte zur Zusammenarbeit zu bewegen.
Die Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen in ganz Georgien, einschließlich der separatistischen Entitäten, ist von kardinaler Bedeutung für die Entwicklung einer demokratischen Öffentlichkeit, die das Handeln der Autoritäten wirkungsvoll kontrollieren kann. Tatsächlich ist der Austausch zwischen Angehörigen nichtstaatlicher Organisationen der jeweiligen Seiten im Rahmen von Projekten, die auf Vertrauensbildung abzielen, aber auch auf der Ebene der so genannten *grassroots* sehr viel weiter fortgeschritten als die offiziellen *Track-1*-Verhandlungen auf der Ebene der Autoritäten. Dieser Entwicklung sollte auch die OSZE Rechnung tragen und darauf hinarbeiten, die Zivilgesellschaft stärker in den Prozess auch der offiziellen Verhandlungen einzubeziehen und auf weitestmögliche Transparenz dieser Prozesse hinzuarbeiten, die zu oft hinter verschlossenen Türen stattfinden. Die große Herausforderung für die Mission ist dabei, herauszufinden, wie viel Öffentlichkeit im Rahmen des klaren Mandats und in politisch nach wie vor angespannten und labilen Prozessen möglich ist.
Realistischerweise werden sich die vielen kleinen und großen Konflikte in der Region kaum nachhaltig lösen lassen, wenn sich Demokratie und zivilgesellschaftliche Werte und Modelle nicht deutlich tiefer in den Gesellschaften verwurzeln lassen als das heute der Fall ist. Daher werden nichtstaatliche Organisationen in ihren vielfältigen Aktivitäten von einer Reihe von Gebern und internationalen Organisationen und auch von der OSZE unterstützt. Das betrifft natürlich auch Organisationen, die sich nicht oder noch nicht in der Friedensarbeit engagieren. Das finanzielle Volumen für Programme und Projekte der OSZE im Bereich zivilgesellschaftlicher Aktivitäten ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Das Instrument der freiwilligen Beiträge von OSZE-Teilnehmerstaaten hat sich hier als besonders wirkungsvoll und wichtig erwiesen.

Kampf gegen den Menschenhandel

Auf Initiative des georgischen Nationalen Sicherheitsrates und gemeinsam mit diesem hat die Mission ein Projekt entwickelt, das die Erarbeitung einer konsistenten und umfassenden Gesetzgebung im Kampf gegen den Menschenhandel zum Gegenstand hat. Im Rahmen dieses Projekts werden alle relevanten Akteure, vor allem aber nichtstaatliche Organisationen und Vertreterinnen und Vertreter relevanter Ministerien, in dem Versuch zusammengebracht, einen gesellschaftlichen Konsens unter Einbeziehung der Regierung

6 Kollektive Kompensation verhindert, dass mit Mitteln aus der Entschädigung für ausgehändigte alte Waffen neue erworben werden.

in dieser wichtigen Frage zu erzielen. In dieser Art der Konsensbildung liegt eines der größten Potenziale der OSZE.

Wahlen

Im November 2003 stehen in Georgien Parlamentswahlen an. Georgiens Außenminister Irakli Menagarischwili hat diese Wahlen als eine „Reifeprüfung" für Georgien bezeichnet.[7] Abgesehen von der vorgesehenen OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtung konzentriert sich die Arbeit der Mission im Hinblick auf diese Wahlen darauf, die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken von internationalen Organisationen und diplomatischen Vertretungen sicherzustellen, damit, was oft nicht funktioniert und doch in dem komplexen Transformationsprozess, den Georgien derzeit durchläuft, so wichtig ist, die internationale Gemeinschaft mit *einer Stimme* spricht.[8]
Im Vorfeld der für November 2003 angesetzten Wahlen hat sich Ende 2002 eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich aus dreizehn Botschafterinnen und Botschaftern sowie Leiterinnen und Leitern von Vertretungen internationaler Organisationen zusammensetzt. Die Tätigkeit dieser *Arbeitsgruppe auf Botschafterebene* wird von der so genannten *Technischen Arbeitsgruppe*, bestehend aus Vertretern von Botschaften und internationalen Organisationen auf der Arbeitsebene sowie Wahlexperten, vorbereitet und begleitet. Diese Technische Arbeitsgruppe wird von der OSZE-Mission geleitet. Auf regelmäßigen Treffen werden die neuesten Entwicklungen analysiert, konkrete Aktionen und Projekte diskutiert, die Projektvorschläge koordiniert, um Redundanz zu vermeiden, Prioritäten erarbeitet und aus der Analyse der legislativen, politischen und technischen Entwicklungen solche Fragen herausgearbeitet, die in den politischen Dialog mit der Regierung eingebracht werden können.
Im Rahmen dieser konzertierten und oft mühsamen und arbeitsaufwendigen Aktion ist es gelungen, der georgischen Regierung wesentliche Anliegen der internationalen Gemeinschaft als klare und an den Realitäten des Landes orientierte Botschaft zu vermitteln. Inwieweit diese dann im näheren Vorfeld und während der Wahlen berücksichtigt werden (können), ist eine andere Frage. Nach den Wahlen in Armenien in diesem Jahr scheinen Zweifel erlaubt. Die Einwirkungsmöglichkeiten von internationaler Seite im heutigen Georgien sollten grundsätzlich realistisch eingeschätzt werden.
Bei den Wahlen steht für alle politischen Eliten viel auf dem Spiel – und vielleicht steht nicht für alle beteiligten Parteien und Akteure das Bestehen der „Reifeprüfung" auf ihrer Prioritätenliste an oberster Stelle.

7 So Menagarischwili während des Besuchs einer hochrangigen OSZE-Delegation in Georgien im März/April 2003.

8 Dieses Mit-einer-Stimme-Sprechen wäre auch für andere Bereiche wünschenswert. Internationale Koordination, mindestens aber gegenseitige Information ist eine der Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Intervention, eine andere ist die effektive und nachhaltige Kontrolle von Projektgeldern.

Langfristig haben freie und demokratische Wahlen auch einen wichtigen Einfluss auf die Friedensprozesse in der gesamten Kaukasusregion. Freie und demokratische Wahlen sind das Elixier der Legitimität von Regierungen. Grundvoraussetzung ist ein gesellschaftlicher Konsens darüber, dass Wahlbetrug an sich illegitim ist. Es ist zu befürchten, dass dieser Konsens im Falle Georgiens und auch der anderen Republiken im Kaukasus (zumindest bis heute) nicht in genügendem Umfang besteht und auch nicht von allen Interessengruppen mitgetragen wird. Unter diesen Umständen können Wahlen den Wahlsiegern keine ausreichende Legitimität verleihen. An diesem Punkt wird die enge Verbindung beispielsweise zwischen den offiziellen Verhandlungen in den beiden Konflikten im Land und den Fragen der Demokratisierung deutlich: Eine Regierung, über der das Damoklesschwert prinzipieller Illegitimität schwebt und die selbst unter dem Druck des Machterhalts steht, kann kaum einen Friedensschluss herbeiführen oder weitreichende Zugeständnisse, etwa an eine separatistische Entität, machen. Die Möglichkeiten der OSZE hier zu intervenieren sind durch die Tatsache beschränkt, dass sie auf Einladung der Regierung im Lande ist. Hinzu kommt, dass Autoritäten, die wegen der genannten Illegitimität unter Druck stehen, gern Dritte für alle Unbill verantwortlich machen – womit auch der Kreis zum georgisch-russischen Verhältnis geschlossen ist.
Wieder steht diesem Dilemma die Möglichkeit gegenüber, gewissermaßen subversiv, aber unbedingt unparteiisch zivilgesellschaftliche Strukturen zu stärken, deren Aktivitäten und Zusammenarbeit zu fördern und so ein Gegengewicht zu den mit mangelnder Legitimität ausgestatteten Autoritäten zu schaffen. Da aber auch die Zusammenarbeit mit den anderen Interessengruppen in den Konflikten, mithin den Autoritäten, notwendig ist, ergibt sich ein doppeltes Bild: Einerseits werden offizielle Strukturen durch internationale Anerkennung gestärkt, gleichzeitig jedoch gehen andererseits die Entwicklung und die Umsetzung einer nachhaltigen und langfristigen Strategie zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen weiter, die zu legitimen und gleichberechtigten Akteuren beim Aufbau des georgischen Staates werden können. Nach einer strategischen Balance zwischen jenen Ausrichtungen sucht im Übrigen nicht nur die OSZE; auch eine Reihe von Gebern steht den Prozessen im Kaukasus gleichermaßen ratlos gegenüber und arbeitet daran, Konzepte und Strategien zu erarbeiten, die geeignet sind, effektiv und nachhaltig die Demokratisierung und Stabilisierung des Landes zu fördern.

Ausblick

Das Mandat der OSZE-Mission in Georgien hat sich seit 1992 kontinuierlich erweitert. Diese Erweiterung und die zunehmende Komplexität spiegeln gewissermaßen die Komplexität der georgischen Gesellschaft in den südkaukasischen Realitäten wider. Das versieht die Mission mit ungeheuer vielfältigen

Chancen, in allen oben angesprochenen Prozessen Hilfe und Unterstützung zu leisten. Diese Chancen können nur durch einen integrierten Ansatz genutzt werden, der alle Dimensionen der OSZE umfasst. Die Rolle der Zivilgesellschaft beim georgischen Staatsaufbau könnte hier noch stärker berücksichtigt werden, da Staatsaufbau und Demokratisierung letztlich wohl die entscheidenden Grundvoraussetzungen für die Lösung der Konflikte auf dem Territorium des Landes sind.

Peter Burkhard

Das OSZE-Büro in Baku[1]

Hintergrund

Das im Dreieck zwischen dem Iran, Russland und der Türkei gelegene Aserbaidschan, dessen Geschichte durch seine Lage an der Schnittstelle zwischen Asien und Europa geprägt ist, hat nach dem Zerfall der Sowjetherrschaft unter der jetzigen politischen Führung die strategische Wahl getroffen, sich in die westliche Welt zu integrieren.
Zum einen ging es dabei um die Sicherung der wirtschaftlichen Zukunft durch Anschluss an die Weltwirtschaft. Sichtbaren Ausdruck fand dies namentlich in den Vertragswerken zur Ausbeutung der Erdöl- und Gasreserven sowie in dem symbolträchtigen Beschluss zum Bau einer Pipeline vom Kaspischen Meer zum Mittelmeer.
Die Weichenstellung umfasste aber auch die Einbindung in die Strukturen der euro-atlantischen Wertegemeinschaft. Bereits kurz nach der Erlangung seiner Unabhängigkeit trat Aserbaidschan im Januar 1992 der OSZE bei. Im Jahre 2001 folgte der Beitritt zum Europarat. Damit ging auch einher, dass das Land die zugehörigen Verpflichtungen betreffend Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte übernahm.
Mit dem Ziel, die Aktivitäten der OSZE in Aserbaidschan zu intensivieren, beschloss der Ständige Rat der OSZE am 16. November 1999, in Baku ein OSZE-Büro einzurichten, das in der Folge im Sommer 2000 seine Arbeit aufnahm. Diese soll sich auf alle OSZE-Dimensionen, einschließlich der menschlichen, politischen, ökonomischen und ökologischen Aspekte von Sicherheit und Stabilität, erstrecken.

Mandat

Als einen Kernpunkt nennt das Mandat die Förderung der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen. Diese offene Formulierung erfordert zum einen, dass Prioritäten gesetzt, und zum anderen, dass aus der breiten Palette von Handlungsmöglichkeiten die geeigneten ausgewählt werden. Wir haben uns dabei im Wesentlichen für einen zweiseitigen Handlungsansatz entschieden.
Auf der einen Seite beobachtet, verfolgt und kommentiert das Büro die laufenden Entwicklungen und Vorkommnisse in Aserbaidschan unter dem Gesichtspunkt der Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen,

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. Er behandelt den Zeitraum bis Mai 2003.

weist gegebenenfalls auf Sorgenpunkte hin, erörtert diese mit den zuständigen Behörden oder versucht, sie auf der Basis der verfügbaren Instrumente in irgendeiner Weise zu bearbeiten.
Auf der anderen Seite sind wir bestrebt, die Umsetzung ausgewählter OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen aktiv zu unterstützen, indem wir geeignete Veranstaltungen koordinieren und organisieren sowie entsprechende Projekte entwickeln und durchführen.
Um diese Aufgaben zu erfüllen, steht das Büro in regelmäßigem Kontakt mit allen relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Stellen und Körperschaften. Dazu gehört auch ein vierteljährlicher institutionalisierter Informationsaustausch im Rahmen einer Gruppe, der Vertreter der wichtigsten Behörden angehören, mit denen das Büro zu tun hat.

Voraussetzungen

Vor dem Hintergrund eines Landes, das in wenig mehr als einem Jahrzehnt dramatische und turbulente Ereignisse durchgemacht hat, sind Flexibilität und rasches Handeln bei der Ausübung des Mandats unabdingbar. Denn Aserbaidschan befindet sich in einem fast hektischen Transformationsprozess. Beispielhaft dafür ist, dass die Mehrzahl der für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bedeutsamen Gesetze in der kurzen Zeit seit dem Beitritt zum Europarat weitgehend erneuert wurden. Unter diesen Umständen geht es oft darum, kurzfristig auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren.
Als Präsident Haidar Alijew am 22. Juni 2002 ein Verfassungsreferendum für den 24. August 2002 ansetzte, wurde seitens der internationalen Gemeinschaft, darunter das BDIMR, gefordert, das Referendum zu verschieben, da zwei Monate für die Information der Wähler nicht genügten. Dies fand zwar kein Gehör. Dem OSZE-Büro gelang es jedoch, in Absprache mit der Regierung und mit Unterstützung der Internationalen Stiftung für Wahlsysteme (*International Foundation for Electoral Systems*, IFES) eine Serie von fünf Runden Tischen durchzuführen, an denen Vertreter des Regierungslagers und der Opposition über die geplanten Verfassungsänderungen diskutierten und die vom staatlichen Fernsehen in der vollen Länge von je drei Stunden jeweils nach den Abendnachrichten landesweit übertragen wurden.
Eine solche TV-Debatte zwischen Regierung und Opposition soll es zuvor nie gegeben haben. Die von mir moderierten Runden Tische brachten die Existenz des Büros erstmals in das Bewusstsein der breiten aserbaidschanischen Öffentlichkeit und verhalfen ihm unvermittelt zu einem deutlichen Profilgewinn. Dies erleichterte uns in der Folge den Zugang zu maßgeblichen Stellen und verschaffte dem Büro verstärktes Gehör in der Öffentlichkeit.
Dabei kommt uns auch zustatten, dass die OSZE in Aserbaidschan einen sehr hohen Bekanntheitsgrad hat und eine maßgebliche Referenz in der politischen Diskussion darstellt. Gründe sind einerseits die OSZE-Wahlbeobach-

tungen anlässlich der letzten aserbaidschanischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen und andererseits die Rolle, welche die OSZE in Bezug auf den Berg-Karabach-Konflikt übernommen hat. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu betonen, dass alle Fragen, die Letzteren betreffen, nicht in das Mandat des Büros fallen.
Regelmäßig ist unser Kommentar zu aktuellen Vorkommnissen gefragt. Die Öffentlichkeits- und Medienarbeit macht darum einen wichtigen Teil der Tätigkeit des Büros aus. Sie ist für uns auch deshalb wichtig, weil der Dialog zwischen den am politischen Prozess beteiligten Akteuren zu einem erheblichen Teil über die Medien geführt wird, nicht zuletzt wohl darum, weil wichtige politische Parteien nicht im Parlament vertreten und viele gesellschaftliche Kräfte nicht in die formalen politischen Entscheidungsprozesse einbezogen sind.

Prioritäten

Gerade weil wir flexibel und rasch auf aktuelle Vorkommnisse und neue Entwicklungen antworten wollen, ist es wichtig, dass das Büro seine Aktivitäten außer am Mandat auch an der Richtschnur von Prioritäten ausrichten kann, die von längerfristigen Gesichtspunkten ausgehen.
Wir sind der Überzeugung, dass wir bei der Ausübung unseres Mandats das Augenmerk in erster Linie auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und guter Regierungsführung als überwölbendes Ziel zu richten haben, in dem Verständnis, dass dies zentrale Aspekte aller OSZE-Dimensionen sind. Eine Verbesserung des Rechts- und Gerichtssystems beispielsweise ist nicht nur zentral für den besseren Schutz von Menschen- und Bürgerrechten, es wird auch als eine wichtige Voraussetzung für Investitionen und damit für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes angesehen.
Als Themen, denen wir, sowohl was die Verfolgung von Entwicklungen als auch Unterstützungs- und Projektaktivitäten angeht, prioritäre Aufmerksamkeit schenken wollen, haben wir die folgenden gewählt (thematisch, nicht nach Rangordnung gegliedert):

- Wahlfragen,
- Strafverfolgung und Polizeiwesen,
- Rechtssystem und Bürgerrechte,
- Medienfreiheit,
- religiöse Toleranz,
- Menschenhandel,
- Ombudsmann-Institution,
- Flüchtlings- und Vertriebenenfragen,
- gute Regierungsführung und Transparenz,
- Armutsreduktion und Entwicklung von kleinen und mittleren Betrieben,

- Umweltschutz und Wassermanagement,
- Kampf gegen Terrorismus,
- Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit,
- Grenzkontrolle.

Unterstützungs- und Projektaktivitäten

Um mit den Werkzeugen aus der Werkzeugkiste einer OSZE-Mission unterstützend auf die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen hinzuwirken, gibt es – verallgemeinert gesagt – im Wesentlichen zwei Möglichkeiten. Die eine liegt darin, die für ein bestimmtes Prinzip bzw. eine Verpflichtung relevanten staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen oder politischen Kräfte zusammenzubringen, beispielsweise mit dem Ziel, Interessen auszugleichen oder Probleme und deren Lösung zu erörtern. Die andere besteht darin, ihnen den Wissens- und Erfahrungsaustausch mit ausländischen Personen oder Institutionen zu ermöglichen, die als Vorbild dienen oder Expertenwissen anbieten können.
Meistens steht der zweite Aspekt im Vordergrund. Denn viele Sorgenpunkte haben eine wesentliche Ursache darin, dass die meisten Beteiligten am öffentlichen Leben beispielsweise Aserbaidschans – Polizisten ebenso wie Demonstranten, Politiker genauso wie Journalisten – nur eine ungenügende Vorstellung davon haben, wie ihre jeweilige Rolle in einer rechtsstaatlichen Demokratie auszuüben ist, umso mehr, als es viele dieser Rollen im vorherigen System überhaupt nicht gegeben hat.
Nicht zur Werkzeugkiste gehören in der Regel Instrumente materieller Hilfe. Wenngleich es vielfach fehlende materielle Voraussetzungen sind, welche die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen erschweren, haben wir materielle Hilfestellungen bislang nicht in Betracht gezogen, da wir dafür selber nicht die Mittel haben und die Möglichkeiten, entsprechende Leistungen Dritter von Baku aus zu vermitteln, beschränkt sind.
Ohne Finanzmittel sind aber auch immaterielle Hilfestellungen in Form von Runden Tischen, Konferenzen, Seminaren, Workshops, Expertenberatung, Studienreisen etc. nicht möglich. Doch verfügte das Büro bis Ende 2002 nicht über Haushaltsmittel für derartige Aktivitäten, abgesehen von einem bescheidenen so genannten Fonds des Missionsleiters in Höhe von drei Prozent der Betriebskosten des Büros.
Besonderes Gewicht legten wir daher in den ersten Jahren auf Veranstaltungen und Projekte, die in Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Institutionen, namentlich dem BDIMR, verwirklicht werden konnten. Vereinzelt gelang es uns, Vorhaben mit lokalen Partnern durchzuführen, welche die Finanzierung sicherstellen konnten. Schließlich arbeiteten wir auch einige Projekte aus, die den OSZE-Teilnehmerstaaten zur Finanzierung über freiwillige, außerbudgetäre Beiträge vorgeschlagen wurden. Es erwies sich aber als wenig ratsam,

Projekte gewissermaßen auf Halde vorzubereiten, in der Hoffnung, dass sich dafür irgendwann ein Geldgeber interessieren würde. Als effizienter stellte sich die Ausarbeitung von Kleinprojekten heraus, die über entsprechende Fonds des BDIMR finanziert werden konnten.
Eine grundlegend neue Situation entstand, als der Ständige Rat der OSZE im Dezember 2002 unversehens einen Zusatz zum Budget 2003 beschloss, der den OSZE-Feldeinsätzen im Kaukasus und in Zentralasien je einen Katalog von grob skizzierten Projekten zuweist und zu deren Durchführung die entsprechenden Mittel in ihr Budget aufnimmt. Im Falle des Büros in Baku handelt es sich dabei um folgende Projektbereiche:

- Polizeiwesen (vertiefte Bedarfsabklärung und Erarbeitung eines Projekts zur Zusammenarbeit, Schulungsprogramme),
- Schulungen für Richter und Anwälte,
- politisch-militärische Sicherheitsdimension,
- Schulungsprogramme und Workshops in den Bereichen Grenzschutz sowie Menschen-, Drogen- und Waffenhandel,
- Unterstützung der Behörden bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Terrorismusabwehr und Schaffung entsprechender Kapazitäten,
- Förderung der Entwicklung von kleinen und mittleren Betrieben,
- Aufklärungsprogramme in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung sowie
- Entwicklung freier und unabhängiger Medien.

Aufgabe des Büros ist es nun, auf der Grundlage dieser Vorgaben mit den entsprechenden aserbaidschanischen Partnern konkrete, sinnvolle Projekte auszuarbeiten und anschließend durchzuführen. Eine unserer Herausforderungen besteht dabei darin, dass sich der Zeitrahmen für Planung und Durchführung am Haushaltsjahr bemisst. Diesen Projekten räumen wir darum, was die Projektaktivitäten des Büros angeht, im Jahr 2003 absolute Priorität ein. Daneben werden wir jedoch auch weiterhin eng mit dem BDMIR bei der Durchführung von dessen Projekten zusammenarbeiten. Dies gilt insbesondere auch für die Aktivitäten im Zusammenhang mit den für Oktober 2003 geplanten Präsidentschaftswahlen.

Beispiele für Aktivitäten des Büros

Stellvertretend für die Tätigkeiten des Büros in den oben skizzierten Bereichen werden im Folgenden drei Beispiele vorgestellt, die einen Eindruck von der Arbeit des Büros insgesamt vermitteln mögen.

Mitwirkung bei der Ausarbeitung eines neuen Wahlgesetzes

Zum wichtigsten Thema der innenpolitischen Diskussion wurde nach dem oben erwähnten Verfassungsreferendum vom 18. August 2002 die Ausarbeitung eines neuen Wahlgesetzes. Diesem Vorhaben wurde von allen Seiten deshalb so großes Gewicht beigemessen, weil damit die Spielregeln für die Präsidentschaftswahlen festgelegt werden, die laut Verfassung im Oktober 2003 fällig sind.
Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft, namentlich der OSZE und des Europarats, ging es bei diesem Gesetzesvorhaben darum, eine Grundlage dafür zu schaffen, dass die nächsten Wahlen demokratischen Standards genügen und ihre Resultate von der Mehrzahl der Teilnehmer akzeptiert werden können.
Zum einen sollte der neue Wahlkodex deshalb internationalen Standards und den Empfehlungen genügen, die das BDIMR auf der Grundlage seiner internationalen Wahlbeobachtung abgegeben hatte. Zu diesem Zweck arbeiteten Experten des BDIMR und der Venedig-Kommission des Europarats ab Sommer 2002 eng mit der für die Vorbereitung des Gesetzes zuständigen aserbaidschanischen Präsidialverwaltung zusammen, deren Entwürfe fortlaufend begutachtet und in Expertensitzungen erörtert wurden.
Zum anderen sollte das neue Wahlgesetz den Interessen der verschiedenen politischen Parteien Rechnung tragen, damit bei den kommenden Wahlen zumindest die Spielregeln von der Mehrzahl der Teilnehmer einigermaßen akzeptiert werden können und ein Mindestmaß an wechselseitigem Vertrauen hergestellt werden kann, ohne das selbst beim besten Wahlgesetz kaum demokratische Wahlen abzuhalten sind.
Deshalb wurde in Ergänzung zu den Expertengesprächen ein öffentlicher Konsultationsprozess für notwendig erachtet. Als ersten diesbezüglichen Schritt vereinbarte der Direktor des BDIMR im Oktober 2002 mit Präsident Alijew die Durchführung eines Runden Tisches im Dezember, weitere wurden für Anfang 2003 in Aussicht genommen.
Der in der Folge am 17. und 18. Dezember 2002 vom BDIMR mit unserer Unterstützung organisierte Runde Tisch erreichte sein Ziel allerdings nur bedingt, da er von wichtigen Oppositionsparteien boykottiert wurde. Diese forderten stattdessen einen verbindlichen Verhandlungsmechanismus und die Einsetzung einer entsprechenden Einigungskommission. Immerhin war diese Veranstaltung der Anlass dafür, dass Ende November der bis dahin vertrauliche Gesetzesentwurf der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde, woraufhin eine intensive Diskussion im Rahmen interessierter Kreise, namentlich nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Oppositionsparteien, in Gang kam. Im Schoße der Letzteren wurde ein umfänglicher Kommentar mit detaillierten Stellungnahmen zu Einzelbestimmungen des Gesetzesentwurfs ausgearbeitet. Zentrales Augenmerk wurde auf den Punkt der Wahlkommis-

sion gelegt, um den sich die politische Diskussion im Weiteren fast ausschließlich drehte.
Im Anschluss an den Runden Tisch versuchte das Büro das Ziel, einen Interessenausgleich zwischen den wichtigsten politischen Kräften zu ermöglichen und das Resultat in den Gesetzesentwurf einfließen zu lassen, zunächst auf der Ebene der Führungsmitglieder der wichtigsten politischen Parteien zu erreichen. Nachdem zunächst Einigkeit über Format und Verfahren hergestellt schien, erlitt das Unterfangen einen Rückschlag, als seitens oppositioneller Parteien neue Bedingungen aufgestellt wurden, die mit den vereinbarten Prinzipien kaum in Einklang zu bringen waren. Es scheiterte endgültig, als die Parteienvertreter, die wir zu einer Bereinigung der Situation eingeladen hatten, obwohl sie einem solchen Treffen anfänglich zugestimmt hatten, nicht erschienen.
Statt auf politischer Ebene versuchten wir daraufhin dem Ziel auf Expertenebene näher zu kommen. Zu diesem Zwecke organisierte das Büro mit Unterstützung der IFES am 26. und 27. Februar 2003 eine wissenschaftlich-praktische Konferenz. Daran sollten insbesondere der für die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs verantwortliche Regierungsvertreter einerseits und ein maßgeblich an der Ausarbeitung des Oppositionskommentars beteiligter Wahlexperte der Opposition andererseits sowie Experten von BDIMR, Europarat und IFES als Redner auftreten. Der Oppositionsexperte sagte seinen Auftritt jedoch im letzten Moment ab, als das Koordinationszentrum der Oppositionsparteien beschloss, die Konferenz zu boykottieren. Es gelang uns jedoch, einen Ko-Autor des Oppositionskommentars als Teilnehmer zu gewinnen.
In dem Bestreben, den Informationsstand der Öffentlichkeit über das neue Gesetzesvorhaben zu heben, d.h. mit einer ähnlichen Zielsetzung wie bei den eingangs erwähnten Runden Tischen zum Referendum, hatten wir mit der Präsidialverwaltung vereinbart, dass die Veranstaltung vom staatlichen Fernsehen ausgestrahlt wird. Die Konferenz, die von mir moderiert wurde, konnte damit von den Zuschauern im ganzen Land in voller Länge verfolgt werden. Zu bester abendlicher Fernsehzeit konnten sie beispielsweise den Darlegungen des Regierungsvertreters und des Oppositionsexperten mit je anschließender Diskussion beiwohnen, ebenso erhielten sie Gelegenheit, das Urteil der ausländischen Experten über den Gesetzesentwurf zu vernehmen.
Die mit der Konferenz ebenfalls verfolgte Absicht, an deren Rande einen informellen Meinungsaustausch zwischen Regierungs- und Oppositionsexperten zu ermöglichen, ließ sich wegen des Boykottbeschlusses der Opposition hingegen nicht verwirklichen. Doch brachten wir es zuwege, dass eine Woche später ein formelles Treffen dieser Art stattfinden konnte.
Am 6. März 2003 traf sich durch unsere Vermittlung der zuständige Abteilungsleiter des Präsidialapparates und zugleich Autor des Gesetzesentwurfs mit dem führenden Wahlexperten der Opposition zu einem ersten Meinungsaustausch über einige zentrale Punkte des Gesetzesentwurfs. Dies war möglich geworden, nachdem die Wahlexperten der Opposition erklärt hatten, dass

sie einem derartigen Treffen ohne weitere Vorbedingungen zustimmen würden.
Als wohl wichtigstes Resultat dieses ersten Treffens einigten sich die beiden Gesprächspartner auf einen Fahrplan für die weitere Diskussion des Gesetzesprojekts. Doch kam es nur noch zu einem einzigen weiteren Treffen, am 10. März, auf dem der Oppositionsexperte mitteilte, in der Zwischenzeit habe das Koordinationszentrum der Opposition sein Mandat dahingehend präzisiert, dass er nur den als absolut entscheidend betrachteten Aspekt der Wahlkommission erörtern solle, woraufhin der Regierungsvertreter erklärte, dass unter diesen geänderten Voraussetzungen die Diskussion nicht weiter geführt werden könne.
Damit schienen kaum mehr Aussichten zu bestehen, dass auf dem Wege einer Einigung zwischen den maßgeblichen politischen Kräften das von den internationalen Experten vorgebrachte Kriterium erfüllt werden könnte, dass die Wahlkommissionen, und damit der Wahlprozess, nicht unter dem Einfluss bzw. der Kontrolle einer einzigen politischen Kraft stehen dürften. Die Experten hatten dabei klar gemacht, dass sowohl die Bestimmungen des Regierungsentwurfs als auch der Gegenentwurf der Opposition unter diesem Gesichtspunkt nicht akzeptabel seien.
In Kreisen der internationalen Gemeinschaft in Baku verbreitete sich daher die Ansicht, dass die internationalen Experten selber einen Vorschlag vorlegen sollten. Am 3. April 2003 brachte ich in einer Demarche dem Chef der Präsidialverwaltung die Besorgnisse im Kreise der Botschafter von OSZE-Teilnehmerstaaten in Baku zur Kenntnis und unterbreitete ihm einen Vorschlag für die Bestimmungen betreffend die Wahlkommissionen, der gemeinsam von den Experten des BDIMR und des Europarats ausgearbeitet worden war. Er wurde in der Folge von der Regierung akzeptiert, wobei die Details auf einem Treffen mit den internationalen Experten noch weiter ausgefeilt wurden.
Die mit den Experten vereinbarten Änderungen wurden anschließend von der Regierung an den zuständigen Ausschuss des Parlaments weitergeleitet, das den Gesetzesvorschlag zwischenzeitlich bereits in erster Lesung beraten hatte. Bei der Beratung in zweiter Lesung am 7. Mai 2003 wurden die Änderungsvorschläge von Abgeordneten der regierenden Partei heftig kritisiert. Dabei kam es zu Vorwürfen an die internationalen Organisationen, in deren Verlauf der Parlamentsvorsitzende und dessen Stellvertreter den Leiter des OSZE-Büros in Baku der Einmischung in innere Angelegenheiten des Landes bezichtigten. Einige Abgeordnete verlangten sogar meine Ausweisung. Das Gesetz wurde zur weiteren Beratung an den Ausschuss zurückverwiesen, der die Änderungen in leicht abgeänderter Form dem Plenum nochmals vorlegte. In dieser Form wurde das Gesetz vom Parlament am 27. Mai 2003 verabschiedet.

Bekanntmachung des humanitären Völkerrechts und des Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Bei der Ausübung des Mandats stellt die politisch-militärische Dimension für das Büro insofern eine besondere Herausforderung dar, als dieser Bereich in Aserbaidschan vor allem unter dem Aspekt des – nicht unter das Mandat des Büros fallenden – Konflikts um Berg-Karabach und des faktisch andauernden Kriegszustands mit dem Nachbarland Armenien betrachtet wird.
Dies zeigte sich auch bei einem Runden Tisch zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, den wir am 3. und 4. Juni 2002 in Baku zusammen mit dem aserbaidschanischen Außenministerium und dem OSZE-Konfliktverhütungszentrum durchführten. Rund dreißig Vertreter der für die nationale Sicherheit zuständigen aserbaidschanischen Regierungsstellen diskutierten auf dieser Veranstaltung mit sechs OSZE-Experten über die Rolle von Sicherheitskräften in einer demokratischen Gesellschaft und erörterten praktische Fragen bezüglich der Umsetzung des Verhaltenskodexes sowie von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Das zentrale Augenmerk der Teilnehmer richtete sich dabei auf die Bedeutung des Verhaltenskodexes und einzelner seiner Bestimmungen im Lichte des Standes der zwischenstaatlichen Beziehungen im Südkaukasus.
Im Anschluss an diesen Runden Tisch hatte ich Gelegenheit, als Gast in einer Live-Talkshow eines in ganz Aserbaidschan ausgestrahlten privaten TV-Senders einige Aspekte des Verhaltenskodexes einem breiteren Publikum nahe zu bringen, wobei sich die Fragen, die mir gestellt wurden, insbesondere auf den Kampf gegen den Terrorismus bezogen.
Obwohl einige Teilnehmer des Runden Tisches Interesse an Folgeveranstaltungen bekundeten, eröffnete sich die Möglichkeit dazu erst, als durch den Beschluss des Ständigen Rates vom Dezember 2002 über einen Zusatz zum Budget 2003 entsprechende Finanzmittel zur Verfügung standen. Das Zusatzbudget sieht ausdrücklich einen Betrag für die Entwicklung und Durchführung von Projekten in der politisch-militärischen Dimension der Sicherheit vor.
Als ich die Möglichkeiten einer entsprechenden Zusammenarbeit mit den aserbaidschanischen Streitkräften am 1. Mai 2003 mit dem Verteidigungsminister erörterte, schlug dieser unter anderem vor, für das Bataillon, mit dem sich Aserbaidschan an der Stabilisierungsmacht im Irak beteiligen wollte, einen Einführungskurs in humanitärem Völkerrecht durchzuführen. Drei Tage später wurde uns eröffnet, dass dieses Bataillon schon in wenigen Tagen in den Irak abzureisen plane, weshalb als einziger Termin der 6. Mai in Frage käme. Dank rascher und flexibler Reaktion aller Beteiligten gelang es uns, die Gelegenheit zu nutzen.
Ein erfahrener Ausbildungsexperte der Schweizer Armee machte die Angehörigen des Irak-Bataillons am gewünschten Datum mit einigen Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts bekannt. Zudem war er uns behilflich,

zwei Faltblätter in Taschenformat mit Grundzügen des humanitären Völkerrechts zu gestalten, die wir den Bataillonsangehörigen in aserbaidschanischer Sprache und auf laminiertem Papier gedruckt mit auf den Weg gaben.

Unterstützung der Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen

Einen besonderen Aufschwung brachte das Zusatzbudget 2003 unserer Arbeit im Wirtschafts- und Umweltbereich, da hier im Vergleich zu den anderen OSZE-Dimensionen das Schwergewicht noch stärker auf Unterstützungs- und Projektaktivitäten liegt. Im Einklang mit der Prämisse, dass die Förderung der wirtschaftlichen Wohlfahrt zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität beiträgt, sieht das Zusatzbudget einen namhaften Betrag für die Förderung der Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen vor.
Eine der Möglichkeiten, hier einen sinnvollen Beitrag zu leisten, sahen wir in der Unterstützung der Pläne zur Schaffung von Gründerzentren und Industrieparks in Aserbaidschan. Zwar gab es auf der einen Seite eine Gruppe von Initiatoren, die in diese Richtung aktiv werden wollten, auf der anderen Seite schien auch die notwendige staatliche Unterstützung gesichert. Die Entwicklung von Gründerzentren und Industrieparks war im Regierungsprogramm vom 7. August 2002 für die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen für die Jahre 2002 bis 2005 vorgesehen, und mit Präsidialerlass vom 11. September 2002 war das Ministerkabinett beauftragt worden, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.
Doch konnten die Beteiligten sich kaum auf lokales Wissen und Erfahrungen abstützen, da es sich hier um ein für Aserbaidschan neues Instrument handelte. Zusammen mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen bemühten wir uns deshalb, einen Erfahrungs- und Wissensaustausch der betreffenden Personen und Institutionen mit geeigneten ausländischen Partnern zu ermöglichen.
Als erstes organisierte das Büro vom 27. bis 29. Januar 2003 eine Besichtigungstour zu zwei bestehenden Gründerzentren im mittleren Donauraum, das eine in der Wiener Neustadt, das andere jenseits der österreichischen Grenze in Ungarn. Zudem stand ein Besuch beim Büro der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Wien auf dem Programm. Die zehnköpfige Teilnehmergruppe, die sowohl Vertreter der betroffenen Regierungsstellen als auch private Initiatoren umfasste, hatte hierbei Gelegenheit, sich aus erster Hand über die Schaffung und den Betrieb derartiger Einrichtungen zu informieren und eine konkrete Vorstellung davon zu erhalten, wie so etwas aussehen könnte.
Als zweites organisierten wir zusammen mit der aserbaidschanischen Regierung und der UNIDO am 23. und 24. April in Baku den ersten nationalen Workshop über Gründerzentren und Industrieparks. Neben Vertretern der maßgeblichen staatlichen Stellen, Unternehmerorganisationen und Interessenvertretern von kleinen und mittleren Unternehmen nahmen an dieser Ver-

anstaltung Experten der UNIDO sowie Vertreter aus der Türkei, Kasachstan und Usbekistan teil, die in ihren jeweiligen Ländern am Aufbau und Betrieb von Gründerzentren oder Industrieparks beteiligt sind. Im ersten Teil diskutierten die Teilnehmer Aspekte der staatlichen Rahmenbedingungen, im zweiten Teil wurden Fragen betreffend Aufbau, Betrieb und Management solcher Institutionen erörtert. Als möglicherweise wichtigstes Resultat lieferte dieser Workshop den Anstoß für ein seit längerem geplantes umfangreiches Gründerzentren- und Industriepark-Zusammenarbeitsprojekt der UNIDO mit Aserbaidschan.

Ausblick

Eine neue Herausforderung, die sich im Moment für den Transformationsprozess Aserbaidschans abzeichnet, ist der erwartete steile Anstieg der Erdölausbeutung und der entsprechenden Einkünfte. Die Zukunft Aserbaidschans wird wesentlich vom Geschick abhängen, mit dem es den erwarteten "Ölboom" managen und die damit verbundenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen meistern wird. Eine wichtige Aufgabe in diesem Zusammenhang wird für das OSZE-Büro darin bestehen, Offenheit und Transparenz sowie die gesellschaftliche Teilhabe an den entsprechenden Entscheidungsprozessen zu fördern, in Fortsetzung unseres Engagements, das wir bezüglich des Verfassungsreferendums von 2002 und anschließend bei der Ausarbeitung des neuen Wahlgesetzes eingegangen sind, wo es im Wesentlichen auch bereits darum ging, die Umsetzung eines der demokratischen Prinzipien zu fördern, nach dem politische Entscheidungen und Gesetze als Resultat eines transparenten Prozesses, in dem die Interessen eines möglichst breiten politischen Spektrums Berücksichtigung finden, vorbereitet und erlassen werden sollten. Die Förderung von Transparenz und Teilhabe werden im Hinblick auf die Nachhaltigkeit des Transformationsprozesses von entscheidender Bedeutung sein.

Jorma Inki

Die Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien: Prüfstein für die OSZE?

Die Arbeit der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien wurde am 31. Dezember 2002 eingestellt, ihr Mandat endete um Mitternacht. In letzter Minute unternommene Bemühungen, das Mandat noch um einen Monat zu verlängern, waren vergebens; die geplante letzte Sitzung des Ständigen Rates der OSZE im Jahr 2002, die einzig und allein zu diesem Zweck für den Nachmittag des 31. Dezember anberaumt worden war, wurde kurzerhand abgesagt. Russland akzeptierte die vorgeschlagene einmonatige Verlängerung nicht.

Ohne gültiges Mandat musste die Gruppe all ihre politischen Aktivitäten unverzüglich einstellen. Für die technische Abwicklung wurde jedoch eine Frist bis zum 21. März 2003 eingeräumt. Russland hatte im letzten Moment verlangt, die zunächst für die Schließung vereinbarten drei Monate um eine Woche zu verkürzen. Am 5. März, also weit vor der vorgegebenen Zeit – und auch noch lange vor dem Tag, an dem das Referendum über eine neue Verfassung für Tschetschenien durchgeführt werden sollte, dem 23. März 2003 – wurde das Büro der Unterstützungsgruppe in Snamenskoje im Nordwesten Tschetscheniens endgültig geschlossen.

Die Medienberichte zur Schließung der Unterstützungsgruppe waren größtenteils unpräzise: Wir wurden nicht „rausgeworfen", um es einmal so zu nennen. Auch wenn es dem einen oder anderen Leser etwas weitschweifig erscheinen mag, kann ich nicht umhin, meine Version der Geschichte in vollem Umfang zu erzählen. Zunächst jedoch ein kurzer Rückblick auf das Mandat der Unterstützungsgruppe.

Das Mandat von 1995 hielt bis Ende 2002: Was geschah in diesen sieben Jahren?

Das ursprüngliche Mandat der Unterstützungsgruppe war bereits am 11. April 1995 – unter völlig anderen Umständen – formuliert worden. Zu jener Zeit waren die tatsächlichen Protagonisten des Konflikts die Regierung der tschetschenischen Republik Itschkeria und der Kreml. Von der Unterstützungsgruppe wurde nicht nur inoffiziell erwartet, zwischen ihnen zu vermitteln, sie wurde auch *de facto* dazu ermutigt. Die Ansichten über den völkerrechtlichen Status der Republik Itschkeria gingen jedoch weit auseinander. Sie hatte bereits 1991 ihre völlige Unabhängigkeit erklärt. Von der russischen Regierung war diese jedoch nie richtig anerkannt worden, weder zu dem Zeitpunkt, als das Mandat der Unterstützungsgruppe formuliert wurde, noch zu einem spä-

teren Zeitpunkt, trotz einiger Zugeständnisse im Abkommen von Chassawjurt vom 31. August 1996, mit dem der Feldzug von 1994-1995 beendet wurde, und in dem in sich etwas widersprüchlichen Moskauer Friedensvertrag vom 12. Mai 1997. Auch die internationale Gemeinschaft hat sich nie für etwas anderes als die uneingeschränkte Achtung der territorialen Integrität Russlands ausgesprochen. Kein souveräner Staat (mit Ausnahme Afghanistans unter der Herrschaft der Taliban) und keine maßgebliche internationale Organisation (wie z.B. die Vereinten Nationen) haben jemals die Unabhängigkeit der Regierung der Republik Itschkeria anerkannt.

Die kontroversen Vorstellungen von der Situation gingen geschickt miteinander verknüpft in den Mandatstext ein.[1] Entsprechend dem Mandat sollte die Unterstützungsgruppe im Einvernehmen mit den russischen Behörden und in voller Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Russischen Föderation vorgehen. Sie hatte u.a. die Aufgabe, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern sowie den Tatbestand im Falle von Verstößen festzustellen, an der Weiterentwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse, einschließlich der Wiedereinsetzung der örtlichen Behörden, mitzuwirken sowie bei der Ausarbeitung möglicher neuer verfassungsrechtlicher Vereinbarungen und bei der Abhaltung und Überwachung von Wahlen Hilfestellung zu leisten. Zu ihrem Repertoire gehörte auch die Förderung von Recht und Ordnung sowie von Rechtsstaatlichkeit.

Laut Mandat war die Gruppe befugt, Kontakte mit Vertretern der Zivilbevölkerung und des Militärs aufzunehmen und freien Umgang mit einzelnen Bürgern oder Gruppen von Bürgern zu pflegen. Darüber hinaus wurde von ihr erwartet, dass sie sich im Bereich humanitärer Hilfe ebenso engagiert wie bei der Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen.

Zu ihren Aufgaben gehörten aber auch die „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 Feuereinsstellung und die Beseitigung der Spannungsursachen".[2]

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben wurden der Gruppe Freizügigkeit, sechs Mitglieder einschließlich des Missionsleiters, Sicherheitsvorkehrungen, Haushaltsmittel und ein internationaler Rechtsstatus gemäß den Beschlüssen des Ratstreffens von Rom bezüglich der Mitglieder von OSZE-Missionen, die von den zuständigen OSZE-Gremien eingesetzt wurden,[3] zugesichert.

---

1 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 35, PC.DEC/35, 11. April 1995. Vgl. auch die Ausführungen meines geschätzten Vorgängers, Botschafter Alfred Missong, im OSZE-Jahrbuch 2001.

2 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 35, a.a.O. (Anm. 1), S. 1-2.

3 KSZE, Viertes Treffen des Rates, Rom 1993, Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten, CSCE/4-C/Dec.2, Rom, 1. Dezember 1993.

In Wahrheit ist der Status gemäß den Beschlüssen von Rom eher vage und überschattet die Arbeit vieler Feldmissionen der OSZE erheblich. Allerdings ist das ein grundsätzliches Problem, für das nicht ein einzelnes Gastland verantwortlich gemacht werden kann. Wie andere OSZE-Feldmissionen auch verfügte die Unterstützungsgruppe nicht über eine eigene juristische Identität im Gastland. Sie konnte kein eigenes Bankkonto eröffnen und ihre gepanzerten Fahrzeuge waren behelfsmäßig als Privateigentum der Missionsmitglieder ins Land gebracht worden, die auf den Diplomatenlisten der Botschaften ihrer Heimatländer in Moskau geführt wurden. Dem Verfasser dieses Beitrags wurde beispielsweise die Ehre zuteil, auf der Liste der portugiesischen Diplomaten in Moskau zu stehen, obwohl er finnischer Staatsbürger ist. Unseren diplomatischen Status verdankten wir unserer jeweiligen Staatsbürgerschaft, nicht unserer tatsächlichen Funktion.

Man sollte sich noch einmal vor Augen führen, dass das Mandat von Beginn an die territoriale Integrität Russlands uneingeschränkt akzeptiert hat. Andererseits ließ es mit der Idee der „runden Tische“, wenn auch reichlich vage, Raum für einen freien Meinungsaustausch.

Das Mandat wurde ohne Änderung in der Istanbuler Gipfelerklärung vom 19. November 1999 bestätigt.[4] Die Teilnehmer des Gipfeltreffens erklären dort ebenfalls, dass sie „die territoriale Integrität der Russischen Föderation uneingeschränkt anerkennen und Terrorismus in jeder Form verurteilen“.[5] In dem Text wird auch die Notwendigkeit hervorgehoben, die OSZE-Normen zu achten.

Die Unterstützungsgruppe hatte Grosny bereits am 16. Dezember 1998 verlassen müssen, da sich die Sicherheitslage drastisch verschlechtert hatte. Sie ging nach Moskau. Nach einiger Zeit zogen sich selbst ihre einheimischen Mitarbeiter nach Inguschetien zurück.

Dennoch erschien die Diskussion über die Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien bereits mit dem Beginn des russischen Militäreinsatzes in Tschetschenien im September 1999 wieder auf der Tagesordnung. Ein Nebeneffekt des Istanbuler Gipfeltreffens war Russlands Einverständnis mit einer baldigen Rückkehr der Gruppe nach Tschetschenien. Tatsächlich konnte sie ihre Tätigkeit in Snamenskoje, einem Ort im Nordwesten Tschetscheniens, am 15. Juni 2001 – während des rumänischen OSZE-Vorsitzes – wieder aufnehmen.

Die russische Regierung hatte bereits am 13. März 1997 klar gemacht, dass sie das politische Mandat der Unterstützungsgruppe für erfüllt hielt. Dennoch und unter einigem politischen Druck akzeptierte sie nun das Ergebnis des Istanbuler Gipfels. Danach aber änderte sich die Situation erneut. Mit dem Feldzug in den Jahren 1999 bis 2000 und unter Einsatz massiver militärischer

---

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 448.

5 Ebenda.

Gewalt war es den Truppen der Föderation gelungen, das Maschadow-Regime aus Grosny zu vertreiben. Die russische Regierung schien gegen Ende des Jahres 2001 davon überzeugt zu sein, sie habe das Mandatsproblem damit endgültig gelöst. Von dem Zeitpunkt an war sie nicht mehr bereit, das Mandat jeweils *ad hoc* zu verlängern. So beschloss der Ständige Rat auf Drängen Russlands am 21. Dezember 2001, das Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien nur noch um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2002 zu verlängern.
Die russische Delegation verlangte darüber hinaus, dass dem Beschluss eine gesonderte Erklärung beigefügt wird. In ihr machte die russische Seite geltend, dass sich die Situation in der Tschetschenischen Republik seit der Annahme des Mandats der Unterstützungsgruppe grundlegend verändert habe. Aus russischer Sicht war die politische Komponente des Mandats inzwischen zur Gänze erfüllt. Die russische Seite hob außerdem hervor, dass die Unterstützungsgruppe eng mit der russischen Zentralregierung und der örtlichen Verwaltung Tschetscheniens zusammenarbeiten müsse. Die Arbeit der Gruppe müsse sich nun auf humanitäre Hilfe für die Bevölkerung und Hilfestellung bei der Rückkehr der Vertriebenen konzentrieren.[6]

Die Frage des Mandats: Entwicklungen und Verhandlungen 2002-2003

Das Mandat musste nunmehr also jährlich neu verhandelt werden; damit war das Gelände für jegliche zukünftige Diskussionen über das Thema bereits entsprechend vermint. Als Portugal als angehender Amtierender Vorsitz mich – einen Finnen, nicht einen Portugiesen – im Oktober 2001 für den Posten des Leiters der Unterstützungsgruppe vorschlug, dauerte es eine ganze Weile, bis die russische Regierung diesem Vorschlag zustimmte. Es bedurfte noch einiger weiterer Klärungen, bis das Mandat um ein Jahr verlängert werden konnte, im Januar 2002 erfolgte dann jedoch die Zustimmung.
Noch Mitte des Jahres 2002 teilte mir ein einflussreicher Vertreter des russischen Außenministeriums mit, dass „der neue niederländische Vorsitz [des Jahres 2003, der Verf.] bis Ende 2003 wahrscheinlich noch normal verfahren wird, das Referendum über die neue Verfassung Ende des Jahres die Situation für das Jahr 2004 dann jedoch verändern wird“. Anfang Herbst 2002 änderten die Regierung der Russischen Föderation und die tschetschenische Verwaltung ihre Meinung jedoch und beschlossen – trotz heftiger Kritik – das Referendum bereits im März 2003 durchzuführen. Wahrscheinlich wollten sie damit nur demonstrieren, wie sehr sich die Lage bereits „normalisiert“ hatte – und eine OSZE-Mission hätte dabei nicht so recht ins Bild gepasst.

6 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 454, Verlängerung des Mandats der Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschetschenien, PC.DEC/454, 21. Dezember 2001.

Dieser Beschluss war bereits vor der Geiselnahme durch Terroristen im Moskauer Dubrowka-Theater im Oktober 2002 und dem Sprengstoffanschlag auf das Verwaltungsgebäude in Grosny im Dezember 2002 erfolgt. Anders als vermutlich von den Terroristen beabsichtigt führten diese beiden Aktionen erst recht dazu, dass der Termin für das Referendum unwiderruflich festgelegt wurde. Eine Verschiebung des Referendums auf einen späteren Zeitpunkt hätte die Terroristen nur motiviert. Sie kam daher überhaupt nicht in Frage.

Am 29. November 2002 schlug der portugiesische OSZE-Vorsitzende in Wien routinemäßig die Verlängerung des Mandats der Unterstützungsgruppe um ein Jahr vor.[7] Kurz zuvor, am 20. November 2002, hatte Russland jedoch bereits den inoffiziellen Entwurf eines Mandatstextes in Umlauf gebracht, der wieder einmal zum Ziel hatte, die Aktivitäten der Unterstützungsgruppe auf lediglich humanitäre Arbeit in enger Kooperation mit der gastgebenden Regierung zu reduzieren. Die Mehrzahl der übrigen Teilnehmerstaaten lehnte den Entwurf ab. Sie waren zwar durchaus bereit, selbst weit reichende Veränderungen des Mandatstextes zu akzeptieren, bestanden jedoch kategorisch auf der Beibehaltung der politischen Berichterstattung durch die Gruppe und ihrer Aufgabe, zur Rechtsstaatlichkeit und Verbesserung der Menschenrechte in der Region beizutragen und demokratische Institutionen aufzubauen. Portugal versuchte noch zu einer Einigung mit dem Gastland zu gelangen, die Differenzen waren jedoch nicht zu überbrücken.

Auf dem Ministerratstreffen von Porto am 6. und 7. Dezember 2002 wurden die intensiven Verhandlungen fortgesetzt, doch auch hier konnte kein Durchbruch erzielt werden. Nie zuvor habe ich eine solche Szene wie gegen Ende des Treffens im alten Zollhaus von Porto, der Alfândega, gesehen, als sich Botschafter und einige Außenminister im Hauptkorridor wild gestikulierend zu einem lebhaften Meinungsaustausch – wie auf einer russischen „*tolkutschka*" – zusammengefunden hatten und u.a. versuchten, das Problem des Mandats für die Unterstützungsgruppe zu lösen. Nach mehreren Stunden mussten sie ihr fruchtloses Unterfangen aufgeben. Auch gleichzeitige Bemühungen, politische Unterstützung auf der Ebene der Staatschefs zu mobilisieren, hatten nur wenig Einfluss auf die Lage.

Nach dem Jahreswechsel gab sich der neue niederländische Amtierende Vorsitzende noch einmal große Mühe, einen Kompromiss zu finden, der die Rückkehr der Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien ermöglicht hätte. Aber auch diese Bemühungen führten zu keinerlei Zugeständnissen von russischer Seite.

7 Vgl. PC.DD/50/02.

Warum konnte der Ständige Rat sich nicht auf ein Mandat einigen? Wurden wir „rausgeworfen"?

Warum wollte Russland die Anwesenheit der Gruppe beenden oder sie zumindest zu einem weiteren passiven Zuschauer der politischen Entwicklungen in Tschetschenien machen? Einer der Beweggründe ist offenbar die vor erst relativ kurzer Zeit erfolgte Schließung der OSZE-Missionen in den baltischen Staaten, gegen die Russland zahlreiche Einwände hervorgebracht hatte. Nun drehte es den Spieß um: Wenn die Missionen von dort abgezogen werden mussten, warum dann nicht auch aus Russland? Außerdem gab es zur selben Zeit akute Probleme wegen der OSZE-Mission in Belarus.
Sowohl in Wien als auch in Moskau teilten mir russische Kollegen mit, ihre Regierung wolle das gesamte Regelwerk für die OSZE-Feldmissionen modifizieren. Sie sollten fortan in enger Übereinstimmung mit dem Gastland maßgeschneidert werden, „damit sie nicht für politische Zwecke, die gegen das Gastland gerichtet sind, benutzt werden können". Für mich persönlich heißt das, dass sich nun auch Russland die subjektive Vorstellung zu Eigen gemacht hat, eine Feldmission sei ein „Stigma" für das Gastland.
Erwähnt sei noch, dass selbst bei dieser neuen politischen Kehrtwendung weder die Arbeit der Gruppe noch meine eigene Rolle auch nur im geringsten kritisiert wurden. Es wäre ein Leichtes gewesen, uns als Sündenböcke für Änderungen am Mandat herhalten zu lassen. Wir hatten nie damit aufgehört, die Behörden zu kritisieren, auch wenn man uns dazu aufforderte. Im Gegenteil – wir erhielten von der russischen Regierung viel Anerkennung für unsere Arbeit, sowohl öffentlich als auch persönlich. Allerdings geschah das nicht ganz unerwartet, da wir in der Tat stets äußerst sorgfältig darum bemüht waren, unser Mandat wortgetreu zu befolgen. Kritik kam allerdings aus bestimmten Kreisen, die nach wie vor an der Legitimität und somit auch an der Unabhängigkeit des Maschadow-Regimes festhielten oder mit ihm sympathisierten. Offensichtlich verstanden sie nicht, was wir taten – und was wir unmöglich tun konnten. In der Frage der territorialen Integrität ging jedenfalls nichts mehr.

War es wirklich ein Prüfstein? Hat die OSZE im Nordkaukasus eine Zukunft?

Die Unterstützungsgruppe verschwand aus eben jenen Gründen, die ich oben im Nachhinein zu erläutern versucht habe. Das heißt jedoch nicht, dass die OSZE keine Chance mehr hätte, in die Region zurückzukehren. Es gibt dort noch viel zu tun. Wenn es keine Feldmission mehr gibt, die allein durch ihre Existenz darauf aufmerksam macht, dass das Gastland ein Problem hat, könnte es stattdessen vielleicht eine andere Form der Präsenz der OSZE – oder des BDIMR – vor Ort in Tschetschenien geben, sogar mit beachtlichem Handlungsspielraum. Auch die Vereinten Nationen oder z.B. das Internatio-

nale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) unterhalten große Büros in der Region. Sie stigmatisieren niemanden. Und außerdem ist natürlich anzumerken, dass auch die Feldmissionen im Südkaukasus, in den Balkanstaaten oder in den zentralasiatischen Republiken ihre Gastgeberländer nicht stigmatisieren. Sie werden im Gegenteil als ein Anzeichen für Fortschritt wahrgenommen. Sollte es eine solche OSZE/BDIMR-Vertretung jemals geben, sollte sie an Ort und Stelle in Tschetschenien eingerichtet werden und nicht z.B. in Inguschetien, um so die Arbeit anderer Akteure in der Region sinnvoll ergänzen zu können. Zurzeit ist die Sicherheitslage in Tschetschenien allerdings besonders heikel. Nach den Anschlägen im Frühjahr 2003 (dem Sprengstoffanschlag in Snamenskoje auf das Gebäude der örtlichen Zentrale des Geheimdienstes FSB und dem Bombenattentat auf die vollbesetzte Volksversammlung im Bezirk Gudermes) hat auch der Europarat seine Experten aus Tschetschenien abgezogen.
Trotz dieser Erwägungen kehre ich an dieser Stelle zu der Frage zurück, die im Titel dieses Beitrags enthalten ist, nämlich, ob die Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien ein Prüfstein für die OSZE war. Vielleicht war sie das – allgemein betrachtet – wirklich; das gilt jedoch nicht zwangsläufig für ihre Anwesenheit im Nordkaukasus, wo es noch viel zu tun gibt. Eine erneute Präsenz wäre letztlich sowohl für die Tschetschenen als auch für Russland von großem Nutzen. Im zweiten Teil meines Beitrags werde ich versuchen, dies zu erläutern.

In welchem Umfeld waren wir tätig?

Im Folgenden werde ich mich nun auf die Zeit nach der Rückkehr der Unterstützungsgruppe von Moskau nach Snamenskoje am 15. Juni 2001 konzentrieren. Der Einsatz der Gruppe in den Jahren zuvor wird als ruhmreiche Leistung in Erinnerung bleiben, ist nun aber definitiv Geschichte.
Bisher habe ich versucht, dem Leser den genauen juristischen Hintergrund unserer Arbeit zu vermitteln. In der Praxis habe ich jedoch gelegentliche Fragen danach, ob dies oder jenes sich im Rahmen unseres Mandats bewege, stets damit beantwortet, dass wir als Feldmission solche komplizierten Haarspaltereien lieber berufeneren Kreisen um den Ständigen Rat in Wien überließen. Unser eigenes Interesse, pflegte ich zu sagen, gelte stärker den praktischen Tätigkeiten. Natürlich war das eine etwas ausweichende Antwort; erstaunlicherweise wurde sie jedoch von allen meinen Gesprächspartnern akzeptiert. Was wirklich zählte, war die Tatsache, dass wir nach freiem Ermessen umherreisten, dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Sekretariat das berichteten, was wir für wahr hielten, und die Schwerpunkte unserer Arbeit selbst festlegten.
Mit der Unterstützungsgruppe war die OSZE die einzige internationale Organisation, deren internationale Vertreter sich in der Tschetschenischen Repu-

blik aufhielten. Wir lebten und arbeiteten in Snamenskoje im Nordwesten Tschetscheniens, von wo aus wir Grosny in nur wenig mehr als einer Stunde und z.B. Gudermes in weniger als zwei Stunden erreichen konnten.
Ich machte die Erfahrung, dass viele Einheimische doch ziemlich überrascht waren, dass Fremde („*zamorskie*“) sich unter den Leuten bewegten und sogar untereinander Russisch sprachen, wie wir es taten. Die meisten anderen waren völlig von ihren Dolmetschern abhängig – und gedolmetschte Treffen waren im Allgemeinen sehr schwerfällig.
Die Sicherheitsvorkehrungen hinderten uns selbst wenn sie so massiv waren wie die zu unserem Schutz abgestellten Spezialkräfte des Justizministeriums ebenfalls nicht daran, uns frei zu bewegen. Den meisten von ihnen war bewusst, was wir zu tun versuchten, und sie zeigten oftmals sogar ein persönliches positives Interesse an unseren humanitären Aufgaben. In Tschetschenien braucht jeder Personenschutz. Wer das in den Wind schlägt, riskiert sein Leben. Manch einer wurde ermordet, so wie unser Nachbar im Bezirk Nadteretschnyj (Oberer Terek), der dortige Verwaltungschef Achmed Gapurowitch Sawgajew, der schlicht und einfach nicht glaubte, dass er zum Ziel eines Anschlags werden könnte, oder entführt, wie mein holländischer Freund Arjan Erkel im Sommer 2002 in Machatschkala (Dagestan), der bis heute vermisst wird.
Die meisten Menschen freuten sich über unsere Anwesenheit. Wir waren stets von großer Sympathie umgeben. Auf der anderen Seite waren die Erwartungen manchmal etwas überzogen. Da wir nun einmal keine Wunder vollbringen konnten, waren einige von uns auch enttäuscht. Ich erklärte ihnen dann, dass wir keine Filmstars aus Hollywood seien, sondern Menschen, die selbst wissen und sich noch gut daran erinnern können, wie es ist, an regnerischen Herbsttagen Kartoffeln aus durchnässter Erde auszugraben. Das verstanden sie. Wir versuchten auch nicht, uns bei der Bevölkerung anzubiedern, indem wir unhaltbare Versprechungen machten oder die Saite billiger Sentimentalität anschlugen – trotz des Mitgefühls, das man persönlich für ihr entsetzliches Elend empfand.
Einige Bewohner der Notunterkünfte hatten sich – wie man zugeben muss – schon ein wenig „institutionalisiert“. Sie hatten sich ein bestimmtes Verhaltensmuster zu Eigen gemacht, das sich auch in den Berichten gelegentlicher Besucher wiederfindet. Sie nahmen es irgendwie als gegeben hin, dass es Hilfe gab. Es war nicht leicht, sie dazu zu bringen, sich zur Selbsthilfe zu organisieren. Beispielsweise klagten etliche darüber, dass es in ihrem Gebäude keine Betten gebe, anstatt sich aus dem reichlich vorhandenem Sperrholz selbst welche zu bauen. Bevor wir das Gebiet verließen, hatte ich sowohl mit Mitarbeitern der russischen Menschenrechtsorganisation Memorial als auch mit unserem einheimischen, für humanitäre Angelegenheiten zuständigen Mitarbeiter sehr interessante Diskussionen darüber, wie man sie dazu bewegen könnte.

Was hat die Unterstützungsgruppe im Jahr 2002 wirklich getan und erreicht?

Um einen Eindruck davon zu vermitteln, wie das Leben jenseits unserer Berichte wirklich aussah, habe ich die nachfolgende subjektive Liste erstellt, die vielleicht einen Einblick in das gibt, was wir eigentlich gemacht haben.

Zunächst einmal wollten wir in Tschetschenien Präsenz zeigen und hofften, dass die Menschen erkennen würden, dass wir für sie da waren. Auch wollten wir wissen, was vor sich geht, und berichteten dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Ständigen Rat und dem Sekretariat darüber. Wir reisten daher viel in Tschetschenien umher und hielten dies in unseren Berichten fest.

Zweitens stellten wir Arbeitskontakte mit den Behörden der Föderation und der tschetschenischen Verwaltung, auch auf lokaler Ebene, her. Wir nahmen ebenfalls Kontakt zu den wichtigsten nichtstaatlichen Organisationen in der Region wie z.B. Memorial sowie mit internationalen Organisationen wie z.B. den Vereinten Nationen bzw. dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), dem Dänischen Flüchtlingsrat oder dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz auf und vereinbarten auch mit ihnen eine enge Zusammenarbeit.

Wahrscheinlich waren wir die Einzigen, die das verfassungsrechtliche Verfahren, das zur Durchführung des Referendums vom 23. März 2003 führte, von Anfang an verfolgt haben. Wir berichteten bereits im Sommer 2002 über dieses Vorhaben und waren die Ersten, die verschiedene Fassungen des Verfassungsentwurfs in Umlauf brachten, dessen endgültige Version wir uns am 14. Dezember 2002 in Gudermes besorgten. Die Entwürfe wurden von uns im Rahmen unserer Berichte analysiert; sie enthielten ursprünglich zahlreiche Elemente echter lokaler Selbstverwaltung. Meiner Meinung nach ist es sehr bedauerlich, dass die meisten davon aus der endgültigen Fassung, die dem Referendum zugrunde gelegt wurde, wieder entfernt wurden.

Wir unterhielten ebenfalls Kontakte zu den drei Universitäten in Grosny, die wie durch ein Wunder auch während des Konflikts lebendig geblieben sind und sich in ihren provisorischen Gebäuden weiterhin durchschlagen. An ihnen studieren mehr als 15.000 Studenten. Ein Verschwinden dieser Universitäten – aus welchen Gründen auch immer – würde den Untergang der tschetschenischen Sprache und letztlich auch des tschetschenischen Volkes bedeuten.

Wir haben auch versucht, Grundschulen und weiterführenden Schulen sowie rein kulturellen Zirkeln in Tschetschenien zu helfen, um so unsere Unterstützung für die lokale Kultur, einschließlich der Sprache, Nochtschi, zu demonstrieren. Wir nahmen auch Beziehungen mit der islamischen Gemeinde in Tschetschenien auf. Wegen der vielen Vorurteile auf westlicher Seite war das nicht einfach. So wurde z.B. unsere Bitte um Lehrmittel für den Sprachunterricht an der örtlichen Medresse (Koranschule) in Snamenskoje abgelehnt. Dies war sehr kurzsichtig und obendrein ein Indiz für die Vorurteile potenzieller Geldgeber.

Wir nahmen Anzeigen über schwere Verbrechen und andere Gesetzesverstöße entgegen und leiteten sie weiter; außerdem versuchten wir der Bevölkerung dabei zu helfen, die örtliche Justiz in Anspruch zu nehmen. Die Ergebnisse waren leider kaum der Rede wert, in erster Linie aufgrund der völlig unzureichender rechtsstaatlichen Verhältnisse in Tschetschenien.
Bereits im April 2002 sprachen wir die tschetschenische Zweigstelle des Föderalen Migrationsdienstes auf die internationalen Standards für die freiwillige Rückkehr von Binnenvertriebenen in Würde und Sicherheit an. Bei diesem Punkt waren wir ziemlich kritisch und arbeiteten eng mit den Vertretern der Vereinten Nationen in Russland und in der Region zusammen. Aufgrund unserer ständigen Anwesenheit vor Ort konnten wir die Tätigkeit der Behörden beobachten und stellten Nachforschungen über das weitere Schicksal derjenigen an, die in das Gebiet Grosny oder an andere Orte gebracht worden waren. – Aber obwohl wir in vieler Hinsicht dabei sogar die führende Organisation waren, konnten wir nicht viel gegen den Entschluss der Behörden ausrichten, die Vertriebenen dorthin zurückzuschicken, wo sie hergekommen waren. Unserer Ansicht nach war es dafür vielfach zu früh.
Die beiden letztgenannten Punkte – Rechtsstaatlichkeit und Vertriebene – lagen uns sehr am Herzen und waren fester Bestandteil unserer laufenden Berichterstattung.

Was konnten wir nicht erreichen?

Nachfolgend zähle ich nun auf, was wir andererseits *nicht* erreichen konnten.
Wir konnten keinen Kontakt zu den bewaffneten Kämpfern herstellen (das hätte eine Verletzung geltenden russischen Rechts und unseres Mandats bedeutet und zu unserer sofortigen Ausweisung aus dem Gebiet geführt). Sie kontaktierten uns allerdings gelegentlich per Fax.
Auch konnten wir nicht zwischen den Parteien vermitteln. Russland war dagegen. Noch dazu gab es aber auch kaum „Parteien“, zwischen denen man hätte vermitteln können, so zersplittert wie heute sowohl Russen als auch Tschetschenen in ihren Ansichten sind. Stattdessen führte ich einige außerordentlich interessante Diskussionen über die politische Zukunft Tschetscheniens mit einigen ehemaligen Politikern aus der Zeit der Republik Itschkeria. In diesem Zusammenhang sei jedoch erwähnt, dass man im Allgemeinen gar nicht wissen konnte, wen der Gesprächspartner letztendlich vertrat. Dies ist übrigens bei allen persönlichen Kontakten in Tschetschenien ein großes Problem. Man muss daher stets sehr vorsichtig sein, da man nie weiß, „wer“ der andere eigentlich ist oder wozu er möglicherweise erpresst wurde.
Den zahlreichen und ziemlich offensichtlichen Menschenrechtsverletzungen konnten wir nicht systematisch nachgehen. Es gehörte auch nicht zu unseren Aufgaben, jedem Hinweis nachzugehen, und wir hatten dafür auch nicht das Personal. In Einzelfällen unternahmen wir allerdings eine ganze Menge, vor

allem immer dann, wenn wir der Meinung waren, über genügend begründete Verdachtsmomente zu verfügen, um die weitere Untersuchung eines Falles verlangen zu können. In unseren Berichten wurden diese Fälle auch häufig erwähnt. Einer davon führte sogar zu einer nichtöffentlichen diplomatischen Demarche, die jedoch nicht erfolgreich war.
Es gelang uns nicht, Zugang zu den inneren oder höheren Kreisen der Streitkräfte zu erhalten. So konnten wir z.B. niemals die Militärbasis Chankala in der Nähe von Grosny besuchen. Ich habe zwar mehrfach über verschiedene Vermittler darum ersucht, aber letztendlich ergebnislos.

Eigene Projekte

Da in Tschetschenien ein akuter Bedarf an humanitärer Hilfe bestand und auch der Aufbau demokratischer Institutionen dringend notwendig war, brachten wir eine Reihe eigener kleiner und mittelgroßer Projekte auf den Weg, die nun auf andere Akteure in der Region übertragen werden. Einige dieser Projekte waren bereits vor der Rückkehr der Unterstützungsgruppe aus dem Moskauer Exil begonnen worden. Unsere einheimischen Angestellten – exzellente Mitarbeiter, aber nun arbeitslos – haben uns versprochen, andere Organisationen für die Durchführung einiger unserer unterbrochenen Projekte ausfindig zu machen. Sollte der Leser einmal etwas von einer kleinen neuen lokalen NGO namens „*Dowerije*“ („Vertrauen“) hören: Sie gehört unseren ehemaligen Mitarbeitern vor Ort, die die Beendigung der halbfertigen Projekte zu ihrem persönlichen Anliegen gemacht haben.

Wer waren unsere internationalen Partner?

Seit der Schließung des Büros der OSZE-Unterstützungsgruppe gibt es auf tschetschenischem Boden keine durch internationale Mitarbeiter offiziell dort vertretene internationale Organisation mehr. Viele internationale Organisationen sind jedoch von anderen Stützpunkten aus dort tätig. Nachfolgend einige unserer wichtigsten Partner.
Bis zu Beginn dieses Jahres hielten sich zwei oder drei Experten des Sekretariats des Europarats zeitweise im Nachbarhaus des Gebäudes auf, in dem unser Büro in Snamenskoje bis zu seiner Schließung untergebracht war. Sie waren keine offiziellen Vertreter des Europarates, sondern arbeiteten als Experten im Büro des Sonderbeauftragten des Präsidenten der Russischen Föderation für die Wahrung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten in der Tschetschenischen Republik. Im Sommer 2002 wurde das Büro nach Grosny verlegt, ohne dass die Experten dort jedoch wohnten. Derzeit sind sie aus Sicherheitsgründen nach Straßburg versetzt. Nach ihrer eventuellen Rückkehr müssten sie in Zukunft dann entweder zwischen Snamenskoje und Grosny

pendeln oder nach Grosny ziehen, was unter Sicherheitsgesichtspunkten unter Umständen sehr schwierig sein wird.
Da der Parlamentarischen Versammlung des Europarates auch Abgeordnete der russischen Staatsduma angehören, hat der Europarat darüber hinaus eine wichtige Funktion als Ort für offizielle Kontakte. Seine Rolle bei der Entwicklung des Parlamentarismus in Russland kann daher nicht hoch genug eingeschätzt werden.
Die Vereinten Nationen sind in Russland massiv vertreten. Sowohl in Moskau als auch in Inguschetien (Nasran) und Nordossetien (Wladikawkas) halten sich Vertreter des UNHCR und des Büros für die Koordination Humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA) auf. In enger Zusammenarbeit mit dem Dänischen Flüchtlingsrat in Nasran organisieren sie mit Hilfe einheimischer Mitarbeiter umfangreiche humanitäre Hilfe, auch in Tschetschenien selbst. Das IKRK arbeitet mit Büros in Moskau und Naltschik (Kabardino-Balkarien) nach demselben Organisationsschema.

Wer waren die einheimischen Partner und Weggefährten der Unterstützungsgruppe?

Von den einheimischen NGOs ist das Menschenrechtszentrum Memorial auch im Nordkaukasus das bei weitem wichtigste. Die Zentrale befindet sich in Moskau, Memorial ist jedoch in Tschetschenien und Inguschetien stark vertreten, wo ihre Büros ausschließlich von tschetschenischen Mitarbeitern betrieben werden. Ich gehöre zu denjenigen, die der Arbeit von Memorial großen Respekt entgegenbringen. Memorial ist die beste Quelle für kritische Informationen aus erster Hand über die Menschenrechtslage in der Region. Viele andere Menschenrechtsorganisationen und auch Medien geben oftmals lediglich Material wieder, das Memorial gesammelt hat, ohne selbst noch Wesentliches beizutragen; ihr Nutzen besteht dann lediglich darin, die Informationen zu verbreiten.
Aufgrund seines Charakters als nichtstaatliche Organisation verbreitet sogar Memorial jedoch gelegentlich Informationen, bei denen sachliche Fehler nicht auszuschließen sind. Auch wird verglichen mit dem, wofür die russische Seite verantwortlich gemacht wird, relativ wenig über die Aktivitäten der bewaffneten Separatisten berichtet. In einigen Fällen jedoch, in denen z.B. unsere Unterstützungsgruppe zufällig über eigene genaue und unabhängige Quellen verfügte, erwiesen sich die Informationen von Memorial stets als zuverlässig. Die wichtigste Botschaft Memorials ist, dass Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte in Tschetschenien nicht normal funktionieren. Diese Tatsache ist in den europäischen Hauptstädten weitestgehend bekannt, und auch die russischen Behörden in Moskau und Grosny bestreiten dies nicht. Leider scheint diese Tatsache die Weltöffentlichkeit – und auch die Regierungen – nicht mehr sonderlich zu berühren.

Unsere häufigen Besuche im Büro des zivilen Staatsanwalts in Grosny waren unbedingt erforderlich, um der Justiz zu demonstrieren, dass wir ihre Arbeit auch im Namen der Bevölkerung beobachteten. Diese Kontakte dienten jedoch ebenso der Unterstützung derjenigen Mitarbeiter des Büros, die unter ihren begrenzten Handlungsmöglichkeiten persönlich sehr litten. Vielleicht motivierten sie unsere wiederholten Besuche dazu, bestimmte Angelegenheiten weiter zu verfolgen.

Am 17. Februar 2000 wurde Wladimir A. Kalamanow zum ersten Sonderbeauftragten des Präsidenten der Russischen Föderation für die Wahrung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten in der Tschetschenischen Republik ernannt. Sein tschetschenisches Hauptbüro befand sich in Snamenskoje. Kurz bevor sein Nachfolger als Menschenrechtsbeauftragter, Abdul-Chakim Sultygow, am 12. Juli 2002 das Amt übernahm, wurde der Hauptsitz nach Grosny verlegt.

Wladimir Kalamanow war in den Jahren 2000 bis 2002 sehr aktiv. Mit Hilfe der Experten des Europarats baute sein Büro eine beachtliche Datenbank über verschiedene Menschenrechtsverletzungen in der Republik auf. Zur Jahreswende 2001/2002 führte Kalamanow regelmäßige Treffen zwischen Vertretern der Staatsorgane, darunter auch von Machtorganen wie den Streitkräften, den Truppen des Innenministeriums und denjenigen des russischen Geheimdienstes FSB, und von lokalen Menschenrechtsorganisationen wie Memorial und anderen ein. Mit aktiver Unterstützung der tschetschenischen Verwaltung versuchten sie, das häufig kritisierte Vorgehen zur Durchkämmung der Bevölkerung transparenter und weniger willkürlich zu machen. Nach wenigen Monaten, im Frühjahr 2002, verließen Memorial und die anderen lokalen NGOs diese Treffen jedoch wegen der angeblich passiven Haltung der Vertreter der Machtorgane wieder, denen sie vorwarfen, die Treffen nicht ernst zu nehmen.

In letzter Zeit scheint der Menschenrechtsbeauftragte seltener die Gelegenheit wahrzunehmen, im Namen der einheimischen Bevölkerung bei der russischen Regierung vorzusprechen. Er macht eher umgekehrt den Eindruck, als vertrete er Präsident Putin gegenüber den Tschetschenen. Dass die Institution des Menschenrechtsbeauftragten für die Bevölkerung als deren einziger Kanal mit direktem Zugang zum Kreml von größter Bedeutung ist, liegt auf der Hand. Es ist im Übrigen auch nicht einfach, ein solches Büro überhaupt zu betreiben. Viele der Einheimischen neigen dazu, es lediglich als verlängerten Arm der Verwaltung zu betrachten. Auf jeden Fall hat die Einrichtung des Menschenrechtsbeauftragten schon aus prinzipiellen Gründen die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft verdient, allein damit sie weiterhin bei der russische Regierung die Menschenrechtsbelange vor Ort in Erinnerung rufen kann. Sein Büro sollte automatisch Partner einer wie auch immer erneuerten Präsenz der OSZE in der Region sein.

Der Föderale Migrationsdienst, die auch für die Binnenvertriebenen zuständige Behörde der Russischen Föderation, war ursprünglich eine Abteilung

des russischen Nationalitätenministeriums. Er wurde seit 1999 von Wladimir Kalamanow bis zu dessen Ernennung zum Menschenrechtsbeauftragten des russischen Präsidenten für Tschetschenien geleitet. Das Nationalitätenministerium wurde Mitte Oktober 2001 aufgelöst und das Migrationsressort dem Innenministerium unterstellt. Diese Übernahme war jedoch problematisch, da das Innenministerium weder über die entsprechenden Finanzen verfügte noch Erfahrung mit der Versorgung von über hunderttausend Binnenvertriebenen mit Hilfsgütern hatte. Zum Direktor des Föderalen Migrationsdienstes wurde am 26. Februar 2002 Generaloberst Andrej Tschernenko ernannt. Er war gleichzeitig stellvertretender Innenminister. Insofern ist man geneigt, die Schlussfolgerung zu ziehen, die ausgesprochen komplizierte und kostspielige Vertriebenenverwaltung werde nunmehr – zumindest auf absehbare Zeit – mit geringerer humanitärer Expertise gehandhabt als zuvor. Noch bis Ende des Jahres 2002 war der Föderale Migrationsdienst in mancher Hinsicht wie gelähmt.
In der Praxis ist übrigens der Föderale Migrationsdienst für die Verwaltung der Binnenvertriebenen und ihre Versorgung zuständig, während Transport und Unterkunft (insbesondere die Zeltlager) in den Aufgabenbereich des Ministeriums für Katastrophenschutz fallen.

War das Referendum eine Lösung der Probleme? Was nun, OSZE?

Die Machtorgane („*silowye struktury*“, bestehend aus den Streitkräften des Verteidigungsministeriums, den Truppen des Innenministeriums und denen des FSB) scheinen noch immer davon überzeugt zu sein, dass es für die Probleme in Tschetschenien eine militärische Lösung gibt. Ich persönlich bin davon überzeugt, dass dies nicht der Fall ist. Früher oder später werden die Soldaten abziehen müssen. Das Problem Tschetschenien ist auch ein gewaltiges Problem für ganz Russland. Nicht nur, dass Grosny in Trümmern liegt und kein sicherer Ort zum Leben ist. In Tschetschenien sind 80.000 Soldaten stationiert. Überall in Tschetschenien, aber auch in Inguschetien und im übrigen Russland gibt es zahllose Binnenvertriebene. Und die Zeltlager und Notunterkünfte sind nur die Spitze des Eisbergs. Die Menschen wollen nicht in eine unsichere Umgebung zurückkehren. Sie halten sich mit ihren Familien auf, wo sie nur können, in vorübergehenden und improvisierten Unterkünften. In einigen Zeltlagern lag die Beteiligung am Referendum am 23. März 2003 nach Angaben der Tageszeitung *Kommersant* vom 25. März 2003 bei sage und schreibe 200 Prozent! Das kam daher, dass unerwartet Wähler aus dem „privaten Sektor“ im Lager auftauchten, die dort nicht registriert waren.
Die Spitze der tschetschenischen Verwaltung und viele Entscheidungsträger in Moskau sehen, dass die Lage schwierig ist. Sie verhalten sich jedoch oft wie ein Landarzt, der die Symptome behandelt, nicht aber die Krankheit heilt.

Darüber hinaus haben sie eigene Ambitionen und Interessen, die das Umfeld kurzfristig völlig irrational verzerren können. Wenn die Anwesenheit einer OSZE-Unterstützungsgruppe trotz ihrer eindeutig konstruktiven Absichten das Land stigmatisiert, muss sie es eben verlassen. Wenn Vertriebene dorthin zurückgeschickt werden, wo sie herkommen, zeugen sie mit ihrer Anwesenheit nicht mehr von anomalen Zuständen. Und wenn es ein offensichtliches Defizit an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und normalen gesellschaftlichen Institutionen gibt, dann hält man eben Wahlen ab, und alles wird hübsch ordentlich und demokratisch!

Das Referendum vom 23. März 2003 wurde ganz offensichtlich nicht unter Einhaltung der Standards traditioneller europäischer Demokratie durchgeführt. Das wurde selbst von vielen russischen Kommentatoren nicht bestritten. Die Präsidentschaftswahlen im September 2003, die ebenfalls unter schlechten Sicherheitsbedingungen stattfanden, entsprachen noch weniger den Normen westlicher Demokratien. Diejenigen Herausforderer des späteren Wahlsiegers Achmad Kadyrow, die Aussicht auf Erfolg gehabt hätten, waren bereits im Vorfeld von den Wahlen ausgeschlossen worden.

Sowohl die OSZE als auch der Europarat sahen von einer eigentlichen Beobachtung des Referendums und der Präsidentschaftswahlen ab. Paradoxerweise hatte das Referendum aber auch eine positive und potenziell sogar wichtige Folgewirkung: Die Republik hat wieder gewählte staatliche Organe. Seit dem Untergang der Republik Itschkeria hatte es nämlich keine mehr gegeben, und es ist ziemlich illusorisch zu erwarten, dass das Regime Itschkeria zurückkehrt. Die neuen gewählten Organe, die sich nun herausbilden sollen, werden später vielleicht einmal zu normalen demokratischen Organen, wenn die künftigen Bedingungen es zulassen. Solche Organe werden für jeden allemal ein besserer und legitimerer Ansprechpartner sein als die von Moskau ernannten und bislang niemandem vor Ort rechenschaftspflichtigen Vertreter der tschetschenischen Verwaltung, die sie ersetzen sollen. Dies gilt sogar für den durch die – wenn auch umstrittene – Wahl bestätigten Präsidenten der Republik, der seine Ernennung vor den Wahlen ausschließlich einem Dekret des russischen Präsidenten zu verdanken hatte.

Die tschetschenische Verwaltung als solche war meistens ein recht brauchbarer täglicher Ansprechpartner für die Unterstützungsgruppe. Die nun entstehenden gewählten Organe werden hoffentlich für die OSZE und die internationale Gemeinschaft insgesamt als Partner für die Zusammenarbeit besser geeignet sein als die früheren Gremien, die nur dem Verwaltungschef Kadyrow und durch ihn dem russischen Staatspräsidenten persönlich Rechenschaft schuldeten.. Das wichtigste ist jedoch, dass sie Probleme der inneren Sicherheit wahrscheinlich wesentlich besser lösen könnten als jedes föderale Organ, vorausgesetzt, sie werden vor Ort unterstützt und sind vor Ort rechenschaftspflichtig.

Solange die Regierung in Moskau das Tschetschenien-Problem nicht mit wesentlich mehr Verständnis, Vertrauen und materieller Hilfe für die Bevölke-

rung selbst angeht, wird die Situation kritisch bleiben. Würde man den Einheimischen gegenüber mehr Vertrauen zeigen, hätten diese bessere Möglichkeiten, sich um ihre Angelegenheiten selbst zu kümmern. Die Tschetschenen sind kriegsmüde. Niemand weiß, wie populär die bewaffneten Separatisten heute sind – nach den rücksichtslosen Terroranschlägen Ende 2002 und Anfang 2003 vielleicht weniger als je zuvor. Sie sind in viele kleine Gruppen mit jeweils unterschiedlichen Motiven zersplittert, angefangen bei „normalem" nationalistisch inspiriertem Separatismus bis hin zu fanatischem Terrorismus – oder auch nur blanker krimineller Habgier.

Die russische Seite ist ebenfalls extrem heterogen, und auch dort verbergen sich kriminelle Elemente. Die Gesellschaft braucht ganz offensichtlich solch altmodische Werte wie Großzügigkeit, Vertrauen, Großmut und Respekt vor dem Nachbarn, dem Volk der Nochtschi, das so viel Leid erfahren hat.

Entgegen allen westlichen und russischen Vorurteilen spielt der traditionelle Islam in der Region eine positive Rolle bei der Milderung des Konflikts und der Förderung des inneren gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Bevölkerung. Er ist eine Quelle der Mäßigung und moralischer Werte bei der Bekämpfung von Extremismus und Kriminalität. Ich bin der festen Überzeugung, dass für die OSZE die Zeit gekommen ist, ihren Kontakt mit dieser Glaubensrichtung, die ihre historischen Wurzeln auch in diesem Teil Europas hat, zu verbessern und zu verstärken. Dies ist gegenwärtig aber keine leichte Aufgabe. Allzu viele führen den tschetschenischen Terrorismus allein auf den Islam zurück, obwohl der seit Jahrhunderten schwelende Konflikt eigentlich nicht religiöser Natur ist.

Die OSZE-Unterstützungsgruppe existiert nicht mehr. Dennoch sollten die OSZE und die übrige internationale Gemeinschaft nichts unversucht lassen, neue Wege zu finden, dem über die Maßen leidgeprüften tschetschenischen Volk zu helfen.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

'Abd al-Hakeem Carney

Was ist politischer Islam? Plädoyer für eine Neuklassifizierung

Einführung

Eine der wichtigsten Aufgaben der Wissenschaftler, die sich mit der Welt des Islam befassen, ist die Erarbeitung geeigneter analytischer Begriffe zur Kategorisierung der zahlreichen islamischen Bewegungen, die es auf der Welt gibt. Heutzutage wird eine häufig vorbelastete Terminologie benutzt, die zudem sehr austauschbar ist, oftmals ohne Rücksicht darauf, wie die Terminologie automatisch auch die Perzeption der Bewegungen beeinflusst. Sozialwissenschaften geraten leicht in die Falle, dass eine vermeintlich „objektive" Analyse die Realität, die sie zu beschreiben sucht, erst schafft. Darüber hinaus hat der Gebrauch von inzwischen negativ besetzten Begriffen wie z.B. „islamischer Fundamentalismus" zur Beschreibung bestimmter Bewegungen die Marginalisierung und Radikalisierung ihrer Mitglieder zur Folge. Große Vorsicht ist also sowohl in der Wissenschaft als auch in den Medien geboten, damit die Begriffe als Analyseinstrumente genutzt werden können und nicht der bloßen „Etikettierung" dienen.

„Islamischer Fundamentalismus"

Der Begriff „islamischer Fundamentalismus" ist heute der gebräuchlichste und vielleicht der am stärksten „vorbelastete" dieser Begriffe. Ihn überhaupt auf islamische Bewegungen anzuwenden ist von vorneherein problematisch, da es den Versuch darstellt, einen Begriff, mit dem eine spezifische christliche Bewegung des 20. Jahrhunderts bezeichnet wird, zu entlehnen, um ein breites Spektrum ideologischer Phänomene in der islamischen Welt zu beschreiben. Das Definitionskriterium für fundamentalistisches Christentum ist die wortgetreue Auslegung des gesamten biblischen Textes und der Glaube daran. Demgegenüber glauben nahezu alle Muslime an die wortgetreue Auslegung des Koran. Christliche fundamentalistische Gruppen betrachten die Bibel oder zumindest das Neue Testament als Offenbarung von Gottes Wort und nicht als ein von Menschenhand geschriebenes Werk, das menschlicher Befangenheit unterliegt. Im Islam jedoch ist der Koran *per definitionem* Gottes Wort; der Text selbst bringt explizit zum Ausdruck, dass er nicht von der Hand des Propheten Mohammed geschrieben wurde. Sind die Kriterien für „Fundamentalismus" der Glaube an die wortwörtliche Bedeutung der Heiligen Schrift und der Glaube daran, dass sie Gottes Wort ist, dann wären

sämtliche Muslime Fundamentalisten. Damit ist der Begriff jedoch für analytische Zwecke unbrauchbar.
Meint man mit Fundamentalismus allerdings die Rückkehr zu den „Wurzeln" der Religion, ist der Begriff schon sinnvoller. Die wichtigste islamische Bewegung, die in dieser Hinsicht als fundamentalistisch bezeichnet werden kann, ist die Bewegung der *Salafiyya*, die offizielle Religion Saudi-Arabiens. Der Begriff „*Salafi*" hat die arabische Wurzel *s-l-f*, die etwas bezeichnet, was sich „unterhalb" von etwas oder „unten" befindet, oder aber etwas „Früheres", „Vorhergehendes". Der Kern der Glaubenslehre aller salafitischen Bewegungen ist die Überzeugung, dass der Islam im Laufe der Geschichte zunehmend von kulturellen Neuerungen und Neuerungen der Glaubenslehre verdorben wird. Jegliche Neuerungen (*Bid'ah*) sind als solche unzulässig; die Bewegung der *Salafiyya* strebt daher die Rückkehr zu dem an, was sie als den „unverfälschten" Islam der Periode der *Raschidun* (der „Rechtgeleiteten") erachtet: die Zeit des Propheten Mohammed und der vier Kalifen, die auf ihn folgten: Abu Bakr, Umar, Uthman und 'Ali. Die Zeit der *Raschidun* hat auf die *Salafiyya*-Bewegung einen vergleichbaren Einfluss wie die Zeit der Römer auf viele europäische Denker im Mittelalter. Die islamische *Umma* (Gemeinschaft) der *Raschidun*-Periode war eine Zeit der Ganzheit und der Einheit, die durch Neuerungen in der Glaubenslehre, die auf muslimische Abweichler zurückgingen, zerbrach. Folgt man der Argumentation Slavoj Zizeks, dass Ideologie stets die Vision von Ganzheit sowie den Versuch voraussetzt, einen als tragisch empfundenen „Verlust" der Symbolwelt zu überwinden, dann passt die *Salafiyya*-Bewegung perfekt ins Bild. Sie ist militanter Gegner des Schiitentums, das die ersten drei Kalifen nicht anerkennt und die Existenz des so genannten Goldenen Zeitalters bestreitet. Für die Schiiten ist die Geschichte des Islam die Geschichte der Unterdrückung der schiitischen Minderheit durch die Mehrheit der Sunniten, und es gibt kein verlorenes Paradies, nach dem man sich zurücksehnen müsste. Aus diesem Grunde blicken die Schiiten nach *vorn*, auf die Ankunft der Jahrtausendgestalt des Imam al-Mahdi, der nach dem Glauben der meisten muslimischen Glaubensrichtungen am Ende der Zeit erscheinen wird, um der Welt Gerechtigkeit zu bringen. Zwar glauben auch die Anhänger der *Salafiyya* an die Prophezeiungen des Mahdi, haben aber in der Praxis kaum Interesse an der Lehre. Ihr Anliegen ist weniger eines, das sich in Jahrtausenden bemisst; es besteht vielmehr darin, etwas zurückzubringen, was verloren gegangen ist: die vermeintliche Harmonie und Reinheit der frühen islamischen Periode. In seinem Beitrag *„Towards a Muslim Theory of History"* legt Thomas Naff dar, dass muslimische Vorstellungen in erheblichem Maße von dem utopischen Ideal der frühen Periode beeinflusst sind und dass die „muslimische" Geschichtstheorie (präziser: die sunnitische Sicht der Geschichte, aber selbst das ist noch ein ziemlich weit gefasstes Etikett) grundsätzlich eine zyklische ist, nach der der Islam beständig von religiösen Erneuerern zurück an seine Wur-

zeln geführt wird.[1] Es ist der Versuch, die Periode, von der die *Salafiyya*-Bewegung motiviert ist, wieder aufleben zu lassen.

Der Wunsch nach Verwirklichung dieser Utopie führt naturgemäß bei einer großen Zahl von Anhängern der *Salafiyya*-Bewegung, wenn auch nicht bei allen, zu politischem Handeln. Der Begriff „islamischer Fundamentalismus" mag zur Beschreibung derartiger Bewegungen technisch geeignet sein; er ist jedoch derart vorbelastet, dass es wahrscheinlich das Beste ist, die Bewegung einfach so zu bezeichnen, wie sie sich selbst nennt. Obwohl alle Strömungen des Salafismus als „fundamentalistisch" bezeichnet werden können, können nicht alle auch „politisch" genannt werden. Innerhalb der *Salafiyya*-Bewegung gibt es zwei große Gruppen: Eine ist der offizielle Salafismus Saudi-Arabiens, verkörpert von religiösen Führern wie Scheich Abdul Aziz bin Abdullah bin Baz oder Scheich Muhammad Nasiruddin al-Albani. Diese Gruppen sind erklärtermaßen unpolitisch. Obwohl sie davon besessen sind, die verlorene Utopie der *Raschidun*-Periode zu neuem Leben zu erwecken, halten sie an einem stabilen Kompromiss mit dem saudischen Regime fest und haben keinerlei revolutionäre Ambitionen. Sie sind sehr viel eher damit beschäftigt, die ihrer Meinung nach häretischen Praktiken der Muslime zu korrigieren. Dazu gehören die Forderung, zur so genannten islamischen Kleidung zurückzukehren (lange Hemden für Männer, der *Niqab*, ein Schleier, der das ganze Gesicht bedeckt, für Frauen), eine peinlich genaue Überwachung auch unbedeutender ritueller Handlungen sowie die Abgabe von *Takfir*-Erklärungen („Für-ungläubig-Erklären", Anathema, Ex-Kommunikation) für jene, die auch nur geringfügigst von den Glaubenssätzen abweichen. Den so genannten *Jihad*-Flügel der Salafiten verkörpert Osama bin Laden: Das saudische Regime ist für ihn eine der schlimmsten *Bid'ah* an sich und soll durch einen rein islamischen Staat nach dem Vorbild der *Raschidun*-Periode ersetzt werden. Die unpolitischen Salafiten sind im Grunde genommen eine ruhige Religionsgemeinschaft; die Bewegung Bin Ladens vertraut hingegen bei der Verfolgung ihrer Ziele auf die uneingeschränkte und freie Anwendung von Gewalt. Wie bereits erwähnt, ist der *Takfir* ein wichtiger Bestandteil der *Salafiyya*-Bewegung. Wird jemand für ungläubig erklärt, so bedeutet dies für die Bin-Laden-Bewegung, dass sein Blut vergossen werden darf. Der *Takfir* ist daher ein oft benutztes Instrument, das gegen viele Führer und andere einzelne Personen in der islamischen Welt eingesetzt wird.

Der Begriff „Fundamentalismus" ist also in Bezug auf die *Salafiyya*-Bewegung korrekt, allerdings ist es wahrscheinlich am besten, auf ihn zu verzichten, da so viele Vorurteile mit dem Begriff verbunden sind. Besser ist es, den Begriff *Salafiyya*-Bewegung zu verwenden und zwischen *politischem* Salafismus (der Bin-Laden-Variante) und *unpolitischem* Salafismus zu unterscheiden.

---

1 Vgl. Thomas Naff, Towards a Muslim Theory of History, in: Cudsi und Hillal Dessouki (Hrsg.), Islam and Power, London 1981, S. 21-25.

„*Islamischer Extremismus"*

Der Begriff „Extremismus" ist in den letzten Jahren immer populärer geworden. Der iranische Präsident Mohammed Chatami verwendet ihn häufig in seiner Kritik am autoritären Lager in der iranischen Regierung. „Islamischer Extremismus" ist zweifellos einer der am stärksten vorbelasteten Begriffe überhaupt; durch seinen Gebrauch wird eine bestimmte Denkschule des Islam zur Hauptströmung erklärt, andere Gruppen werden marginalisiert, indem sie als extremistisch bezeichnet werden.
Nichtsdestoweniger kann der Ausdruck „Extremismus" durchaus sinnvoll sein, wenn er auf Gruppen angewendet wird, deren ideologische Einstellung sie dazu verleitet, Gewalt als wichtigste politische Waffe einzusetzen, und die sich dafür entschieden haben, die „Propaganda der Tat" über die Propaganda des Wortes zu stellen. In den meisten Fällen führt die Gewaltanwendung bestimmter Gruppen (wie z.B. der Islamischen Heilsfront, *Front Islamique du Salut*/FIS, in Algerien) dazu, dass diese marginalisiert und von der Mehrheit der Muslime als Randgruppen behandelt werden. Das ist allerdings nicht immer so; *Hamas* in Palästina beispielsweise ist für die Mehrheit der Muslime alles andere als marginal, dasselbe gilt für die *Hisbollah* im Libanon, obwohl beide Gruppen bei der Verfolgung ihrer politischen Ziele Gewalt anwenden. Die Anwendung von Gewalt ist also nicht das geeignete Kriterium, um eine Gruppe als „extremistisch" einzustufen oder nicht. Vielmehr muss zunächst der Begriff „Hauptströmung" innerhalb der muslimischen Weltgemeinschaft exakt definiert werden. Die Analyse dessen, was die große Mehrheit der Muslime für akzeptabel hält und was nicht, ist vielleicht die beste Methode, zu einer solchen Definition zu gelangen. Ist eine solche Hauptströmung für analytische Zwecke erst einmal definiert, kann man eine Gruppe in dem Maße, wie sie als Randgruppe betrachtet wird, als „extremistisch" bezeichnen.

Die Kalifat-Bewegung

Die Kalifat-Bewegung ähnelt der politischen *Salafiyya*-Bewegung in vieler Hinsicht: Beide eint der feste Glaube an das vergangene Goldene Zeitalter, das um jeden Preis wieder zum Leben erweckt werden muss. Dieses Goldene Zeitalter war das Zeitalter des Kalifats (*Khilafah*), das die gesamte Periode von der Zeit des Propheten Mohammed bis zum Zerfall des Osmanischen Reiches nach dem Ersten Weltkrieg umfasst. Die beiden wichtigsten Gruppierungen der Kalifat-Bewegung sind *Hizb ut-Tahrir* und *Al-Muhajiroun*; ebenso gehören jedoch „Das muslimische Parlament" in Großbritannien und die Bewegung von Kalim Siddiqui dazu. Die politische Ideologie aller Gruppierungen der Kalifat-Bewegung ist im Wesentlichen dieselbe, der einzige Unterschied besteht darin, dass *Hizb ut-Tahrir* ihre Aktivitäten auf die arabi-

sche Welt beschränkt, während *Al-Muhajiroun* in der Überzeugung, dass der Islam eine Religion ohne Grenzen sei, davon ausgeht, dass das Kalifat im Westen ebenso gut errichtet werden kann wie im Orient. Die Kalifat-Bewegung betrachtet die Errichtung des Kalifats als die oberste Pflicht aller Muslime; jeder, der sich dieser Pflicht entzieht, gilt als Sünder. Jegliche von Menschen gemachte Gesetze werden vehement abgelehnt, was sogar so weit geht, dass einige Mitglieder von *Al-Muhajiroun* behaupten, es sei unzulässig, an einer roten Ampel anzuhalten, da Verkehrsgesetze von Menschen gemacht würden.

Unter diesen Gruppen trifft man häufig auf große Sympathien für die Bewegung Bin Ladens, allerdings distanzieren sie sich von den rituellen Zwängen der *Salafiyya*-Bewegung. Sie sind nicht daran interessiert, das Verhalten anderer zu „korrigieren" oder darüber zu streiten, wie lang ein Hemd zu sein hat; sie sind davon überzeugt, dass derartige Dinge von der vorrangigen Aufgabe, einen islamischen Staat zu errichten, nur ablenken. Viele ihrer Anhänger sind der Ansicht, dass der unpolitische Salafismus mit seiner Konzentration auf die peinlich genaue Einhaltung von Gesetzen eine von den Saudis angezettelte Verschwörung ist, um den Muslimen „etwas anderes zu geben, über das sie sich aufregen können", als über die Unterdrückung, die Ungerechtigkeit und die Verstöße gegen islamische Gesetze durch das saudische Regime.

Die Kalifat-Bewegung ist relativ neu und scheint von Imam Khomeini im Iran inspiriert. Bei vielen ihrer Anhänger trifft man auf Sympathien für Imam Khomeini; dies gilt nicht zuletzt auch für Kalim Siddiqui, der – obwohl selbst Sunnit – davon überzeugt war, dass Imam Khomeini ein Jahrtausend politischer Irrungen und Wirrungen in der muslimischen Welt erfolgreich „korrigiert" habe. Anders als der Khomeinismus unterzieht sich die Kalifat-Bewegung jedoch der Mühe, die zukünftige Verfassung und die politische Organisation des modernen Kalifats abzustecken, was die Revolutionäre im Iran nie wirklich getan haben. Aufgrund ihrer engen ideologischen Verwandtschaft soll jedoch nun ein kurzer Blick auf den Khomeinismus geworfen werden.

Khomeinismus und „Fundamentalismus"

Das Attribut „fundamentalistisch" mag zwar zur Beschreibung der erwähnten Bewegungen in gewisser Weise korrekt sein, in Bezug auf den Khomeinismus im Iran ist es jedoch völlig fehl am Platz. Imam Khomeini glaubte an die Errichtung eines islamischen Staates mit einem Rechtsgelehrten (*Faqih*) an der Spitze; er glaubte jedoch keineswegs, dass dies in irgendeiner Weise die Rückkehr zu einem früheren Goldenen Zeitalter bedeute oder erfordere: Für ihn als Schiiten hatte ein solches Goldenes Zeitalter nie existiert. Er vertrat mit Nachdruck die Ansicht, dass der *Faqih* das Recht zur Abkehr von jeglicher islamischer Gesetzgebung habe, wenn er der Meinung ist, dass solche

Gesetze die Integrität des islamischen Staates bedrohen. Seine *Fatwa* (islamisches Rechtsgutachten) vom Neujahrstag des Jahres 1988 machte dies jedem, der daran zweifelte, klar: Der Staat war weniger dazu da, islamische Gesetze zu implementieren, er *war* vielmehr das Gesetz *selbst*.[2] Die Frage, ob der Staat gegen islamisches Recht verstoßen konnte, war damit sinnlos. Khomeini hatte daher auch anders als die *Salafiyya*-Bewegung kein Problem mit *Bid'ah* oder rechtlicher Häresie. Es handelt sich mit Blick auf ihre Anschauungen und ihre Aktivitäten eigentlich um zwei diametral entgegengesetzte Bewegungen. Imam Khomeinis Bewegung war daher in der islamischen Welt absolut einzigartig. Am ehesten könnte man sie noch mit dem Faschismus vergleichen, und zwar nicht so sehr mit Blick auf seine autoritären Züge, sondern vielmehr, was seine Sicht des Staates als höchste Form menschlicher Selbstfindung, als das Gebilde, das den Massen Sinn gibt, anbelangt. Imam Khomeinis umfangreiche Bildung auf dem Gebiet des Mystizismus brachte ihn zu einer sehr utopischen Sicht des Staates, in der dieser die Nahtstelle in der Beziehung zwischen Mensch und Gott darstellt und dem Einzelnen die spirituelle Befreiung in diesem und in seinem nächsten Leben garantiert. Aufgrund seines angewandten schiitischen Mystizismus (*'ilm al-'irfan*) ist Imam Khomeini auch weit entfernt von allen so genannten fundamentalistischen Bewegungen, für die Mystizismus und Sufismus die schlimmsten Neuerungen der Glaubenslehre neben dem Schiitentum selbst sind.[3]
Obwohl die Denkweise Khomeinis offensichtlich autoritäre Züge trägt, öffnet sie die Tür für eine sehr liberale Auslegung des Islam. Trotz der angespannten politischen Kontroverse zwischen den Anhängern des iranischen theokratischen Systems (verkörpert vom höchsten geistlichen Führer Ali Khamenei) und den „Reformern", die für eine Demokratisierung des Staates eintreten (verkörpert von Abdel Karim Soroush) wäre es falsch, die Auseinandersetzungen als eine Debatte zwischen „konservativen Hardlinern" und „liberalen Reformern" zu betrachten. Beide Seiten stimmen ganz und gar darin überein, dass es sowohl möglich als auch erlaubt sei, bestimmte islamische Gesetze außer Kraft zu setzen, wenn es im Interesse der Gesellschaft liegt – für „fundamentalistische" Bewegungen wie die *Salafiyya* offener *Kufr* (Unglaube). Manche vertreten daher die Meinung, der islamische Staat sei in erster Linie die Herrschaft des *Maslihat*, was von der iranischen Regierung üblicherweise mit „Zweckmäßigkeit" übersetzt wird, ganz allgemein aber nur „beste Interessen" bedeutet. Der einzige Unterschied zwischen „Konservativen" und „Reformern" besteht darin, welche Teile des islamischen Rechts sie zum Wohle der Gesellschaft ändern wollen. Die Vermutung, das Eintreten für Veränderungen in den islamischen Gesetzen führe quasi automatisch zu einer liberalen Gesellschaft, wäre falsch; im Iran ist in den meisten Fällen genau das Gegenteil eingetreten. Eine solche Annahme entspräche lediglich den

2 Wortlaut in: Abdulaziz Sachedina, The Rule of the Religious Jurist in Iran, in: J.L. Esposito/R.K. Ramazani (Hrsg.), Iran at the Crossroads, New York 2001, S. 136.
3 Vgl. Hamid Algar, Roots of the Islamic Revolution in Iran. London 1983, S. 43-45.

Klischeevorstellungen von einem konservativen und repressiven „Islam“ gegenüber einem liberalen „Westen“. Einer der Hauptkritikpunkte der geistlichen Opposition im Iran[4] ist jedoch nicht das Argument, die Regierung bediene sich zur Durchsetzung islamischen Rechts diktatorischer Mittel, sondern vielmehr der Vorwurf, sie trete das Recht mit Füßen. Nach islamischem Recht ist es z.B. ausdrücklich untersagt, die persönlichen Handlungen muslimischer Glaubensbrüder zu bespitzeln; dessen ungeachtet ist der Sicherheitsapparat jedoch der Meinung, dieses Religionsgesetz dürfe vorübergehend außer Kraft gesetzt werden, wenn es gilt, den islamischen Staat zu bewahren. Ein Beispiel für eine solche Außerkraftsetzung, über das viele Menschen im Iran besonders aufgebracht waren, war erst vor kurzem der Angriff auf die Trauerprozession von Ayatollah Mohammed Hussain Shirazi in der heiligen Stadt Qum. Ayatollah Shirazis Wille war es, dass sein Leichnam in seinem Haus beigesetzt würde; die Regierung, die befürchtete, sein Haus könne zu einer Art „heiligen Stätte“ für Widerstandsbewegungen werden, beschloss zu handeln. Islamisches Recht fordert höchsten Respekt gegenüber den sterblichen Überresten eines Menschen und die Achtung seines letzten Willens, insbesondere des Testaments eines *'Alim* (Gelehrter). Das hielt die Regierung jedoch nicht davon ab, seine Trauerprozession anzugreifen, seinen Leichnam im wahrsten Sinne des Wortes zu entführen und ihn andernorts zu beerdigen. Die Anhänger der Regierung bestreiten keineswegs, dass der Islam derartiges verbietet; sie argumentieren vielmehr, dass dieses Verbot der wichtigeren Vorschrift widerspreche (ein Widerspruch, den das islamische Recht unter der Bezeichnung *Tazahim* kennt), den islamischen Staat vor seinen „Feinden“ zu bewahren. Daher sei es trotz gegenteiliger Aussagen in den Gesetzen erlaubt so zu handeln.

Der geeignetste Begriff zur Bezeichnung des Khomeinismus und der Kalifat-Bewegung scheint daher „islamischer Autoritarismus“ zu sein. Die Begründung liegt darin, dass beide – ähnlich wie der Faschismus – dazu tendieren, die islamisierte Autorität als End- und Selbstzweck zu betrachten. Der Staat erhält seine Legitimation nicht durch die Befolgung des Islam, sondern legitimiert sich allein dadurch, dass ein *Faqih* an seiner Spitze steht. Das unterscheidet den Khomeinismus und die Kalifat-Bewegung von vielen Bewegungen, die eine Islamisierung ihrer Staaten anstreben, wie z.B. die Muslimbruderschaften in Ägypten oder Jordanien. Diese Bewegungen machen sich nur wenig Gedanken darum, *wer* an der Spitze einer Regierung steht, solange sie nur islamischem Recht Geltung verschafft. Das ist z.B. die politische Philosophie der saudischen *Salafiyya*, die die Herrschaft der Familie as-Saud akzeptiert, solange sie islamisches Recht anwendet wie z.B. die Amputation der Hände von Dieben oder das Auspeitschen von Ehebrechern. Imam Khomeini wählte den entgegengesetzten Weg: Es ist nicht eigentlich wichtig, ob die Regierung Dieben die Hände abhackt oder nicht; was wirklich zählt, ist, *wer*

4 Zur Diskussion über die verschiedenen Reformgruppen im Iran, an deren Spitze Geistliche stehen, siehe William Buchta, Who Rules Iran?, Washington, D.C., 2000.

die Regierung führt; ist der Führer ein gerechter *Faqih*, ist der Staat automatisch legitimiert und verfügt über eine *carte blanche* bei der Durchsetzung jeglicher Gesetze, die er für angebracht hält.
Solche Strömungen mit dem Begriff „politischer Islam“ zu bezeichnen ist nicht zweckmäßig, da er viel zu breit gefasst ist und sogar liberale, säkulare Reformer wie Abdel Karim Soroush umfasst. Soroush hat weniger etwas gegen die Idee eines islamischen Staates einzuwenden als vielmehr gegen den Versuch, den Staat nach islamischem Recht zu führen. Seiner Ansicht nach sollte ein islamisches Gemeinwesen von islamischen „Werten“ (wie z.B. Gerechtigkeit und Gleichheit) geleitet, nicht aber als Werkzeug dazu benutzt werden, islamisches Recht durchzusetzen, das seiner Meinung nach in der modernen Zeit zwar brauchbar sein kann, nicht aber sein muss. Darin ist er mit dem iranischen Regierungslager völlig einer Meinung; was sie voneinander unterscheidet ist die Tatsache, dass die Regierung islamisches Recht abändern will, um die staatliche *Autorität* zu stärken (daher der Vorschlag, diese Richtung als „autoritären Islam“ bzw. „islamischen Autoritarismus“ zu bezeichnen), während die Reformer die Anwendung der Gesetze zugunsten der Freiheit des Einzelnen verändern wollen. Es ist in Wahrheit also nichts anderes als eine Debatte über *Maslihat*, darüber was im Interesse der Gesellschaft liegt, und weniger eine kanonische Debatte darüber, was der Islam zu bestimmten Gesetzen „sagt“.
Der Begriff „Islamismus“/„islamistisch“ bezieht sich wiederum generell auf den Islam als politische Ideologie. Dadurch ist er sehr weit gefasst und schließt so unterschiedliche Führer wie Imam Khomeini oder Bin Laden und sogar Denker wie Abdel Karim Soroush ein. Wenn der Begriff weiterhin so gebraucht wird wie jetzt, ist er nicht sehr sinnvoll. Er könnte allerdings zur Beschreibung solcher Gruppen wie der Muslimbruderschaft in Jordanien hilfreich sein; der Islam ist zwar die leitende Kraft ihrer Ideologie, jedoch nicht unbedingt mit den autoritären Konsequenzen Khomeinis. Sie glauben vielmehr an eine Islamisierung der Politik, ohne notwendigerweise das gesamte Regime in seiner Existenz zu bedrohen. Die Muslimbruderschaft in Ägypten, die ursprünglich die Kalifat-Bewegung zur Zeit von Hassan al-Banna und Sayyid Quth (1900-1960er Jahre) ideologisch am stärksten beeinflusst hat, ist inzwischen eine weitaus moderatere politische Partei geworden, die versucht, die ägyptische Regierung durch Mitarbeit im Parlament und andere Mittel zu islamisieren. Der Begriff „islamistisch“ könnte also für solche Bewegungen verwendet werden, die sich zwar zum Ziel gesetzt haben, Gesellschaften und Gesetze nach islamischen Grundsätzen zu reformieren (z.B. die Regierung dazu zu bewegen, den Genuss von Alkohol zu verbieten), ohne sich jedoch dem radikalen Umsturz eines Regimes und der Errichtung eines autoritären Staates verschrieben zu haben, auf den die Kalifat-Bewegung und revolutionäre Gruppierungen wie die FIS in Algerien hoffen.

Die Wahrnehmung des Islam als eine im Grunde politische Religion ist ebenso weit verbreitet wie die Annahme, dass mit „politischem Islam" stets die Idee der Errichtung eines auf mittelalterlichen Prinzipien beruhenden Gottesstaates gemeint ist. Der Begriff „politischer Islam" bezieht sich jedoch genauso auf die Reformer im Iran wie auf die Anhänger des autoritären Regimes, und viele der aktivsten Reformer im Iran sind hochrangige Geistliche: Ayatollah Montazari, Scheich Kadivar und der verstorbene Ayatollah Shirazi. Ayatollah Shirazi glaubte an die Errichtung eines islamischen Staates auf der Grundlage der *Shura*, der öffentlichen Ratsversammlung, und war der Meinung, der *Faqih* habe weder das Recht, Gesetze, die ihm passten, durchzusetzen, noch das Recht, so zu regieren, dass die individuellen Rechte der Bürger verletzt würden. Montazari tritt für die Direktwahl des *Faqih* (anstelle der indirekten Wahl durch den *Majlis-e Khubrigan*, den Expertenrat) ein, während Kadivar überhaupt bestreitet, dass ein Staat von Geistlichen regiert werden müsse. Nichtgeistliche Intellektuelle wie Soroush plädieren für die Trennung des islamischen Rechts (*Fiqh*) vom Staat, wobei der Staat jedoch stets in Übereinstimmung mit islamischen Werten geführt werden müsse.
All diese Gruppen werden ohne Zweifel dem politischen Islam zugerechnet, haben jedoch keinerlei autoritäre Tendenzen; einige von ihnen treten für größere Freiheiten ein als es sie in vielen westlichen Staaten gibt. Jemand wie Soroush wäre beispielsweise der Erste, der für die Trennung der Anglikanischen Kirche vom Staat plädieren würde, da er der Meinung ist, das Politik religiöse Führer unvermeidlich korrumpiere.[5] Viele Beobachter haben für diese Gruppen den Begriff „islamischer Liberalismus" gewählt, der allerdings auch ziemlich allgemein ist und vielleicht dieselben Probleme aufwirft wie die Übertragung des Begriffs „Fundamentalismus" vom Christentum auf den Islam. Viele derjenigen, die vor der iranischen Revolution für eine Reform des geistlichen Establishments und einen freieren islamischen Staat eintraten, waren vom Marxismus beeinflusst oder erklärte Sozialisten, Intellektuelle, die bei dem Gedanken, „Liberale" genannt zu werden, wahrscheinlich erschaudern würden. Nichtsdestoweniger haben sie alle eine ähnliche ideologische Grundlage: die Überzeugung, dass die Freiheit des *Einzelnen* zu den zentralen Wertvorstellungen des Islam zählt. Die Betonung der persönlichen Freiheit – einer der zentralen Glaubenssätze des westlichen Liberalismus – lässt es vielleicht angemessen erscheinen, diese Denker trotz ihrer abweichenden Vorstellungen davon, wie diese Freiheiten in einem islamischen Gemeinwesen zu schützen seien, als Liberale zu bezeichnen.

5 Vgl. Daniel Brumberg, Reinventing Khomeini, Chicago 2001, S. 206.

Schlussfolgerungen

Die bis hierher geführte Diskussion legt die Empfehlung nahe, sich der Definition verschiedener politisch motivierter islamischer Gruppen differenzierter anzunähern und dabei für die ideologischen Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Gruppen sensibler zu sein. Unter analytischen Gesichtspunkten ist es nicht sehr hilfreich, Begriffe zu benutzen, die zu viele ungleiche Gruppen unter einem Oberbegriff zusammenfassen, und z.B. den Begriff „islamische Fundamentalisten" sowohl für Bin Laden als auch für das iranische Regime zu verwenden. Das schafft Verwirrung bei denjenigen, die über die unterschiedlichen Bewegungen in der islamischen Welt nicht genügend wissen. Ebenso wenig sollte man Gruppen mit Etiketten versehen, die sie von vornherein marginalisieren. Im Iran gibt es heute starke Impulse in Richtung eines liberaleren Islamverständnisses, selbst von hochrangigen Regierungsmitgliedern wie z.B. Präsident Chatami. Das iranische Regime als „fundamentalistisch" abzustempeln, schließt automatisch den Dialog auch mit solchen einzelnen Mitgliedern aus; den Iran mit Regimen wie dem saudi-arabischen oder dem ehemaligen Taliban-Regime in Afghanistan über einen Kamm zu scheren, wäre ein großer Fehler. Eine passendere und geeignetere Klassifizierung zu schaffen ist eine wichtige Aufgabe für Islamwissenschaftler wie für Wissenschaftler, die sich mit Regionalstudien in der islamischen Welt befassen, und für die künftige Arbeit und Forschung von entscheidender Bedeutung.

Claude Cahn

Die Politik der Abschiebung: Europa und der Versuch einer Lenkung der Roma

Es ist Mitte April 2003. Zur Zeit der Niederschrift dieses Beitrags plant Deutschland die Abschiebung zehntausender Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien, der größte Teil von ihnen Roma. Deutschland steht jedoch nicht allein da. Jelena Marković, Stellvertretende Ministerin für Menschen- und Minderheitenrechte in Serbien und Montenegro, berichtete im April 2003 auf einem OSZE-Treffen der menschlichen Dimension zu Sinti und Roma:

> „Deutschland wird mehr als 50.000 unserer Bürger zurückschicken. Über 80 Prozent der Menschen, die aus Deutschland zurückgeschickt werden sollen, sind Roma. Wir haben Rückübernahmeabkommen mit 13 Ländern der Europäischen Union unterzeichnet."

Viele der Roma, die aus Deutschland zurückgeschickt werden sollen – bzw. die derzeit bereits zurückgeschickt werden – leben seit über einem Jahrzehnt in Deutschland, geschützt durch einen befristeten Schutzmechanismus, die so genannte „Duldung". Eine „Duldung" ist keine Aufenthaltserlaubnis – sie ist lediglich eine Art Abschiebestopp und muss zudem häufig und in sehr kurzen Abständen, in manchen Fällen bereits nach nur wenigen Wochen, verlängert werden. Es ist eine Form der Aufenthaltserlaubnis, mit der sich der Besitzer weiterhin illegal im Lande aufhält. Viele derjenigen, die abgeschoben werden sollen, haben Kinder, die in Deutschland geboren sind, deutsche Schulen besuchen und kaum – wenn überhaupt – Serbisch sprechen. Diese Menschen (und ihre Kinder) müssen nun das Land verlassen.

Bei dem, was Deutschland vorhat, geht es nicht in erster Linie – wie es oft dargestellt wird – um die Ermessensfreiheit von Staaten, ihre Grenzen zu kontrollieren. Die Menschen, um die es geht, leben bereits seit langer Zeit in Deutschland und sind in vieler Hinsicht Deutsche geworden. Es handelt sich vielmehr um den bewussten Versuch, eine ethnische Gruppe abzuschieben – eine Gruppe, die von der deutschen Öffentlichkeit als unerwünscht betrachtet wird. Im Rahmen des breiten Ermessensspielraums der Einwanderungspolitik hat man die Roma dazu auserkoren, eine „Duldung" zu erhalten; damit fallen sie unter ein Regulierungssystem, aus dem ihnen praktisch keinerlei Rechte erwachsen. Andere Jugoslawen in Deutschland, die nicht der Volksgruppe der Roma angehören, aber ebenfalls vor ethnischen Konflikten und Diktatur aus Jugoslawien geflohen sind, sind längst weitergezogen, nach Hause zurückgekehrt oder haben es – in den meisten Fällen – geschafft, sich den legalen Aufenthalt in Deutschland zu sichern.

Nicht so die Roma, die seit nunmehr über einem Jahrzehnt mit bürokratischen Mitteln künstlich von der deutschen Gesellschaft fern gehalten werden. Während des Milošević-Regimes war ihre Abschiebung nicht möglich; durch die Form der „Duldung“ war jedoch sichergestellt, dass sie letztendlich nicht bleiben würden. Das, womit Ende 2002 begonnen wurde und was in den kommenden Monaten fortgesetzt werden soll, ist die größte Einzelaktion zur Abschiebung einer *de facto* seit langem ansässigen Volksgruppe aus einem Land in Friedenszeiten im Nachkriegs-Europa. Der Staat zeigt bei dieser kollektiven Abschiebung großes Engagement und die deutschen Behörden behaupten, sie gehe „legal“ vonstatten, was diesen Begriff allerdings erheblich abwertet.[1]

Das Beispiel Deutschlands ist der Höhepunkt einer Dynamik, die derzeit die meisten, wenn nicht alle europäischen Ländern und ganz sicher auch Europa als Ganzes heimsucht. Die feindliche Stimmung gegenüber Migranten hat selbst nach europäischen Maßstäben extreme Ausmaße angenommen und gefährdet auch den Flüchtlingsschutz, ein Rechtsregime, das als Ausnahme zu

1 Es erschließt sich nicht auf den ersten Blick, dass die deutschen Behörden sich im Recht befinden. Die Abschiebung von Personen, die in einem bestimmten Land *de facto* seit langer Zeit ansässig sind, lässt in Zusammenhang mit Artikel 3 (Verbot grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung) und Artikel 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) der Europäischen Menschenrechtskonvention zumindest Bedenken aufkommen. Die Kollektivausweisung von Ausländern ist darüber hinaus nach Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur Europäischen Menschenrechtskonvention verboten. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei jeweils vier von fünf zur Abschiebung aus Deutschland vorgesehenen jugoslawischen Staatsbürgern um Roma handelt, obwohl Roma nur rund 30 Prozent der Asylbewerber aus der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ausmachen (vgl. http://www.asylforschung.de/aktuelles01.htm; http://asylforschung.de/aktuelles02.htm), geben die Abschiebungen aus Deutschland Anlass zu der Sorge, dass sowohl dabei als auch bei anderen hier angesprochenen Maßnahmen Rassendiskriminierung eine maßgebliche Rolle spielt. Sie stellen zudem einen Verstoß gegen etliche völkerrechtlich bindende und auch von Deutschland ratifizierte Verträge dar, zu denen auch, aber nicht nur der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die Europäische Menschenrechtskonvention gehören. Die Abschiebungen sind außerdem nicht mit den von Deutschland im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen vereinbar. Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen im Jahre 1999 erklärten die OSZE-Staats- und Regierungschefs: „Wir sind bestürzt über die Gewalt und andere Erscheinungsformen des Rassismus und der Diskriminierung von Minderheiten, darunter der Roma und Sinti. Wir verpflichten uns, dafür zu sorgen, dass die Rechte der Roma und Sinti in Gesetz und Politik uneingeschränkt Achtung finden, und zu diesem Zweck, wo dies nötig ist, Antidiskriminierungsgesetze zu fördern.“ (OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 450). Darüber hinaus erklärten die OSZE-Teilnehmerstaaten in der Europäischen Sicherheitscharta, die ebenfalls auf dem Istanbuler Gipfel verabschiedet wurde: „Wir sind uns der besonderen Schwierigkeiten der Roma und Sinti bewusst und erkennen die Notwendigkeit an, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um für Angehörige der Roma und Sinti im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen volle Chancengleichheit zu verwirklichen. Wir werden verstärkte Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass Roma und Sinti an unserer Gesellschaft uneingeschränkt und gleichberechtigt teilnehmen können, und um ihre Diskriminierung ein für allemal zu beseitigen.“ (OSZE, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: ebenda, S. 455-477, S. 463.).

der Regel, dass Migration eigentlich nicht zulässig sei, geschaffen wurde, um Personen Schutz zu gewähren, die ihn dringend benötigen, da sie in ihrem Heimatland von Verfolgung bedroht sind. Unter dem Druck einer fremdenfeindlichen Öffentlichkeit treffen Regierungen öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, die ein „hartes Durchgreifen gegen illegale Einwanderer" demonstrieren sollen, wie eben von den Medien betriebene und dann in ihren Sendungen ausführlich dokumentierte Abschiebungen. Roma sind für solche Maßnahmen geradezu ideal geeignet, da sie oftmals als fremdartig und exotisch angesehen werden und für die Nationalstaaten Westeuropas schon von Natur aus „Fremde" sind. Als Menschenmaterial werden Roma von den Bürokratien häufig als besonders „abschiebungsgeeignet" angesehen.
Abschiebung ist derzeit der Kern der europäischen Politik gegenüber den Roma. Sie muss zunächst durch die Konzipierung positiver politischer Maßnahmen gegenüber den Roma beseitigt werden – und diese Änderung muss auch deutlich gemacht werden –, bevor man von weniger aggressiven Maßnahmen eine ernsthafte positive Wirkung erwarten kann.

Roma und Migration

Die europäischen Wähler geben ihre Stimmen zunehmend Parteien, die entweder verklausuliert oder ganz offen einwandererfeindliche Programme vertreten. Solche Parteien gelangten erst kürzlich in die Regierungen Österreichs, Frankreichs, Dänemarks, Italiens und der Niederlande. Gemäßigte Regierungen haben oftmals ausgesprochen restriktive, einwanderungsfeindliche Vorschriften erlassen, um so die Wähler davon abzuhalten, ihre Stimme der extremen Rechten zu geben; Österreich beispielsweise hat in den neunziger Jahren in dem vergeblichen Bemühen, Jörg Haiders Freiheitliche Partei (FPÖ) von der Regierung fernzuhalten, mehrfach die Gesetzgebung zur individuellen Niederlassungsfreiheit für Ausländer geändert. Das Resultat war ein Rechtsregime, das, als die FPÖ schließlich doch in die Regierung eintrat, wenig Raum für noch weiter gehende Restriktionen ließ. Selbst sehr behutsame Versuche, eine Grundlage für die legale Einwanderung zumindest im kleineren Umfang zu schaffen, führten oft zu nichts; Deutschlands jüngster Versuch, eine rechtliche Grundlage für die Einwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zum Ausgleich für die älter werdende und schrumpfende Bevölkerung zu schaffen, wurde vor kurzem vom Bundesverfassungsgericht zu Fall gebracht. Einige Beobachter behaupten, die Schaffung eines angemessenen rechtlichen Rahmens für die Einwanderung scheitere in erster Linie am Interesse der Wirtschaft an der Aufrechterhaltung eines „schwarzen" Ar-

beitsmarktes für Einwanderer; dies gelte insbesondere für die Landwirtschaft.[2]

Ein großer Teil der restriktiven westeuropäischen Gesetze und die restriktive Politik Westeuropas wurden in den vergangenen Jahren nach Mittel- und Osteuropa „exportiert", wo es nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs keine entsprechenden Rechtsgrundlagen für Migration gab und wo Zuwanderung in kommunistischer Zeit auf ein Minimum beschränkt war.[3] Mehr als einmal hat sich gezeigt, dass die westeuropäischen Regierungen hoffen, dass Mittel- und Osteuropa einen neuen *Cordon sanitaire* gegen die erwartete drohende Flut von Migranten aus dem Osten bilden.

Roma sind als Einwanderer schon von Natur aus suspekt, vor allem aufgrund der in Europa tief verwurzelten „Zigeuner"-Legenden. Roma werden weitgehend als „Nomaden" wahrgenommen, als ein geheimnisvolles Wandervolk ohne Bindungen oder Loyalitäten außer ihrer Sippe und ihrem Klan gegenüber und mit einem Hang zu kriminellem und betrügerischem Verhalten. Diese Vorurteile sind die Grundlage etlicher Maßnahmen der europäischen Politik. Italien ist in diesem Zusammenhang besonders bemerkenswert. Die Politik gegenüber den Roma heißt hier wörtlich „Nomadenpolitik" und zielt vorrangig auf Rassentrennung ab. Roma werden in von Mauern oder Zäunen umgebenen Lagern von der Mehrheit der italienischen Gesellschaft isoliert.[4] Noch größerer politischer Unverstand ist kaum vorstellbar: Bei den fraglichen „Nomaden" handelt es sich mehrheitlich um Roma aus Rumänien, Bosnien, Mazedonien oder anderen Teilen Südosteuropas, die erst vor kurzem ihre in der Regel jahrhundertealten Siedlungen verlassen haben, um dem doppelten Druck ethnischen Hasses und zunehmender Armut zu entkommen. Diesen Menschen wird die Integration in die italienische Gesellschaft verweigert; stattdessen pfercht man sie in staatliche Ghettos, wo sie unter mehr oder weniger kontinuierlicher Überwachung stehen. Die Polizei führt in regelmäßigen Abständen Razzien in den Lagern durch, um deren Bewohner aus dem Land zu vertreiben oder sie zumindest zu zwingen, weiterzuziehen. Der rassistische Kern dieser Politik wird daran deutlich, dass manchmal auch italienische Roma in die „Nomadencamps" verbannt werden, sowie an der Tatsache, dass man zuweilen auch ethnische Albaner, Bosnier oder andere Nicht-Roma zwingt, dort zu leben. Wer „Zigeuner" ist, liegt im Auge des Betrachters, in diesem Fall der staatlichen Politik, die daran interessiert ist, den „Zigeuner-Mythos" immer wieder neu zu erschaffen und zu erhalten. Die italienische „Nomadenpolitik" ist sicher ein Extrem – aber sie ist keineswegs ein Einzelfall.

---

2 Siehe hierzu den Vortrag von Nicholas Bell vom European Civic Forum anlässlich einer gemeinsamen Sitzung des Europäischen Parlaments und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zum Thema „heimliche Migration" am 10. März 2002.

3 Vgl. Sandra Lavenex, Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe, Budapest 1999.

4 Vgl. European Roma Rights Center, Campland: Racial Segregation of Roma in Italiy, Country Reports Series Nr. 9, Oktober 2000.

Da nun aber alle Zuwanderer von Natur aus suspekt sind, werden aller Wahrscheinlichkeit nach nur diejenigen in den Genuss eines legalen Status und gesellschaftlicher Integration gelangen, die sich „unserer Lebensweise“ anpassen. Dass Roma, die schon Argwohn erregen, sobald sie zum ersten Mal mit Behörden in Kontakt kommen, das schaffen, ist wohl extrem unwahrscheinlich.

Die Politik gegenüber reisenden Gemeinschaften – Vertreibung aus den Städten und Gemeinden – Rassentrennung

In manchen Fällen geht eine Politik, die Roma und Migration miteinander in Verbindung bringt, auf das ehrliche Bemühen zurück, sich mit reisenden Gemeinschaften dort auseinander zu setzen, wo „reisende“ Lebensform und Ethnizität vielleicht tatsächlich nicht klar voneinander zu trennen sind.[5] So unterstützt z.B. die britische Regierung seit Beginn der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts Bildungsprogramme für reisende Gemeinschaften durch staatliche Behörden wie das Amt für Bildungsstandards (*Office for Standards in Education*, OFSTED) und den Beirat für Bildung und Erziehung von Roma- und anderen reisenden Gemeinschaften (*Advisory Council for Education of Romany and other Travellers*, ACERT). Diese Politik setzt den Akzent auf die Förderung der Kinder reisender Gemeinschaften durch die Bereitstellung zusätzlicher Lehrer, Schulungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen für Lehrer und Erzieher, die Einführung von Zeugnissen reisender Schulen sowie weitere Maßnahmen, die eine größere Flexibilität sicherstellen sollen als staatliche Bildungssysteme traditionell reisenden Gemeinschaften gegenüber an den Tag legen.[6] Im Mittelpunkt dieser Politik steht die Bereitstellung von Stellplätzen – oder vielmehr die Verpflichtung von Gemeinden, Stellplätze zur Verfügung zu stellen, auf denen reisende Gemeinschaften sich legal aufhalten können. Diese reichen allerdings bis heute für den Ansturm, der durch den Abschiebedruck entstanden ist, nicht aus. In den vergangenen Jahren und insbesondere seit den Gesetzesänderungen von 1994 wurde die Verpflichtung der Gemeinden, Halteplätze für reisende Gemeinschaften zur Verfügung zu stellen, ausgehöhlt; seither nehmen Berichte über Vertreibungen aus Städten und Gemeinden zu.
Großbritannien ist mit seiner Politik der Vertreibung aus den Städten keineswegs allein. Das *European Roma Rights Center* (ERRC) und der *Greek Helsinki Monitor* haben erst kürzlich einen Bericht veröffentlicht, der sich hauptsächlich mit der auf die Vertreibung von Roma aus den Gemeinden abzielen-

5 In einigen westlichen Ländern, wie z.B. Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien, machen Roma einen großen Teil der reisenden Gemeinschaften aus, wenn auch in der Praxis nicht alle Roma Reisende sind.

6 Eine Zusammenfassung der „Politik gegenüber reisenden Gemeinschaften“ in Großbritannien findet sich bei Rachel Morris/Luke Clements, At What Cost: The Economics of Gypsy and Traveller Encampments, Bristol 2002, S.11-28.

den Politik örtlicher Behörden in Griechenland befasst.[7] Zudem werden Roma seit einigen Jahren infolge einer allgemeinen Schwächung der Mieterrechte durch Gesetzesänderungen in einer Reihe von Ländern in Mittel- und Osteuropa häufig gewaltsam aus ihren Häusern vertrieben, so z.B. in der Tschechischen Republik, Rumänien, der Slowakei und Ungarn. In einigen Fällen wurden ganze Roma-Gemeinden mit Gewalt vertrieben. Das VN-Komitee gegen Folter befand beispielsweise vor kurzem Jugoslawien im Zusammenhang mit der Vertreibung einer Roma-Gemeinde im Jahr 1995 durch ein Pogrom in Podgorica (Montenegro) der Verletzung des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe für schuldig.[8]
Im mildesten, aber nichtsdestoweniger empörenden Fall sehen die Behörden zwar von einer Vertreibung ab, verfolgen jedoch eine Politik der Rassentrennung, um so eine ähnliche Wirkung zu erzielen: die gewaltsame Trennung der Roma von den Nicht-Roma. Rassentrennung zeigt sich insbesondere im Bereich Erziehung und Bildung. Sie wird aus den meisten, wenn nicht allen Schulsystemen Mittel- und Osteuropas berichtet, aber auch aus einigen Ländern in Westeuropa. Das ERRC befindet sich derzeit in einem Rechtsstreit bezüglich der Rassentrennung in den Schulen Kroatiens und der Tschechischen Republik.[9]

Die Asyldebatte – Roma und Abschiebung

Roma aus Mittel- und Osteuropa, die ihre Heimat verlassen und nach Westeuropa gehen, tun in einigen Fällen genau dasselbe wie ihre nicht den Roma angehörenden Landsleute: Sie reagieren auf die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der post-kommunistischen Transformation in Mittel- und Osteuropa, indem sie auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen auswandern. Roma und Nicht-Roma treffen dabei auf dieselben Schwierigkeiten wie alle Migranten in fremden Ländern. Einige Roma sind jedoch aufgrund rassistisch motivierter Gewalt und ethnischer Säuberungen gezwungen ihre Heimat zu verlassen. Ethnische Albaner begannen im Juni 1999 mit der Vertreibung der Roma aus dem Kosovo durch ethnische Säuberungen; in ganz Mittel- und Osteuropa wurden Roma in zahlreichen Fällen zum Ziel rassistisch motivierter Gewalt. Darüber hinaus sind etliche Roma, die ihre Heimat in Mittel- und Osteuropa infolge wirtschaftli-

7 Siehe European Roma Rights Center/Greek Helsinki Monitor, Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece, Country Reports Series Nr. 12, April 2003.
8 Details zu dem Urteil unter: http://www.errc.org/publications/letters/2003/montenegro_jan_22_2003.shtml.
9 Zu den Details des Rechtsstreits im Zusammenhang mit kroatischen Schulen siehe Branimir Plese, Racial Segregation in Croatian Primary Schools: Romani Students Take Legal Action, in: Roma Rights 3/2002 und 4/2002 unter: http://www.errc.org/rr_nr3-4_2002/legal_defence.shtml. Zum tschechischen Fall siehe http://www.errc.org./publications/letters/2000/cz_april_18_2000.shtml.

cher Not verlassen haben, auch insofern Flüchtlinge, als ihre Armut oder extreme Armut auf Rassismus und die Verweigerung von Rechten zurückzuführen ist. Roma können also auch Flüchtlinge sein, wenn sie sich außerhalb ihrer Herkunftsländer aufhalten. Dennoch wird die Politik der Abschiebung von Roma häufig mit dem „Missbrauch des Asylsystems“ begründet.

Das Asylrecht geriet in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten bereits seit Beginn der achtziger Jahre unter Beschuss. In Deutschland beispielsweise unternahm die Kohl-Regierung (1982-1998) umfangreiche Anstrengungen, sowohl die deutsche als auch die nichtdeutsche Öffentlichkeit stets und ständig daran zu erinnern, dass „Deutschland kein Einwanderungsland“ und Asyl als Recht abzuschaffen sei – kein leichtes Unterfangen, da das Recht auf Asyl in der deutschen Nachkriegsverfassung, dem Grundgesetz, verankert war und weithin als eines der wichtigsten Elemente deutscher Sühne nach dem Holocaust galt. Nachfolgende Generationen von Deutschen fühlten sich jedoch immer weniger für die Sünden des Kriegs- und Vorkriegs-Deutschland verantwortlich, so dass das Asylrecht im Jahre 1993 durch eine Änderung des Grundgesetzes stark eingeschränkt wurde. Derzeit erfolgt der Angriff auf das Asylrecht in Großbritannien: Das neue Staatsbürgerschafts-, Einwanderungs- und Asylgesetz vom November 2002 bezeichnet es als strafbare Handlung, die Einreise einer Person nach Großbritannien (wenn auch aus materiellen Gründen) zu erleichtern, wenn diese Person dort den Flüchtlingsstatus anstrebt, obwohl in Großbritannien – wie in Deutschland und eigentlich in fast allen europäischen Staaten – das Recht auf Asyl geltendes Recht bleibt, das im Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen aus dem Jahr 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) garantiert wird. Kürzlich schlugen hochrangige britische Regierungsvertreter vor, Großbritannien solle von der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention zurücktreten, da diese Verträge Großbritannien daran hinderten, Ausländer schnell und reibungslos auszuweisen.

Die Attacke auf das Asylrecht bestand in erster Linie darin, es bis zur völligen Bedeutungslosigkeit auszuhöhlen. Dies machte sich insbesondere in den Debatten darüber, wer eigentlich als Flüchtling zu bezeichnen ist, beispielsweise in Gestalt rechtlich zweifelhafter Bemühungen bemerkbar, zwischen „echten Flüchtlingen“ einerseits und „(bloßen) Wirtschaftsflüchtlingen“ andererseits zu unterscheiden. Für diese Unterscheidung gibt es im Völkerrecht keine Grundlage. Gemäß der Genfer Konvention von 1951 findet der Ausdruck „Flüchtling“ auf jede Person Anwendung, die sich „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung“ wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb ihres Herkunftslandes befindet. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge – der Gralshüter der Konvention von 1951 – erklärte zur Erläuterung des Zusammenhangs zwischen Rassendiskriminierung einerseits und Verfolgung andererseits, dass Diskriminierung unter bestimmten Umständen gleichbedeutend mit Verfolgung ist, und zwar

dann, „wenn die Diskriminierungsmaßnahmen Konsequenzen mit sich bringen, welche die betroffene Person in hohem Maße benachteiligen, z.B. eine erhebliche Einschränkung des Rechts, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, des Rechts auf Religionsausübung oder des Zugangs zu verfügbaren Bildungseinrichtungen“.[10]

Es dürfte schwierig sein, in Europa heute noch einen Menschen zu finden, der vor nicht allzu langer Zeit aus den hier genannten Gründen als Flüchtling anerkannt wurde. Europäische Asylbehörden scheinen derzeit nur ungern jemanden als Flüchtling anerkennen zu wollen, der nicht mit Gewissheit unmittelbar nach der Ankunft in seinem Heimatland zu Tode kommt. In zahlreichen Fällen versuchen Asylrichter mit viel Energie und großer Zielstrebigkeit Menschen, die um ihre Anerkennung als Flüchtling ersuchen, der Lüge zu überführen.[11] Die Asylanwältin Deborah Winterbourne schrieb dazu vor kurzem: „Die westeuropäischen Staaten streben nach Ausgewogenheit, indem sie einerseits demonstrieren, dass sie das Übereinkommen einhalten, andererseits aber nur extrem wenigen Personen den Flüchtlingsstatus gewähren. Die Regierungen tun dies, um die einheimische weiße Bevölkerung nicht zu verärgern, die häufig fürchtet, dass dunkelhäutige Ausländer die knappen Mittel der Sozialfürsorge aufzehren.“[12] Manch einer, der sich mit Fragen des Flüchtlingsschutzes befasst, hat daraus bereits den Schluss gezogen, dass es klug wäre, das Problem Roma-Flüchtlinge fallen zu lassen, um so das System selbst zu erhalten: Es ist leichter, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass man ein oder zwei prominente einzelne Politiker oder Arbeiterführer schützen müsse als Menschen, die aus ethnischen Gründen bedroht werden und deren Ansprüche als Flüchtlinge denjenigen vieler Tausend anderer grundsätzlich ähneln oder mit ihnen identisch sind.

Da Roma (als potenzielle Flüchtlinge) wahrscheinlich eher als Nicht-Roma in Westeuropa Asyl suchen und weil die Neuankunft von Roma aufgrund des alten Argwohns gegenüber „Zigeunern“ mehr Aufmerksamkeit erregt, wird die Migration aus Osteuropa insgesamt in Westeuropa gelegentlich als „Zigeuner-Migration“ gebrandmarkt, begleitet von der panischen Angst vor ei-

10 Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (Hrsg.), Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Genf 1979, hier zitiert nach: UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, HCR/GIP02/01, 7. Mai 2002, S. 5.

11 Erst vor kurzer Zeit wurde einem Roma aus Polen das Asyl in Großbritannien mit der Begründung verweigert, seine Aussagen seien widersprüchlich und daher nicht plausibel gewesen. Die Widersprüchlichkeit lag darin, dass er in einer ersten Befragung durch die britischen Asylbehörden ausgesagt hatte, rassistische Skinheads in Polen hätten gedroht, „ihn langsam umzubringen, wie Hitler“; in einer späteren Befragung gab er an, sie hätten gedroht, „ihn umzubringen, wie Hitler“. Dass er bei der zweiten Befragung das Adverb „langsam“ zur Beschreibung der angedrohten Tötung wegließ, reichte aus, seine gesamte Aussage unplausibel zu machen. Sein Antrag auf Anerkennung als Flüchtling wurde daher als „unbegründet“ abgelehnt.

12 Vgl. Deborah Winterbourne, Love Thy Neigbour, in: Roma Rights 1/1999, S. 69 (eigene Übersetzung).

ner Bedrohung für den Wohlfahrtsstaat, die häufig von der Boulevardpresse noch angeheizt wird. Gewöhnlich gehen Behörden in Westeuropa mit drakonischen Maßnahmen gegen Roma vor. In mehreren europäischen Staaten, wie z.B. in Belgien, Dänemark, Finnland, Großbritannien, Italien und Schweden, kam es in den vergangen Jahren nach der Ankunft von Roma-Gruppen aus Mittel- und Osteuropa zum Ausbruch Roma-feindlicher Stimmungen, die von den Medien angeheizt worden waren. Die Roma wurden dann oftmals in der Panik vor „Zigeunern, die gekommen sind, um das System abzuzocken", kollektiv abgeschoben.[13] Roma werden zunehmend in einen – bestenfalls – Zwangsaufenthalt in Osteuropa getrieben – im leider üblichen Fall landen sie allerdings in einer Art Niemandsland, in dem sie von allem ausgeschlossen sind, und die Geschichten über ihre Erniedrigung werden immer bizarrer.[14]
Mit der Abschiebung von Roma haben die Regierungen Gelegenheit zur Demonstration eines neuen Ideals: Sie geben sich den Anschein, ebenso humanitär zu sein wie streng, wenn es um Missbrauch geht. Dabei argumentieren sie folgendermaßen: Um der Verpflichtung, Flüchtlingen Asyl zu gewähren, nachkommen zu können, müssen Regierungen diejenigen, die das Asylsystem mit ihrem Scheinanspruch auf internationalen Schutz aushöhlen und zerstören würden, abschieben. Indem sie Roma abschieben, tun die Regierungen also etwas Gutes im Interesse der Verteidigung eines humanen Systems. Zwar ist diese Logik, für sich genommen, unangreifbar, in Wirklichkeit wird das Pferd jedoch von hinten aufgezäumt: Die Regierungen behaupten, dass die menschenrechtliche Situation in einer Reihe von Staaten keinen Anlass zur Flucht vor Verfolgung gäbe und ignorieren dabei sämtliche Fakten, die diese Behauptung in Frage stellen.[15]

---

13 Eine detaillierte Untersuchung der Vorgänge in Belgien findet sich in: Claude Cahn/Peter Vermeersch, The Group Expulsion of Slovak Roma by the Belgian Government: A Case Study of the Treatment of Romani Refugees in Western Countries, in: Cambridge Review of International Affairs, Bd. XIII/2, S. 71-82.

14 Im Jahr 2002 – und auch noch während der Niederschrift dieses Beitrags – lebte, um nur ein Beispiel zu nennen, eine Gruppe von Roma, die aus Deutschland mit der Begründung, sie seien staatenlos, noch vor Beendigung ihres Asylverfahrens abgeschoben worden waren, auf dem Flughafen Otopeni in Bukarest. Nach ihrer Ankunft auf dem Bukarester Flughafen hatten sie es abgelehnt, die rumänische Staatsbürgerschaft anzunehmen – was ihr gutes Recht ist – oder nach Rumänien einzureisen; sie schafften es jedoch auch nicht, nach Deutschland zu gelangen, um dort an den Anhörungen im Zuge ihres Asylverfahrens teilzunehmen. Sie leben daher seit Monaten in der „internationalen Zone" des Flughafens.

15 Ein besonders deutliches Beispiel dafür findet sich in einem Schreiben von Premierminister Tony Blair an den tschechischen Premierminister Vladimir Spidla vom Juli 2002, dessen Text im Folgenden wiedergegeben wird: „Lieber Vladimir! Wie Sie wissen, sind mir unsere Beziehungen zur Tschechischen Republik sehr wichtig. Unser Treffen in Prag im April habe ich sehr genossen. Es war mir ein Vergnügen, Ihnen zu Ihrem Wahlsieg gratulieren zu können. Ich muss Sie nun dringend um Hilfe bitten angesichts der in letzter Zeit angestiegenen Flut von Asylanträgen tschechischer Staatsbürger. Im Mai waren es 332 Anträge, im Juni bislang 878. Die Tschechische Republik gehört damit zu denjenigen Ländern, aus denen die meisten Asylbewerber nach Großbritannien kommen. Missbrauch im derzeitigen Umfang schädigt unsere beiden Länder und unterminiert ein intaktes Asylsystem. Großbritannien ist stolz auf seine Bilanz bei der Gewährung von Asyl für diejenigen, die es auch brauchen. Die Tschechische Republik ist jedoch ein geschätztes Mitglied unserer demokratischen Familie, sie ist Verbündeter der NATO und steht an der Schwelle

Rassendiskriminierende Grenzpolitik

Die Auswirkungen der Abschiebung – also der Zurückweisung einer Person durch ein Land – werden für Roma noch durch eine rassendiskriminierende Grenzpolitik in Europa verstärkt. Da Verfahren wie die Erteilung von Visa und die Entscheidung darüber, ob eine Person in ein Land einreisen darf oder nicht, Ermessensfragen sind, gibt es hierzu meist keine öffentlich zugänglichen schriftlichen Unterlagen. In einigen Fällen ist die Politik jedoch klar erkennbar und öffentlich. Seit April 2001 verfolgt beispielsweise Großbritannien eine eindeutig rassendiskriminierende Grenzpolitik, indem Personen, die einer von sieben explizit genannten Gruppen angehören – Kurden, Roma, Albaner, Tamilen, pontische Griechen, Somalis und Afghanen – herausgegriffen und besonderen Maßnahmen zugeführt werden.[16]

Reaktionen intergouvernementaler Organisationen auf die Abschiebung von Flüchtlingen

Die Abschiebung von Roma aus westeuropäischen Ländern ist der Aufmerksamkeit einiger intergouvernementaler Organisationen, insbesondere des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), nicht entgangen. Arti-

---

zur EU-Mitgliedschaft. Für tschechische Bürger gibt es keinen Grund, im Ausland Schutz zu suchen. Seit meinem Schreiben an Milos Zeman im September 1999 arbeiten wir bei diesem gemeinsamen Problem eng zusammen. Ich bin sehr dankbar für die Unterstützung, die uns bei den Vorabkontrollen am Prager Flughafen zuteil wurde. Diese Maßnahme war zwar sehr hilfreich, die Antragsteller haben nun aber begonnen sie zu umgehen, indem sie über Land nach Dover und in andere britische Häfen reisen. Die Zahl der Anträge ist nunmehr höher als vor den Vorabkontrollen. Wir müssen etwas untenehmen. Was uns anbelangt, so führen wir Gesetze ein, die uns weitere Möglichkeiten an die Hand geben, gegen Asylmissbrauch vorzugehen. Dazu gehört die Rücksendung von Antragstellern, bevor sie dagegen Berufung einlegen können, wenn ihr Anspruch offenkundig unbegründet ist. Das wird allerdings noch bis November dauern, wir müssen das Problem jedoch sofort in den Griff bekommen. Die Antragsteller sind derzeit zu einem großen Teil Roma und kommen mit Fernreisebussen nach Großbritannien. Sie sind offenkundig gut organisiert und erhalten bei der Ausnutzung unserer Einwanderungsgesetze Hilfestellung. Das ist inakzeptabel. Ich hoffe daher, dass Sie die notwendigen Schritte gegen die Busfahrer unternehmen, um dem Missbrauch nunmehr Einhalt zu gebieten. Die Gemeinschaft der Roma muss zudem darüber informiert werden, dass Asylbewerber, deren Gesuch unbegründet ist, unverzüglich zurückgeschickt werden. Natürlich werden wir gern mit Ihnen zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass dies möglichst rasch und deutlich vermittelt wird. Es war stets unsere Politik, mit Ihrer Regierung bei der Bewältigung dieses gemeinsamen Problems zusammenzuarbeiten. Ich hoffe, dass diese Vorgehensweise auch in Zukunft erfolgreich ist. Ich kann jedoch für den Umgang mit dieser inakzeptablen Situation keine Option ausschließen. Ich wollte Ihnen meine Besorgnisse in aller Offenheit mitteilen. Ich glaube, wir sollten dazu in der Lage sein, unbegründeten Ansprüchen durch schnelles Handeln ein Ende zu bereiten. Danach können uns dann auf die gemeinsame Agenda europäischer Reform und Erneuerung im weiteren Sinne konzentrieren." (Abgedruckt in: Eva Sobotka, Romani Migration in the 1990s. Perspectives on the Dynamic, Interpretation and Policy, in: Romani Studies i.E.; eigene Übersetzung).

16 Vgl. Race Relations Act 1976, Abschnitt 19D, Ministerial Authorisation, Discrimination on Ground of National or Ethnic Origin, 23. April 2001.

kel 4 des Protokolls Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbietet die „Kollektivausweisung ausländischer Personen". Bis 2002 hatte der EGMR jedoch nie einen Staat der Verletzung dieser Bestimmung für schuldig befunden. Im Februar 2002 verurteilte der Gerichtshof in einem für seine Verhältnisse sehr schnellen Verfahren Belgien zu einer Geldstrafe von knapp 20.000 Euro für die kollektive Abschiebung einer Gruppe slowakischer Roma im Herbst 1999.[17] Einige Zeit später, ebenfalls im Jahr 2002, einigte sich die italienische Regierung außergerichtlich auf rund 150.000 Euro mit einer Gruppe bosnischer Roma, nachdem der Gerichtshof deren Beschwerde wegen ihrer kollektiven Ausweisung im Jahr 2000 zugelassen hatte.[18] Das Anliegen des Gerichtshofs war es im Fall *Čonka v. Belgien*, neue Maßstäbe für die Beweisführung, insbesondere für Fälle kollektiver Ausweisungen, gesetzt zu haben.[19]

Die politische Praxis und ihre rechtlichen Grundlagen

Die Zeit nach 1989 ist von dem ehrgeizigen politischen Bemühen um die auf den freien Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen innerhalb der EU gegründete europäische Integration sowie eine „europäische Staatsbürgerschaft" für alle Bürger der Mitgliedstaaten der EU geprägt. Vielfach wurde bereits festgestellt, dass die EU zunehmend die Befugnisse eines werdenden Staates übernimmt. Seit 1999 sind Migrations- und Flüchtlingspolitik innerhalb der „ersten Säule" angesiedelt, d.h. es handelt sich um Angelegenheiten, die unmittelbar der Steuerung durch die EU unterliegen. Der Abbau der inneren Grenzen innerhalb der EU ist verbunden mit einer Politik, die auf den Schutz der äußeren Grenzen der Europäischen Union abzielt.[20] Gleichzeitig hat die Europäische Union Schritte zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa eingeleitet, insbesondere durch die Annahme der EU-Richtlinie 2000/43/EG „zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft"

17 Vgl. Judgment in the Case of Čonka v. Belgium, Press release issued by the Registrar, Nr. 069, 5. Februar 2002, unter: http://www.echr.coe.int/Eng/PRESS/2002/feb/Conkajudepress.htm.

18 Siehe Sulejmanovic & others and Sejdovic & Sulejmanovic v. Italy (application nos. 57574/00 & 57575/00), in: Chamber Judgments Concerning Italy and Croatia, Press release issued by the Registrar, Nr. 561, 8. November 2002, unter: http://www.echr.coe/int/Eng/Press/2002/nov/8November2002/judsepress.htm.

19 Vgl. Gloria Jean Garland, Case Note: Čonka v. Belgium – Inroads into Fortress Europe?, in: Roma Rights 2/2002, S. 30-31.

20 So wie das Integrationsvorhaben innerhalb der EU derzeit verläuft, hält man es für so fragil, dass man den Beitrittskandidaten zu verstehen gegeben hat, dass ihre Bürger nach dem für einige Kandidaten für 2004 vorgesehenen Beitritt noch mehrere Jahre lang die Vorteile der Freizügigkeit nicht in vollem Umfang werden genießen können. In einigen Fällen hat dies die Roma-feindlichen Spannungen in Mittel- und Osteuropa verstärkt, da der „Ethno-Tourismus" von Roma-Migranten aus diesen Ländern in die EU z.B. für den Visazwang oder andere restriktive Maßnahmen gegenüber Beitrittskandidaten wie der Slowakei und Rumänien verantwortlich gemacht wird.

im Juni 2000. Die Richtlinie schafft einen Rahmen für die Gesetze gegen Rassendiskriminierung und setzt als Frist für die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie in nationales Recht durch die EU-Mitgliedstaaten den 19. Juli 2003; die Beitrittskandidaten müssen dementsprechend die Richtlinie am Tag ihres Beitritts umgesetzt haben. Anfang des Jahres 2002 machte die EU deutlich, dass sie die Richtlinie als eines ihrer wichtigsten Instrumente zur Behandlung von Fragen der Menschenrechte der Roma in den EU-Beitrittsländern betrachtete.[21] Obwohl sie bislang noch keine vergleichbare Ankündigung in Bezug auf die Situation der Roma in den derzeitigen EU-Mitgliedsländern gemacht hat, haben zahlreiche internationale Beobachtungsinstanzen, darunter die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats, das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten sowie der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, wiederholt und bei verschiedenen Gelegenheiten erklärt, dass den Problemen, denen sich Roma gegenübersehen, mit einer Antirassismus- und Antidiskriminierungspolitik sowie mit rechtlichen Maßnahmen begegnet werden müsse.

Beunruhigend ist jedoch die Beobachtung, dass die EU zwischen ihren Bemühungen um die Gewährleistung der Freizügigkeit für Personen und ihren Bemühungen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung eine deutliche Trennlinie zieht. So heißt es in Artikel 3 Absatz 2 der EU-Richtlinie 2000/43/EG: „Diese Richtlinie betrifft nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und berührt nicht die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder deren Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt.“ Indem sie Staaten freie Hand zur Rassendiskriminierung bei der „Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung“ von Ausländern ergibt, lässt, hat die EU auf dramatische Weise die Chance vertan, die Abschiebepolitik, die derzeit die demographische Situation der Roma in Europa verändert, zu stoppen. Die Bestimmung lässt vielmehr die Umrisse eines zukünftigen Europa erahnen, in dem erwünschte Weiße sich in wirtschaftlich prosperierenden und physisch sicheren Gebieten bewegen und niederlassen, während die Dunkelhäutigen und Suspekten legal und ganz leicht an die Ränder Europas abgeschoben werden können.

Trotz dieser beunruhigenden Sachverhalte stehen durchaus rechtliche Instrumente zur Verfügung, die, wenn sie angenommen und gestärkt werden, den Rahmen für eine Erweiterung der Rechte von Migranten bilden und dazu beitragen könnten, eine Verschlechterung der europäischen Politik infolge einer rassistischen Siedlungspolitik zu verhindern. Sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat haben rechtliche Instrumente bezüglich der

21 Siehe hierzu: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_roma_may2002.pdf.

Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien entwickelt. Die Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen ist am 1. Juli 2003 in Kraft getreten. Bislang wurde sie lediglich von drei europäischen bzw. OSZE-Staaten (Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Tadschikistan) ratifiziert. Die Konvention des Europarats über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer ist zwar in Kraft, wurde aber auch nur von wenigen europäischen Staaten ratifiziert. Die Ratifizierung und Implementierung beider Vertragswerke durch alle europäischen Staaten würden eine wichtige Grundlage für die Rechte von Migranten schaffen.

Ein potenziell weitergehendes rechtliches Instrument zur Gewährleistung der Rechte von Staatsangehörigen eines europäischen Staates, die in einem anderen europäischen Staat leben, ist die Revidierte Europäische Sozialcharta. Die in der Sozialcharta garantierten Rechte, u.a. das Recht auf Wohnung, gesundheitliche Versorgung und Zugang zu sozialen Diensten ohne Diskriminierung, gelten für eine Person dann, wenn sowohl deren Herkunfts- als auch ihr Aufenthaltsland den entsprechenden Artikel der Charta ratifiziert haben. Derartige Rechte sind darüber hinaus vor Gericht einklagbar; außerdem gibt es im Rahmen des Europarats Mechanismen zur Prüfung von Beschwerden. Derzeit sind die einzelnen Artikel der Charta jedoch noch nicht in ausreichendem Umfang ratifiziert, und anders als im System der Vereinten Nationen werden die sozialen und ökonomischen Rechte, die von der Charta geschützt werden, als nachrangig betrachtet und nicht als in dem Maße grundlegend wie diejenigen, die von der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt werden. Die Überprüfungsmechanismen der Revidierten Sozialcharta sind dementsprechend nicht befugt, in dem Maße verbindliche Beschlüsse zu fassen, wie sie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Falle von Verletzungen der Europäischem Menschenrechtskonvention erlassen kann. Das wird sich ändern müssen, sollen die Rechte der Roma und anderer Migranten in den Exilländern auch in der Praxis gewährleistet sein.

Auch enthalten neuere Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung nicht mehr den ausdrücklichen Ausschluss von Fragen der Migration und Migranten, wie er in der EU-Richtlinie noch enthalten ist, und können daher bei der Bekämpfung der Rassendiskriminierung von Ausländern hilfreich sein. Der Europarat hat beispielsweise im November 2000 Das Protokoll Nr. 12 zur Europäischen Menschenrechtskonvention zur Unterzeichnung aufgelegt. Wenn es in Kraft tritt, wird es das lediglich auf Konventionsrechte beschränkte Diskriminierungsverbot auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot, das sich auf alle durch ein Gesetz geschützten Rechte bezieht, ausweiten.[22]

22 Das in Artikel 14 der Europäis chen Menschenrechtskonvention enthaltene Diskriminierungsverbot bezieht sich nur auf diejenigen Rechte, die in der Konvention anerkannt sind.

Die Suche nach einer europäischen Roma-Politik beginnt und endet gegenwärtig mit Abschiebung. Wenn es zwei Fragen gibt, die im Zuge der europäischen Nachkriegsbemühungen um die Regelung menschlichen Verhaltens die Gemüter bewegen, dann ist dies zum einen die Frage, wie man mit dem nach wie vor aktuellen Problem „Rasse" in einem Europa, das Völkermord und Kolonialismus hinter sich hat, umgehen soll, sowie zum anderen die Frage, wie man darauf reagieren soll, dass Menschen nun einmal wandern. Letzteres wird dabei häufig als unmittelbare Bedrohung für die Errichtung und Erhaltung des umfassenden Wohlfahrtsstaates – einer der stolzesten Errungenschaften im Nachkriegs-Europa – und andere ehrgeizige Pläne europäischer Politik, insbesondere die europäische Integration, betrachtet. Die Roma finden sich im Mittelpunkt beider Debatten wieder, und dies zumeist nicht aus Gründen harmloser oder unschuldiger Provenienz. Politische Maßnahmen in Bezug auf Roma beginnen oft damit, dass diese zunächst einmal mit (nationaler oder internationaler) Migration oder Nomadentum in Verbindung gebracht werden. In einigen Fällen und mit ein wenig gutem Willen (der nicht immer vorhanden ist) gestalten sich die politischen Maßnahmen von da an ein wenig nuancierter. Unter Krisenbedingungen aber, wie sie in Europa seit dem Ende des Kommunismus und angesichts der zunehmenden Masseneinwanderung nach Europa immer öfter anzutreffen sind, wird die Politik gegenüber Roma oftmals auf ihren kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert – die Politik der Abschiebung; dies geschieht gewöhnlich aus rassistischen Gründen oder aufgrund von Fremdenfeindlichkeit und häufig aus beiden Gründen zusammen.

Abschiebungen von Roma gehen häufig mit der Einstellung einher: „Natürlich werden sie es in ihren eigenen Ländern nicht leicht haben, aber sie müssen dorthin zurückgehen und für ihre Rechte in der Heimat kämpfen." Derartige Einstellungen bekommt man aus den Roma-freundlichsten Ecken der europäischen Öffentlichkeit zu hören – aus dem Mund von Politikern, Journalisten, Mitarbeitern intergouvernementaler Organisationen, aber auch von Laien. Sie verleihen der Rechtfertigung für die Abschiebung ein bürgerrechtlich-freundliches Gesicht: „Wenn wir diese Roma nicht abschieben, wer soll denn dann dorthin gehen und den gerechten Kampf um die bürgerlichen Rechte im Namen aller Roma in Osteuropa führen?" An der Grenze zwischen Bevormundung und schierem Zwang versucht man mit solchen Rechtfertigungen, den Roma die Abschiebung in patriotischen Worten zu verkaufen: „Ihr solltet in Eure Herkunftsländer zurückkehren wollen – zum Wohle Eures Volkes."

Es werden derzeit nur äußerst schwache Anstrengungen im Kampf gegen die Abschiebung von Roma unternommen. Als Reaktion auf die angedrohte Abschiebung von Roma aus Deutschland entsandte der Europarat im März 2003 eine Mission nach Serbien und Montenegro. Bei Abfassung dieses Beitrags

war der Bericht der Mission noch nicht veröffentlicht, einige Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats – darunter ein Angehöriger der Delegation, die Serbien und Montenegro im Namen des Europarats bereist hatte – hatten jedoch bereits einen Antrag hierzu vorgelegt.[23]

In der Vergangenheit waren die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft hingegen ungleich stärker. Die OSZE war seinerzeit führend im Kampf gegen die Abschiebung von Roma. So war es z.B. insbesondere die OSZE, in deren Rahmen internationale Anstrengungen zur Änderung des tschechischen Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1992 mobilisiert wurden, eines Gesetzes, das nach weit verbreiteter Ansicht der Abschiebung der Roma aus der Tschechischen Republik dienen sollte.[24] Die Änderung des tschechischen Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahre 1999 – durch die in den meisten der rechtlich bedenklichen Bereiche des Gesetzes Abhilfe geschaffen werden konnte – war in den OSZE-Foren engagiert vorangetrieben worden. Weitere Anstrengungen der OSZE sind nun vonnöten, um die Abschiebung der Roma auf breiter Front, insbesondere aber aus Westeuropa, zu bekämpfen.

Zuallererst jedoch muss ein wenig Vernunft in den europäischen Diskurs über Flüchtlinge and Migranten gebracht werden. Das wichtigste ist, dass Migration als eine Tatsache anerkannt wird und nicht als ein „Problem", als eine Tatsache zudem, die zum Wohle aller einer auf Menschenrechten beruhenden Politik bedarf. Zweitens muss Flüchtlingen der Schutz gewährt werden, der ihnen gesetzlich zusteht. Und schließlich muss die Abneigung gegen Roma aus dem europäischen Diskurs über Migration und Asyl getilgt werden, damit eine angemessene Politik auf menschliche Art und Weise betrieben werden kann.

23 Siehe http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe /int%2Fdocuments%2FworkingDocs%2Fdoc03%2FEDOC9727.htm.

24 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Abschiebung von Roma aus der Tschechischen Republik nach der Verabschiedung des tschechischen Staatsbürgerschaftsgesetzes findet sich in: Beata Struharova, Disparate Impact: Removing Roma from the Czech Republic, in: Roma Rights 1/1999, S. 47-51.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Lamberto Zannier

Ein neuer Schwerpunkt: Grenzmanagement und Grenzsicherheit

Einführung

Die rasche Entwicklung des europäischen Sicherheitsumfelds in den vergangenen zehn Jahren hat in Verbindung mit den veränderten Bedrohungen und Herausforderungen für Sicherheit und Stabilität in der Region neue Akzente auf Fragen der Landesgrenzen und ihrer Funktion gesetzt. Allein die infolge der Entstehung neuer Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges gestiegene Zahl der Grenzen macht es erforderlich, Grenzmanagement und Grenzsicherheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken, um zu verhindern, dass Grenzen zu einem Trennfaktor werden, der die Zusammenarbeit be- und die Entstehung gutnachbarschaftlicher Beziehungen verhindert. Andererseits zwingen uns die neuen Bedrohungen, denen wir insbesondere seit dem 11. September 2001 gegenüberstehen, mehr als je zuvor dafür Sorge zu tragen, dass entsprechend gesicherte Grenzen eine wirkungsvolle Barriere gegen Terrorismus, illegalen Handel, die Proliferation von Waffen, organisierte Kriminalität und andere grenzüberschreitende Bedrohungen bleiben.

Damit wird Grenzmanagement immer stärker zu einem internationalen Anliegen. Die Herausforderung besteht darin, Grenzmanagement und die Sicherheit der Grenzen in einer Art und Weise zu verbessern, die einerseits den Bedrohungen illegaler grenzüberschreitender Aktivitäten angemessen ist, andererseits aber gleichzeitig den legalen grenzüberschreitenden Reiseverkehr und Handel erleichtert und die Menschenrechte schützt.

Natürlich sind einige Staaten ohnehin besser dafür gerüstet, entsprechend auf die Bedrohungen durch illegale grenzüberschreitende Aktivitäten zu reagieren, als andere; dennoch wird es gerade für die Transformationsländer immer schwieriger, im Umgang mit diesen neuen Bedrohungen konkrete Ergebnissen zu erzielen. So hätten Polizei und Grenztruppen in diesen Ländern häufiger stärkere politische Unterstützung nötig und müssten auch besser ausgebildet werden, um die notwendige Fachkompetenz zur Bekämpfung dessen, was sie vielleicht als ein vorübergehendes Problem betrachten, zu erwerben. Schließlich entsteht und existiert illegaler Handel zwar in vielen Fällen infolge durchlässiger Grenzen, er wird jedoch nicht zwangsläufig zu einer lokalen Bedrohung. Niedrige Gehälter und eine schwache Justiz, die eine erfolgreiche Strafverfolgung kaum gewährleisten kann, bieten den Ordnungskräften nur wenig Anreize, solche Probleme in Angriff zu nehmen, insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass Banden Waffengewalt anwenden, um ihre „Investitionen“ zu schützen. Es wäre nicht fair, von personell unterbesetzten und schlecht bezahlten Grenz- und Polizeibehörden mehr zu erwarten; und

solange die neuen Staaten nicht in der Lage sind, ihren Demokratisierungsprozess entweder selbst oder mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft zu beschleunigen, bleibt es in absehbarer Zukunft auch eher unwahrscheinlich, dass sich daran etwas ändert. Die internationale Gemeinschaft ist daher dringend gefordert, ihre Unterstützung beim Grenzmanagement und bei der Sicherung der Grenzen auszuweiten.
Die meisten internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen befassen sich im Rahmen ihres jeweiligen Mandats bereits mit Grenzangelegenheiten und schenken ihnen verstärkte Aufmerksamkeit. Das heißt aber auch, dass die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen bei grenzbezogenen Fragen weiter verbessert werden muss, sei es auf rechtlicher oder wirtschaftlicher Ebene, sei es in den Bereichen Umwelt, Terrorismusbekämpfung und polizeiliche Zusammenarbeit oder auf allen Gebieten zusammen.
Um der zunehmenden Bedrohungen Herr zu werden, haben die meisten Mitgliedstaaten der EU sowie Island und Norwegen im Rahmen des Schengen-Systems immer schärfere Kontrollen an ihren Außengrenzen, Visabeschränkungen und eine zunehmend restriktive Asylpolitik eingeführt. Kernpunkte sind nach dem Wegfall der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen Justiz- und Sicherheitsraums. Dazu gehören die Harmonisierung der Bestimmungen zur Einreise und zum kurzfristigen Aufenthalt von Nicht-EU-Bürgern im Gebiet des Schengener Abkommens (einheitliches Schengen-Visum), Asylangelegenheiten (Festlegung, in welchem Mitgliedstaat ein Asylantrag gestellt werden kann), Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Drogenkriminalität, polizeiliche Zusammenarbeit (schnelle Verfolgung von Straftätern) sowie die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten im Justizbereich. Dennoch kann auch dieses sehr weit fortgeschrittene Grenzregime weder die Ursachen der Probleme bekämpfen, noch von den Ursprungsländern – d.h. denjenigen Ländern, aus denen die illegalen Waren oder auch Migranten kommen – Schritte zur Lösung des Problems verlangen. Die internationale Gemeinschaft muss sich daher in Ergänzung des Schengener Regimes verstärkt darum bemühen, bei der Behandlung grenzbezogener Probleme in all ihren Aspekten mit allen betroffenen Ländern und Institutionen zusammenzuarbeiten.

Definitionen

Für die spezielle Beschäftigung mit Grenzangelegenheiten ist es in Ermangelung rechtlicher oder allgemeiner Definitionen für nationales „Grenzmanagement“ („*border management*“), „Grenzsicherheit“ („*border security*“) oder „grenzpolizeiliche Aufgaben“ („*border policing*“) vielleicht sinnvoll, dem vorliegenden Beitrag folgende Arbeitsdefinitionen zugrunde zu legen:
Grenzmanagement umfasst sowohl Sicherheitsfragen als auch Fragen der Polizeiarbeit, darunter alle die Staatsgrenzen betreffenden rechtlichen, ge-

richtlichen, verwaltungstechnischen, strategischen und operativen Fragen, sowie Beschlüsse, Anweisungen, Absprachen und Maßnahmen aller staatlichen Stellen und Behörden, die in irgendeiner Form mit Grenzangelegenheiten zu tun haben. Da Staatsgrenzen die Größe und Ausdehnung eines nationalen Territoriums bestimmen und damit den Geltungsbereich der jeweiligen nationalen Verfassung eindeutig festlegen, fällt das Management nationaler Grenzen in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen nationalen Grenzpolizei bzw. der nationalen Grenztruppen, die damit generell für die Ausführung entsprechender Regierungsbeschlüsse verantwortlich sind.
Grenzsicherheit bzw. *Grenzsicherung* fällt in die Verantwortung der zivilen Grenzpolizei, die die oberste für das Grenzmanagement zuständige Behörde ist. Die Grenzpolizei gewährleistet die Grenzsicherheit u.a. durch Grenzüberwachung zu Lande (an den so genannten „grünen Grenzen"), zu Wasser (nationale Küstenwache zu Lande und in den Häfen) und aus der Luft. Sie kontrolliert ebenfalls den gesamten grenzüberschreitenden Verkehr u.a. durch Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt an allen Grenzübergangsstellen auf Straßen und Eisenbahnstrecken, in Flughäfen oder auf See. Die Grenzfahndung an Kontrollstellen und an den „grünen Grenzen" gehört ebenfalls dazu.
Grenzpolizeiliche Aufgaben umfassen die praktische Durchführung von Grenzkontrollen sowohl an ausgewiesenen Kontrollstellen als auch an den „grünen Grenzen" (Migration), die Überwachung der Grenzen an den Kontrollstellen und durch Streifentätigkeit entlang der Grenzlinie und im Grenzgebiet (bürgernahe Polizeiarbeit in Grenzgebieten) sowie die Grenzfahndung an Kontrollstellen und im Grenzgebiet. Zu den grenzpolizeilichen Aufgaben zählen ebenso alle weiteren präventiven und repressiven Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung der „Grenzsicherheit" im Allgemeinen, aber auch in besonderen Fällen und Situationen notwendig sind, z.B. die Verhinderung von Straftaten und die Fahndung nach mutmaßlichen Straftätern. Viele dieser Teilaspekte werden durch die Entwicklung verbesserter Risikoanalysen und Methoden zur Erstellung von Täterprofilen unterstützt.

Die Rolle der OSZE beim Grenzmanagement, bei der Grenzsicherung und im Bereich grenzpolizeilicher Aufgaben

Dank ihres umfassenden Sicherheitsansatzes kann die OSZE den Teilnehmerstaaten in allen drei oben definierten Bereichen Hilfestellung leisten. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist in etlichen offiziellen Dokumenten fest verankert, so z.B. in den Ministerratserklärungen von Bukarest und Porto.[1] In

1 Die Dokumente der Ministerratstreffen von Bukarest und Porto sind abgedruckt in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, S. 435-466; Organi-

Bukarest (2001) identifizierten die Minister eine Reihe von Sicherheitsrisiken und -herausforderungen und bekräftigten erneut die Bedeutung einer verstärkten Rolle der OSZE bei der Einführung wirkungsvoller kooperativer Mechanismen zu ihrer Bewältigung. Sie kamen ebenso darin überein, den Dialog innerhalb der OSZE auszuweiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Einrichtungen entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit zu intensivieren. Darüber hinaus verpflichteten sie sich, die Funktion der Gremien, Einrichtungen und Feldeinsätze der OSZE bei der Auseinandersetzung mit den Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität zu präzisieren und damit das Konzept der gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit auf der Grundlage der souveränen Gleichheit und Solidarität der Staaten weiter zu fördern.

Diese Prinzipien wurden auf dem Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002 noch einmal bekräftigt und mit der Verabschiedung der Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Erklärung zum Menschenhandel (im Einklang mit der Schwerpunktsetzung des derzeitigen OSZE-Vorsitzes im Bereich Menschenhandel/illegaler Handel mit Waffen und Drogen) konkretisiert. Diese Dokumente haben die Aufmerksamkeit für Grenzangelegenheiten insgesamt erhöht. Darüber hinaus wurden in Porto mehrere Beschlüsse verabschiedet, mit denen der Ständige Rat u.a. beauftragt wird, eine Strategie zur Bekämpfung der Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität (Beschluss Nr. 2) zu erarbeiten und eine Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz einzurichten (Beschluss Nr. 3). Grenzbezogenen Fragen wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Auf der Ebene der Feldeinsätze hat die OSZE im Vergleich zu vielen anderen Organisationen deutliche Vorteile. Die OSZE-Feldbüros, die „Augen und Ohren" der Organisation, sind für die Wahrnehmung einer Frühwarnfunktion und damit zur Identifizierung von Problemen und zur Erhöhung des Bewusstseins für die Aktivitäten anderer Organisationen vor Ort geradezu ideal platziert. Regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch gehören zum Alltag einer Feldmission; Überschneidungen können auf diese Weise ebenso leicht verhindert wie Defizite in Unterstützungsprogrammen aufgespürt werden. Das ist noch ausbaufähig. In vielen Fällen können die Feldbüros einen „Rahmen" darstellen, in dem andere nationale und internationale Akteure in einem Land miteinander in Kontakt treten können. Ein solcher Rahmen ermöglicht es auch allen anderen nationalen und internationalen Partnern, insbesondere denjenigen, die keine eigene Vertretung in dem betreffenden Land haben, effektiver zu arbeiten. Dazu können länderspezifische Briefings ebenso gehören wie die Bereitstellung von Räumlichkeiten für Treffen auf der Ebene der Feldbüros oder der Sekretariate, Hilfe bei der Herstellung engerer Kontakte mit Ansprechpartnern auf Seiten der Regierungen oder die

---

sation für Sicherheit und Zusa mmenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498.

gemeinsame Durchführung spezifischer Projekte. Angesichts dieser Vorzüge ist das Potenzial der OSZE, einen wichtigen Part bei der Bekämpfung der neuen Bedrohungen im 21. Jahrhundert zu übernehmen, beachtlich.
Ebenso wichtig ist es, auf der eher strategischen Hauptquartiersebene sicherzustellen, dass die grenzbezogene Arbeit kanalisiert und die Kompetenzen zwischen den Verantwortlichen präzise abgegrenzt werden, da Überschneidungen ebenso wahrscheinlich sind wie fehlende Trennschärfe bei der Formulierung von Aufgabenbereichen und Projekten. Die OSZE hat das erkannt und als Kontaktstelle im Konfliktverhütungszentrum (KVZ) den Posten eines Koordinators für Grenzangelegenheiten geschaffen. Dieser wird in erster Linie dafür Sorge tragen, dass bestimmte Tätigkeiten an die zuständige Abteilung oder Einheit weitergeleitet werden; gleichzeitig ist er für den Aufbau einer umfangreichen Datensammlung zur Erfassung aller Grenzangelegenheiten verantwortlich, um so einen Überblick über alles, womit sich interne Abteilungen, OSZE-Institutionen, Regionalinitiativen und unsere internationalen Partner diesbezüglich befassen, zu erhalten.
Grenzangelegenheiten fallen innerhalb der OSZE in die Tätigkeitsbereiche verschiedener Gremien, Institutionen und Feldmissionen. Im Mittelpunkt stehen dabei verschiedenen Aspekte der Grenzsicherheit, darunter Polizei-, Zoll- und Einwanderungsangelegenheiten. Das KVZ hat daher die interne Koordinierung mit dem Ziel des Informationsaustauschs innerhalb des Sekretariats und der Entwicklung spezieller Grenzprojekte in die Wege geleitet.

Einsätze vor Ort und regionale Fragen

Seit der Entsendung ihrer ersten Feldmission ist die OSZE auf die ein oder andere Weise mit Grenzangelegenheiten in Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien befasst. Bis vor kurzem handelte es sich dabei zumeist um Grenzbeobachtung. Die *„Spillover"-Mission in Skopje* hatte grundsätzlich den Auftrag, die Grenzen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zum Kosovo/Serbien und Montenegro und mit Albanien zu überwachen und Frühwarnungen abzugeben, falls es infolge des Konflikts nördlich der Republik zu – absehbaren – Problemen kommen sollte. Ähnlich wurde die *OSZE-Präsenz in Albanien* mit Beschluss Nr. 218 des Ständigen Rates vom 11. März 1998 damit beauftragt, eine Grenzüberwachungsmission im Norden des Landes einzurichten, und hatte insbesondere die Aufgabe, auch über die Entwicklungen jenseits der Grenze zum Kosovo/Serbien und Montenegro Bericht zu erstatten. Aufgrund dieses Einsatzes war die OSZE in der einzigartigen Lage, Berichte aus erster Hand über die äußerst instabile Lage in einem Gebiet abzugeben, das sich zu der Zeit in einem Zustand der Rechtlosigkeit befand, der viele andere Institutionen, einschließlich der meisten Medien, am Zugang zu der fraglichen Region hinderte. Im Kosovo/Serbien und Montenegro gehört die Grenzüberwachung auch heute noch zum Kern zahl-

reicher Herausforderungen, vor denen die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) derzeit steht. Benötigt werden gut ausgestattete, multiethnische Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Maßnahmen, die das Vertrauen in diese Institutionen fördern, sind ebenfalls dringend erforderlich. Zusätzlich wäre neben der Entwicklung von Netzwerken zur Einbindung regionaler, europäischer und globaler Behörden die Einrichtung funktionstüchtiger Polizei- und Grenzschutzeinrichtungen hilfreich.

Die OSZE verfügt auf diesen Gebieten bereits über Erfahrungen, die ausgebaut werden können. Die *OSZE-Mission in Kroatien* leistet beispielsweise Hilfestellung bei der Veranstaltung grenzüberschreitender Treffen örtlicher Polizeichefs, die bereits dazu geführt haben, dass sich die Einsatzfähigkeit benachbarter örtlicher Polizeikräfte verbessert hat; das gemeinsame Ziel dabei ist die Abstimmung der Einsätze und der Ermittlertätigkeit, um so Defizite sowohl in der Wahrnehmung als auch bei der Durchführung polizeilicher Maßnahmen zu beheben. Das *OSZE-Zentrum in Taschkent* veranstaltete im Jahr 2002 in enger Zusammenarbeit mit dem örtlichen Regionalbüro des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) ein gemeinsames grenzüberschreitendes Schulungsprogramm in Termes. Ende 2003 organisierte die OSZE eine weitere Schulungsmaßnahme, an der ebenfalls sowohl usbekische als auch afghanische Grenzkontroll- und Zollbehörden teilnahmen. An diesem „Hayraton-Termes"-Projekt beteiligt sich die OSZE mit Schulungen, in deren Mittelpunkt die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Waffenhandels durch die Überprüfung von Waffentransferdokumenten, die Erkennung von Waffenkennzeichnungen sowie Verfahren zum Auffinden, zur Beschlagnahme und zur schriftlichen Erfassung illegaler Waffen stehen (s.u.). Die *OSZE-Mission in Moldau* stellt in zunehmendem Maße fest, dass Grenzangelegenheiten bei der Erfüllung entscheidender Bereiche ihres Mandats eine Rolle spielen. Die Beilegung des Streits um Transnistrien wird u.a. die Lösung der Frage eines einheitlichen Zollraums für Moldau erfordern. In Kenntnis dieser Tatsache unterstützte die OSZE-Mission ein Team von Experten aus OSZE-Delegationen und einem Vertreter der Europäischen Kommission bei der Durchführung einer Mission zur Lagebeurteilung an der Grenze zwischen der Ukraine und Moldau mit dem Ziel, Empfehlungen abzugeben, die zur Lösung der Frage eines einheitlichen Zollraums für Moldau beitragen sollen.

Die *OSZE-Mission in Georgien* ist intensiv mit der Überwachung der Lage an den Grenzen zwischen Georgien einerseits und den Republiken Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan der Russischen Föderation andererseits befasst. Am 15. Dezember 1999 beschloss der Ständige Rat der OSZE auf Ersuchen der georgischen Regierung, das Mandat der OSZE-Mission in Georgien auszuweiten, „um die Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Be-

richt zu erstatten".[2] Der Grenzüberwachungseinsatz der Mission begann kurze Zeit später. Er wurde 2002 und 2003 entsprechend zwei Beschlüssen des Ständigen Rates, die Beobachtung auf den inguschischen und den dagestanischen Abschnitt der georgisch-russischen Grenze auszudehnen, geographisch ausgeweitet.[3] Der Ständige Rat beschloss im Dezember 2002 außerdem, die Wirksamkeit des Grenzüberwachungseinsatzes entlang des inguschischen und des tschetschenischen Abschnitts der Grenze zu erhöhen.[4]

Zur Ausübung ihres Mandats sind die OSZE-Grenzbeobachter entlang der 280 Kilometer langen Grenze in derzeit acht Stützpunkten (in Sno, Schatili, Girewi, Omalo, Napareuli, Kwareli, Achalsopeli und Kabali) und einem vorgeschobenen Versorgungspunkt auf dem Flugplatz von Telawi stationiert. Die genehmigte Stärke des Einsatzes beträgt 144 internationale Grenzbeobachter im Sommer (16. April-15. November) und 111 im Winter.

Die OSZE-Grenzbeobachter sind unbewaffnet und haben keine Vollstreckungsbefugnisse. Sie sind unter vollständiger Beachtung der Hoheitsgewalt der georgischen Behörden über Georgiens Grenzen tätig und übernehmen keinerlei Zuständigkeiten der georgischen Behörden. Eine spezielle Sicherheitsabteilung der georgischen Grenztruppen trägt Sorge für die Sicherheit der an dem Einsatz beteiligten OSZE-Grenzbeobachter, deren Bewegungsfreiheit gleichzeitig von den georgischen Behörden gewährleistet wird.

Die Überwachung wird zu Fuß, mit dem Auto, mit Hubschraubern und im Winter auch auf Skiern durchgeführt. Die Grenzbeobachter sind sowohl tagsüber als auch nachts tätig. Ihr Einsatz in diesem sehr unwegsamen Gelände ist extrem schwierig, auch in den Sommermonaten, da sie in Höhen von bis zu 3.500 Metern über dem Meeresspiegel operieren.

Ungeachtet der Tatsache, dass der Grenzüberwachungseinsatz in einem hoch komplexen geopolitischen Umfeld stattfindet und es bei der Ausübung seiner Tätigkeit bereits einige schwierige Phasen gegeben hat, besteht kein Zweifel daran, dass die Operation wesentlich zur Reduzierung der Spannungen entlang der Grenze beigetragen hat. Die Anwesenheit der OSZE-Beobachter ist ein wichtiges Instrument zur Vertrauensbildung zwischen den beiden betroffenen OSZE-Teilnehmerstaaten, was von allen OSZE-Teilnehmerstaaten auf den OSZE-Ministerratstreffen in Bukarest und Porto entsprechend anerkannt wurde. Die Außenminister würdigten den Grenzüberwachungsseinsatz als „wesentlichen Beitrag zu Stabilität und Vertrauen in der Region".[5] Die Entsendung und die nachfolgenden Ausweitungen des Einsatzes illustrieren darüber hinaus die Fähigkeit der Organisation, rechtzeitig und umfassend zu rea-

---

2 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999, S.1.

3 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450, 13. Dezember 2001; OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 523, Grenzüberwachungseinsatz der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/523, 19. Dezember 2002.

4 Vgl. Beschluss Nr. 523, a.a.O. (Anm. 3).

5 Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 453; vgl. auch: Zehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), darin: Erklärungen des Ministerrats, S. 471-483, hier: S. 479.

gieren, wenn Teilnehmerstaaten Entwicklungen im Bereich der Sicherheit mit Sorge betrachten und um Maßnahmen zur Konfliktverhütung ersuchen.
Missionen können generell der Regierung eines Gastlandes dabei helfen, politische Unterstützung für die Verbesserung der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements sowie der entsprechenden Gesetze zu erhalten. Sie können ebenfalls dabei helfen, institutionelle Unterstützung sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene aufzubauen. Die Harmonisierung der Gesetzgebung ist ein weiteres Gebiet, das sowohl eine regionale als auch eine globale Herangehensweise erfordert. Dasselbe gilt für den Erhalt von Geldern zur Finanzierung verschiedener grenzbezogener Projekte. Allerdings wird im OSZE-Gebiet nur in Südosteuropa ein Schwerpunkt auf Grenzangelegenheiten gelegt; aber selbst hier ist dieser Ansatz noch nicht so weit entwickelt, wie er sein könnte – es herrscht lediglich weitgehende Übereinstimmung darüber, dass Grenzangelegenheiten für Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region von entscheidender Bedeutung sind. Es bedarf jedoch unbedingt der Einigung auf eine gemeinsame Politik in diesem Bereich. Es gibt verschiedene Hebel, die man zur Beeinflussung der Entscheidungsfindung ansetzen kann; am besten wäre allerdings einer, der zu einem regionalen, koordinierten, gemeinsamen Vorgehen führt, vielleicht noch mit der Option, Hilfe an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa bzw. dessen Arbeitstisch III (Sicherheitsfragen) ist bei der Koordinierung einzelner Initiativen schon ziemlich weit gekommen, hat aber Grenzen und ist auch nicht das Instrument, das den oben erwähnten koordinierten Ansatz hervorbringen könnte.
Ein vielversprechendes Beispiel für Kooperation und für das Zusammenspiel internationaler Organisationen bei der Behandlung von Grenzangelegenheiten auf regionaler bzw. subregionaler Ebene war die Konferenz von Ohrid zu Grenzsicherheit und Grenzmanagement im Mai 2003. Mit der Konferenz sollten eine verstärkte Zusammenarbeit und die Koordinierung in den Bereichen Grenzsicherheit und Grenzmanagement auf dem westlichen Balkan gefördert werden. Die Konferenz wurde auf Betreiben der NATO gemeinsam von der EU, dem Stabilitätspakt, der OSZE und der NATO selbst organisiert. In enger Beratung mit allen betroffenen Ländern entwickelten sie eine Gemeinsame Plattform, die politische Zielsetzungen, Prinzipien und Instrumente als Richtlinien für die Partnerorganisationen und die Länder der Region bei ihrer weiteren Arbeit auf diesem Gebiet festlegt. Die Mitwirkung der OSZE beruhte darauf, dass sie aufgrund ihres umfassenden Sicherheitskonzepts und ihrer Kompetenz in der Arbeit vor Ort sowohl über die konzeptionelle Basis als auch die praktische Erfahrung verfügt, um zu den Zielen der Konferenz beitragen zu können.
Der praktische Beitrag der OSZE auf diesem Gebiet konzentriert sich hauptsächlich auf die zivilen Aspekte bei

- der Ausbildung und Beratung von Polizei/Grenzpolizei (ein Vertreter der OSZE leitete ein Panel zum Thema „*Lessons learned* und der Weg zu bi- und multilateraler Hilfe bei der Ausbildung und Ausrüstung von Grenzdiensteinheiten“),
- der Unterstützung und Erleichterung des Aufbaus von Institutionen, insbesondere nationalen und regionalen Koordinierungsgremien, sowie
- der Förderung regionaler Zusammenarbeit, insbesondere grenzüberschreitender bilateraler Zusammenarbeit.

Der OSZE-Vorsitz schlug als unmittelbare Folgemaßnahme der Konferenz von Ohrid vor, die Organisation solle im Jahr 2004 ein „Gemeinsames Schulungsprogramm für regionale Grenzpolizeien“ durchführen. Dazu fand im Oktober 2003 eine Mission zur Lagebeurteilung in den meisten südosteuropäischen Ländern statt, deren Ziel es war festzustellen, wo die OSZE am besten Hilfe leisten und wo sie ihrerseits dabei Unterstützung finden kann.
Erwähnenswert ist, dass der „Ohrid-Prozess“ ein sehr „lebendiger“ Prozess ist. Mindestens einmal jährlich sollen Überprüfungstreffen stattfinden, die über das Erreichte und darüber, was noch zu tun ist, Bilanz ziehen und darüber hinaus Schwierigkeiten und Lücken bei der Implementierung der Verpflichtungen, die in Ohrid eingegangen wurden, identifizieren sollen.
Jede weitere Form der Unterstützung des Grenzmanagements durch die OSZE muss praxisorientiert sein und andere, bereits existierende Strategien ergänzen, z.B. das *Integrated Border Management Concept* der EU-Kommission oder die Rolle der NATO bei der Grenzkontrolle und der Unterbindung von Schmuggel auf subregionaler Ebene. Da dies jedoch vermutlich zusätzliche Ressourcen erforderlich macht, bleibt es der Entscheidung der Teilnehmerstaaten vorbehalten.

Terrorismusbekämpfung

Seit den Ereignissen vom 11. September 2001 weiß man, dass auch zur Bewältigung neuer Bedrohungen in diesem besonderen Bereich mehr getan werden muss. Mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung sind Grenzsicherung und -kontrollen in erster Linie dazu da, grenzüberschreitende Aktivitäten wie Drogenschmuggel, Menschenhandel, illegalen Waffenhandel und den Schmuggel großer Geldmengen, die allesamt der Finanzierung terroristischer Handlungen dienen können, ebenso zu verhindern wie die Benutzung falscher, gestohlener oder gefälschter Reisedokumente durch Terroristen sowie transnationale Bestechung zur Erleichterung des grenzüberschreitenden illegalen Waren- und Personenverkehrs. Unter dem Gesichtspunkt der Terrorismusprävention und -bekämpfung ist es für die OSZE wahrscheinlich ratsam, sich vor allem auf die weniger umstrittenen Aspekte des Grenzmanagements zu konzentrieren statt sich auf die politisch heikle, auf die Unterbindung ille-

galer Aktivitäten konzentrierte Grenzüberwachung einzulassen. Zu denjenigen Tätigkeiten im Bereich des Grenzmanagements, mit denen die OSZE genuin etwas bewirken könnte, gehören u.a. die Förderung international akzeptierter Standards nicht nur der OSZE bei der Bekämpfung des illegalen Handels, die Erarbeitung einer Modellgesetzgebung zur Bekämpfung transnationaler Bestechung, die Förderung vernetzter Datenbanksysteme zur Migration, Kompetenzvermittlung zur Erkennung gestohlener, gefälschter und falscher Reisedokumente, die Förderung von Maßnahmen zur Erkennung unzureichender Ein- und Ausfuhrdokumente, die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie die Koordinierung der Grenzbehörden.

Bekämpfung des illegalen Handels

Die Bestrebungen der OSZE, illegalen Handel zu verhindern und zu bekämpfen, konzentrieren sich in erster Linie auf den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie zunehmend auf den Menschenhandel. Zur Verhütung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen hat die OSZE Verpflichtungen in einem beachtlichen Umfang angenommen. Diese Verpflichtungen sind im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen festgeschrieben, einem umfangreichen Übereinkommen, das auf das Problem umfassend eingeht. In dem Dokument geht es jedoch weniger um Grenzsicherheit und Polizeiarbeit; es zielt vielmehr darauf ab, der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen durch die Implementierung strenger Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrgesetze an der Quelle vorzubeugen. Darüber hinaus legt das Dokument großen Wert darauf, den privaten Waffenbesitz, insbesondere nach Konflikten, einzudämmen.
Hier könnte die OSZE den Teilnehmerstaaten zusätzliche Hilfestellung bei der Überführung der Verpflichtungen in nationale Gesetze leisten. Einige der OSZE-Missionen sind ja bereits in dieser Richtung tätig geworden. Mit der Verabschiedung des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auch erkannt, dass die wirksame Durchsetzung dieser Verpflichtungen entscheidend ist und sowohl von der Leistungsfähigkeit der Grenzmanagement- und Vollzugsdienste als auch von ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation und zum Austausch von Informationen – auch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse – über Grenzen hinweg abhängt. Abschnitt III des Dokuments legt verschiedene Maßnahmen zur „Verbesserung der Zusammenarbeit beim Vollzug“ fest und fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, „regionale, subregionale und nationale Ausbildungsprogramme und gemeinsame Schulungen für Strafvollzugsbeamte, Zollbeamte sowie andere für Kleinwaffenfragen zuständige Beamte [zu] erleichtern und zu solchen [zu] ermutigen“.[6] Die OSZE hat erkannt, dass Menschenhandel

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien, 24. November

ein zunehmendes Problem darstellt, und sich dazu verpflichtet, zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität verstärkt Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu unternehmen. Menschenhandel ist für die Täter ein Geschäft mit geringen Risiken und hohen Gewinnen; gleichzeitig hat er jedoch ernsthafte Auswirkungen auf die Sicherheit von Staaten, da er die Grenzen für Verbrechen durchlässig macht. Der Zusammenhang zwischen Menschenhandel und anderen transnationalen kriminellen Aktivitäten wie illegalem Waffenhandel liegt auf der Hand.

Grenzpolizeiliche Aufgaben

25 Prozent des internationalen Personals der OSZE nehmen mittlerweile Aufgaben im polizeilichen Bereich wahr. Die Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten" (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung des grenzpolizeilichen Leistungsvermögens. Ihre Arbeit beginnt mit einer kritischen Bedarfsermittlung durch internationale Experten; es folgt die Erarbeitung eines Unterstützungsprogramms, das sowohl auf die Bedürfnisse des Gastlandes als auch möglichst auf die damit verbundenen Aktivitäten der internationalen Partnerorganisationen eingeht. Eine Aufgabe besteht darin, langfristig darauf hinzuarbeiten, dass grenzpolizeiliche Tätigkeiten von Grenzschutzaufgaben getrennt und die Gesetze über die Staatsgrenzen entsprechend geändert werden; eine andere Aufgabe ist die Durchführung von Schulungen zum Erkennen falscher Reisedokumente.
In Südosteuropa finden derzeit erste Sondierungen zur Instandsetzung und Ausstattung einer regionalen Hochschule für Grenztruppen statt, die als Kompetenzzentrum (*centre of excellence*) zur Ausbildung zukünftiger Grenztruppen dienen soll. Dann wird die SPMU auch in der Lage sein, die Lehrpläne der auf allen Ebenen stattfindenden Kurse zu prüfen.
Während sich OSZE-Teilnehmerstaaten, die OSZE-Missionen vor Ort und die OSZE-Institutionen um eine kohärente und kooperative Herangehensweise an die Bekämpfung des Menschenhandels und insbesondere des Frauen- und Kinderhandels bemühen, zeichnet sich ab, dass die Opfer von Menschenhandel zunehmend von einer Einrichtung in die andere, auch über Grenzen hinweg, weitergereicht werden, um zu verhindern, dass die Menschenhändler identifiziert werden.
Der illegale Handel mit einer „Ware" durch eine Personengruppe schließt den Handel mit einer anderen „Ware" nicht aus. Kriminelle begehen Handlungen, die lukrativ sind und ein akzeptables bis gar kein Risiko in sich bergen. Die Verbrecher und nicht das Verbrechen müssen daher im Mittelpunkt der Polizeiarbeit stehen – und somit sind auch nachrichtendienstlich gestützte Er-

---

2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 545-563, hier: S. 555.

mittlungen nötig. Nachrichtendienstlich gestützte Ermittlungen erfordern wiederum die Qualifikation, die Ausstattung und die Systeme zur Handhabung und Analyse von Informationen über Verbrechen und Täter; diese Systeme müssen darüber hinaus vernetzt und für polizeiliche Grenzschutzkräfte zugänglich sein. Weder die OSZE noch ihre Partner sind im Zuge der Bekämpfung des illegalen Handels befugt, nachrichtendienstliche Erkenntnisse über kriminelle Gruppen einzusehen oder zu nutzen; allerdings ist es selbstverständlich, dass die Bekämpfung des Menschenhandels letztendlich auch größere kriminelle Operationen und Aktivitäten berührt. Wie bei ähnlichen Tätigkeiten, die mit Verbrechen zu tun haben, dürfen Missionsmitglieder sich nicht mit einzelnen Fällen befassen, können aber die Erfahrungen nutzen, um Veränderungen zu beeinflussen. Eine Strategie, wie die OSZE und insbesondere ihre Feldmissionen dieses Problem in Angriff nehmen sollten, wird derzeit erörtert.

Schlussfolgerung

Das zunehmende Bewusstsein dafür, dass es eines angemessenen Grenzmanagements und einer geeigneten Sicherheitspolitik bedarf, um mit den zahlreichen Sicherheitsproblemen in diesem Bereich fertig zu werden, lässt kaum Zweifel daran aufkommen, dass die OSZE ihre Mitwirkung und ihr Engagement mit der Zeit ausweiten wird. Während sich die meisten Missionen und Einsätze bereits mit Grenzangelegenheiten als integralem Bestandteil ihres jeweiligen Mandats befassen, wird in anderen Fällen erst die Beschäftigung mit dimensionsübergreifenden Bedrohungen und Herausforderungen dazu führen, dass Schwerpunkte beim Grenzmanagement und bei der Grenzsicherheit gesetzt werden. Umfassendes Grenzmanagement muss das Bedürfnis nach Sicherheit, Recht und Gesetz ebenso berücksichtigen wie die ökonomischen Vorteile des Handels über offene Grenzen hinweg und gleichzeitig die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleisten. Diese Aspekte spiegeln die drei Dimensionen der OSZE von Sicherheit auf breiter Ebene wider. Die Herausforderung für die OSZE wird darin bestehen, ihre Expertise und Erfahrung in allen drei Dimensionen zu einer kohärenten Grenzmanagementstrategie zusammenzuführen. Ist sie dabei erfolgreich, steht außer Frage, dass sie neben anderen Organisationen und Institutionen auch weiterhin eine bedeutende Rolle spielen wird.

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, nichtstaatlichen 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 Lena 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 („Rechtstaatlichkeit") 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/Netherland's 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 Minimalkriterien 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 Aufsichtaufgabe 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/infothek/fachinformationen/spezial/spezial056/spezial056_13a.html.

9 Vgl. Saferworld/International Alert/Netherland's 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, Bischkek, 13.-14. Dezember 2001, unter: http://www.osce.org/events/bishkek 2001/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 Aserbaidschan, 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 Verbrechensverhütung (*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 Verbrechensbekämpfung/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 Gumppenberg, 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 entwerten. 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 Projektassistenz, 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.

Jan Peter Fladeboe

Die Erfüllung der Friedensvereinbarungen von Dayton: Das Abschließende Dokument der Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina

Am 18. Juli 2001 einigten sich die 20 Nationen[1], die an den Verhandlungen nach Artikel V von Anhang 1-B der Friedensvereinbarungen von Dayton teilnahmen, auf ein Abschließendes Dokument. Diese Übereinkunft beendete die dreijährigen Bemühungen um den Abschluss der letzten von drei friedenssichernden Maßnahmen, die das Mandat der Friedensvereinbarungen von Dayton vorsah. Die Artikel-V-Verhandlungen waren unter der Schirmherrschaft der OSZE mit dem Ziel, ein regionales Gleichgewicht im ehemaligen Jugoslawien und der umliegenden Region zu schaffen, geführt worden. Das Abschließende Dokument enthält eine Reihe freiwilliger vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, die auf den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) des Wiener Dokuments von 1999 aufbauen. Diese VSBM wurden auf die regionalen Erfordernisse zugeschnitten und sind in erster Linie ein Katalog von Richtlinien, die von den Teilnehmerstaaten entsprechend ihren eigenen Sicherheitsbedürfnissen angewendet werden sollen.

Der eigentliche Inhalt des Dokuments spiegelt die veränderte Sicherheitslage der Region seit der Unterzeichnung der Friedensvereinbarungen von Dayton wider. Damals war man in großer Sorge um die Sicherheit zwischen den Staaten der Region. Die Friedensvereinbarungen von Dayton hatten zwar den Bosnien-Konflikt im Jahr 1995 beendet, dennoch hielten die Befürchtungen unter den Ländern der Region an. In den folgenden Jahren verschlechterten sich die Bedingungen, im Kosovo kam es 1999 zum bewaffneten Konflikt. Nach dem Ende des Kosovo-Konflikts stabilisierte sich die Sicherheitslage jedoch und zwischen den Staaten der Region nahm das Vertrauen allmählich zu. Im Jahr 2001 fanden die veränderten Wahrnehmungen der Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in der Region im Abschließenden Dokument der Artikel-V-Verhandlungen ihren Niederschlag.

1 Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, die Russische Föderation, Slowenien, Spanien, die Türkei, Ungarn und die Vereinigten Staaten von Amerika.

Hintergrund

Artikel V ist lediglich ein Teil des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina. Das Abkommen, das den Krieg in Bosnien beendete, besteht aus elf Artikeln und elf Anhängen. Einer der Anhänge, Anhang 1-B, das „Übereinkommen über regionale Stabilisierung", mandatiert die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), drei voneinander getrennte friedenssichernde Maßnahmen zu entwickeln und durchzuführen:[2]

- Artikel II bildete unter dem Titel „Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina" den Rahmen für Verhandlungen über ein Abkommen über VSBM in Bosnien und Herzegowina. Als Teilnehmer werden ausdrücklich die Republik Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina sowie die Republika Srpska genannt. Die Artikel-II-Verhandlungen wurden am 26. Januar 1996 in Wien abgeschlossen und traten sofort in Kraft. Das Ergebnis der Verhandlungen, das „Übereinkommen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" bestand aus einem umfassenden Maßnahmenkatalog zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und zur Verminderung des Konfliktrisikos.
- Artikel IV bildete unter dem Titel „Maßnahmen für subregionale Rüstungskontrolle" den Rahmen für Verhandlungen über ein subregionales Rüstungskontrollabkommen. Hierfür wurden die Republik Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina, die Republika Srpska, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ)[3] ausdrücklich als Teilnehmer benannt. Es wurde am 14. Juni 1996 in Florenz unterzeichnet, die Reduzierungsphase endete am 1. November 1997. Das Ergebnis der Artikel-IV-Verhandlungen, das „Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle", legt Obergrenzen für fünf Kategorien konventioneller Waffen (Kampfpanzer, Artillerie, gepanzerte Kampffahrzeuge, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber) sowie spezifische Reduzierungsverfahren, einen umfangreichen Informationsaustausch und ein weitreichendes Inspektionsregime fest. Das Übereinkommen lehnt sich hinsichtlich der Begrenzungen in den fünf Kategorien konventioneller Waffen und des weitreichenden Inspektionsregimes an den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) an.

2 Annex 1-B des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensvereinbarungen von Dayton), paraphiert in Dayton/Ohio, USA, am 21. November 1995 und später in Paris, Frankreich, am 14. Dezember 1995 unterzeichnet.

3 Im Februar 2003 wurde die Bundesrepublik Jugoslawien zu Serbien und Montenegro. In diesem Beitrag wird jedoch der ehemalige Name bzw. die Abkürzung BRJ beibehalten, da das Land die Artikel-V-Verhandlungen unter dieser Bezeichnung führte.

- Unter dem Titel „Regionales Rüstungskontrollabkommen“ bildete Artikel V den Rahmen für Verhandlungen über ein regionales Rüstungskontrollabkommen, das auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in der Region[4] zur Anwendung kommen soll.

Andere Teilnehmer als die „Vertragsparteien“ der Friedensvereinbarungen von Dayton werden hier nicht genannt. Im Unterschied zu den Artikeln II und IV gibt es weder zeitliche Vorgaben für die Verhandlungen noch Richtlinien für den Inhalt des künftigen Übereinkommens. Die drei Artikel können hinsichtlich ihres jeweiligen geographischen Anwendungsgebietes als konzentrische Kreise betrachtet werden. Artikel II schließt lediglich die Konfliktparteien in Bosnien und Herzegowina ein. Artikel IV erweitert das Anwendungsgebiet über Bosnien und Herzegowina hinaus um die BRJ und Kroatien. Artikel V dehnt das Anwendungsgebiet noch auf das Gebiet „um das ehemalige Jugoslawien“ herum aus. Im Gegensatz zu den Artikeln II und IV, deren geographische Gebiete klar abgegrenzt sind, ist Artikel V bewusst vage formuliert.
Während die Artikel II und IV in Dayton Gegenstand ausgedehnter Verhandlungen waren, wurde Artikel V buchstäblich in letzter Minute hinzugefügt. Sein Ursprung ist im Nebel der Schlussphase der Verhandlungen des Friedensabkommens von Dayton verborgen. Es gibt zwar keine Aufzeichnungen darüber, aber es herrscht allgemein die Auffassung, dass Artikel V auf eine Forderung der BRJ nach einem regionalen Rüstungskontrollregime zurückging. Angeblich war er das *Quidproquo* für ein Übereinkommen in Dayton. Da es kein Verhandlungsprotokoll über Artikel V gibt, existiert auch keine sinnvolle Anleitung dazu, was diejenigen, die den Text entworfen haben, mit einem „regionalen Rüstungskontrollabkommen“ eigentlich erreichen wollten. Diese recht ungewöhnliche Situation führte zu einer großen Bandbreite von Vorschlägen für das zukünftige Übereinkommen.

Hohe Erwartungen

Zur Zeit der Unterzeichnung der Friedensvereinbarungen von Dayton war man gerade in Bezug auf Artikel V sehr optimistisch und viele der Teilnehmerstaaten versprachen sich viel von einem Rüstungskontrollabkommen für die Balkanregion. Darüber hinaus war Artikel V der erste Versuch, innerhalb

4 Artikel V, „Regionales Rüstungskontrollabkommen“, lautet: „Die OSZE unterstützt die Parteien durch Benennung eines Sonderbeauftragten, der bei der Organisation und Durchführung von Verhandlungen unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation ‚FSK’ mit dem Ziel der Errichtung eines regionalen Gleichgewichts auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in der Region behilflich ist. Die Parteien verpflichten sich, zu diesem Zweck mit der OSZE umfassend zusammenzuarbeiten und regelmäßige Inspektionen durch andere Parteien zu ermöglichen. Außerdem vereinbaren die Parteien, in Verbindung mit Vertretern der OSZE eine Kommission einzusetzen, um die Beilegung etwa aufkommender Streitigkeiten zu erleichtern.“ (Eigene Übersetzung.)

der OSZE ein regionales Rüstungskontrollregime zu schaffen; allein dieser Umstand sorgte für großes Interesse an den Artikel-V-Verhandlungen, selbst bei denjenigen OSZE-Staaten, die nicht an den Verhandlungen teilnahmen. Allerdings war das Ziel von Artikel V zwar, ein regionales Gleichgeweicht im ehemaligen Jugoslawien und in der umliegenden Region zu schaffen, es gab jedoch keine konkreten Anweisungen, wie das erreicht werden sollte. Allein der Ausdruck „Rüstungskontrolle" war Anlass für nicht eben geringe Missverständnisse. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten verstand darunter Maßnahmen zur so genannten „harten" Rüstungskontrolle mit Rüstungsobergrenzen wie im Artikel-IV-Abkommen oder im KSE-Vertrag. Danach würde das neue Artikel-V-Abkommen rechtlich bindende Obergrenzen für konventionelle Waffen und ein weitreichendes Inspektionsregime zur Verifikation der Vertragseinhaltung enthalten. Andere Teilnehmerstaaten verstanden den Begriff „Rüstungskontrolle" in einem allgemeinen Sinn und gaben einem politisch bindenden und auf VSBM beschränkten Abkommen den Vorzug. Die Spannungen zwischen den Befürwortern „harter" Rüstungskontrollmaßnahmen und denjenigen, die lediglich VSBM anstrebten, hielten während eines großen Teils der Verhandlungen an und wurden durch die Zusammensetzung der Teilnehmerstaaten noch verstärkt. Von den 20 Staaten, die an den Artikel-V-Verhandlungen teilnahmen, waren 13 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags[5] und damit bereits rechtlich bindenden Obergrenzen für konventionelle Waffen und einem weitreichenden Inspektionsregime unterworfen. Ähnliches galt auch für die drei Mitglieder des Artikel-IV-Abkommens.[6] Verständlicherweise gefiel einigen dieser Länder die Aussicht auf weitere Rüstungskontrollverpflichtungen zusätzlich zu den bereits bestehenden ganz und gar nicht. Andererseits waren aber auch einige der eifrigsten Verfechter „harter" Rüstungskontrollmaßnahmen Mitglieder des KSE-Vertrags. Die vier Artikel-V-Teilnehmerstaaten, die weder Vertragsstaaten des KSE-Vertrags noch des Artikel-IV-Abkommens sind,[7] hatten ihre jeweils eigenen Bedenken gegenüber der Übernahme von Rüstungskontrollverpflichtungen. Alle vier hüteten sich aufgrund ihrer jeweiligen nationalen Interessen davor, sich Rüstungsbeschränkungen und weitreichenden Inspektionen zu unterwerfen. Da ihre jeweiligen Streitkräfte keine militärische Bedrohung für ihre Nachbarn darstellten, sahen sie weder die Dringlichkeit noch den Nutzen einer Übernahme solcher Verpflichtungen.

Was von einem Artikel-V-Abkommen erwartet wurde, spiegelte sich im Verhandlungsmandat wider, in dem vier Ziele aufgeführt sind:

- Einrichtung eines breiten Sicherheitsdialogs zwischen den Teilnehmerstaaten,

5 Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Rumänien, die Russische Föderation, Spanien, die Türkei, Ungarn und die Vereinigten Staaten von Amerika.

6 Bosnien und Herzegowina, die Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatien.

7 Albanien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Österreich und Slowenien.

- Erhöhung von Transparenz, Offenheit und Berechenbarkeit im Bereich militärischer Sicherheit, um so ein dauerhaft hohes Niveau dieser Vorzüge in der ganzen Region zu gewährleisten,
- Ergänzung der bestehenden und sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen zur Rüstungskontrolle sowie zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in der Region,
- Förderung der regionalen Zusammenarbeit und gutnachbarschaftlichen Beziehungen.

Das erklärte Ziel der Verhandlungen war es „Maßnahmen zur Reduzierung örtlich begrenzter Instabilität zu entwickeln, um die Stabilität insgesamt in der Region zu erhöhen und das Konzept ihrer Unteilbarkeit zu stärken".[8]

Geschichte der Verhandlungen nach Artikel V

Die Verhandlungen nach Artikel V begannen erst nach der Implementierung des Artikel-IV-Abkommens im November 1997. Der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Artikel-V-Verhandlungen, Botschafter Henry Jacolin aus Frankreich, wurde auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 ernannt. Botschafter Jacolin nahm Konsultationen über ein Mandat auf und wollte bis zum Sommer 1998 zu ersten Ergebnissen kommen. Zusätzlich zu den drei Unterzeichnern der Friedensvereinbarungen von Dayton äußerte eine Reihe weiterer Staaten Interesse an einer Teilnahme an den Verhandlungen. Die Teilnahme der Nachbarstaaten der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina, war im Dayton-Abkommen zwingend vorgeschrieben. Die sechs Staaten der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten) wurden Teilnehmerstaaten. Die Türkei und Griechenland schlossen sich aufgrund ihrer geographischen Nähe zu und ihres Interesses an der Region ebenso an wie Spanien und die Niederlande, die ebenfalls Erfahrungen mit und Interesse an der Region hatten. Schließlich wurde die Gruppe der Teilnehmerstaaten auf 20 begrenzt. Nach wiederholten Versuchen, zu einem Mandat für die Verhandlungen zu gelangen, wurde schließlich im November 1998 ein Konsens erzielt. Diese Übereinkunft wurde auf dem Osloer Ministerratstreffen der OSZE offiziell begrüßt. Der Beginn der Verhandlungen wurde auf Januar 1999 festgelegt.
Infolge des Massakers von Raćak (Kosovo) im Dezember 1998 und der darauf folgenden Kosovo-Krise wurde der Beginn der Verhandlungen jedoch um drei Monate verschoben. Am 8. März fand schließlich eine Eröffnungs-

8 Regional Stability – Article V of Annex 1-B of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Mandate for the Negotiations of an Article V Agreement, "Aim and Objectives", S. 1-2 (unveröffentlicht; eigene Übersetzung).

plenarsitzung statt, weitere Treffen wurden aber wegen des Ausbruchs der Kampfhandlungen im Laufe desselben Monats verschoben. Nach Kriegsende wurden die Verhandlungen im September 1999 wieder aufgenommen. Bis zum Ende des Jahres wurde allerdings nur wenig erreicht, da die OSZE-Staaten dem bevorstehenden OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul und den Arbeiten zur Anpassung des KSE-Vertrags größere Bedeutung beimaßen.
Ernsthafte Gespräche begannen schließlich im Januar 2000. Die Teilnehmerstaaten verhandelten zunächst bis zur Sommerpause im Juli. Die Gespräche wurden mit Beginn der OSZE-Herbstsitzungsperiode im September 2000 wieder aufgenommen und unter einigen Schwierigkeiten fortgesetzt, bis die Teilnehmerstaaten schließlich kurz vor der Sommerpause im Juli 2001 doch noch zu einem Konsens über ein Abkommen gelangten. Auf dem Ministerratstreffen in Bukarest im Dezember 2001 legte der Sonderbeauftragte das Abschließende Dokument den Ministern vor. Damit war sein Auftrag erfüllt.

Der Inhalt des Abschließenden Dokuments

Das Abschließende Dokument ist ein politisch bindendes Dokument, das keine Beschränkungen oder Obergrenzen für Waffen enthält und von den Teilnehmerstaaten nicht verlangt, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Es ist eher ein Appell an die Teilnehmerstaaten, freiwillig über die im Wiener Dokument 1999 enthaltenen VSBM hinauszugehen. Das Abschließende Dokument besteht aus neun Abschnitten.
Der Abschnitt „Allgemeines“ besteht aus neun Absätzen, die das Bekenntnis zur Einhaltung einer Reihe internationaler Abkommen enthalten, darunter die Charta der Vereinten Nationen, die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris für ein neues Europa, die Europäische Sicherheitscharta, das Wiener Dokument 1999 und der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Die Teilnehmerstaaten unterstreichen darüber hinaus ihre Unterstützung für die vollständige Implementierung des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina und erinnern an die Fortschritte, die durch die Abkommen von Florenz und Wien gemacht wurden. Die Teilnehmerstaaten bestätigen erneut die Bedeutung des *Open-Skies*-Vertrags und nehmen zur Kenntnis, dass der angepasste KSE-Vertrag nach seinem In-Kraft-Treten den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zum freiwilligen Beitritt offen steht. Das wichtigste ist aus heutiger Sicht vielleicht die erneute Bestätigung der Verpflichtung, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass das jeweilige Staatsgebiet der Teilnehmerstaaten zur Vorbereitung, Organisation oder Verübung extremistischer Gewalttaten, einschließlich terroristischer Aktivitäten, gegen andere Teilnehmerstaaten oder deren Bürger genutzt werden kann.
Der Abschnitt „Verteidigungsrelevante Informationen“ enthält freiwillige Erweiterungen der Bestimmungen des Wiener Dokuments zum jährlichen In-

formationsaustausch hinsichtlich der Transparenz der Verteidigungshaushalte. Er empfiehlt den Informationsaustausch über die jährlichen Ausgaben in der Währung des übermittelnden Staates. Er fordert darüber hinaus dazu auf, auch Informationen über finanzielle oder sonstige Zuwendungen eines anderen Staates offen zu legen, die dem Verteidigungshaushalt zufließen. Der Abschnitt „Erweiterte militärische Kontakte und Zusammenarbeit" ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, gegebenenfalls und auf freiwilliger Basis zwei Arten von Maßnahmen zu fördern und zu erleichtern: „militärische Kontakte" sowie „militärische Zusammenarbeit und Verminderung der Risiken". Hier werden verschiedene Vorschläge für weitere militärische Kontakte und Zusammenarbeit sowie zur Risikominderung aufgelistet.

Der Abschnitt „Militärische Aktivitäten" ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, gegebenenfalls und auf freiwilliger Basis zu erwägen, die Schwellen für militärische Aktivitäten ihrer Streitkräfte, die der vorherigen Ankündigung und Beobachtung unterliegen, unter die Schwellen, die das Wiener Dokument vorschreibt, abzusenken.[9] Viele sahen darin eine potenziell nützliche Maßnahme, da die Personalstärken, die bei Übungen eingesetzt werden, im Laufe des letzten Jahrzehnts zurückgegangen sind. In ähnlicher Weise fordert der Abschnitt über „Inspektionen und Überprüfungsbesuche" die Teilnehmerstaaten dazu auf, freiwillig zusätzliche Inspektionen und Besuche zur Überprüfung ihrer Streitkräfte nach dem Wiener Dokument anzubieten, insbesondere in Grenzgebieten.

Der Abschnitt „Antipersonenminen" schlägt vor, dass die Teilnehmerstaaten anderen Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen hin freiwillig finanzielle und technische Hilfe bei der Minenräumung auf deren Territorium in mit Antipersonenminen verminten Gebieten sowie bei der Zerstörung der Minen leisten.

Im Abschnitt „Kleinwaffen und leichte Waffen" werden die Teilnehmerstaaten aufgefordert, ihre Verpflichtung auf das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen zu bestätigen und bei der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, der sicheren und effektiven Verwaltung von Kleinwaffenlagern, dem Abbau und der Vernichtung von Überschüssen und in ähnlichen Fragen zusammenzuarbeiten.

Der vorletzte Abschnitt richtet eine Kommission zur Überprüfung der Implementierung des Abschließenden Dokuments ein. Die Einsetzung einer „Kommission (...) um die Beilegung etwa aufkommender Streitigkeiten zu erleichtern", war eine Auflage in Artikel V. Die Kommission soll, sofern nichts anderes vereinbart wird, einmal jährlich tagen; außerordentliche Treffen können auf Verlangen jedes Teilnehmerstaates nach entsprechenden Konsultationen des Vorsitzenden mit allen Teilnehmerstaaten einberufen werden. Beschlüsse sollen im Konsens gefasst werden, Regeln und Verfahren bestimmt die Kommission selbst. Die Kommission trifft sich unter der Schirmherrschaft der OSZE und wird mit dem Nebentisch „Verteidigung und

9 Siehe hierzu: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wiener Dokument 1999, Wien, 16. November 1999, FSC.JOUR/275, Kapitel V und VI.

Sicherheit“ des Arbeitstisches III des Stabilitätspakts für Südosteuropa Verbindung aufnehmen.
Der Abschnitt „Schlussbestimmungen“ hält fest, dass alle im Abschließenden Dokument enthaltenen Maßnahmen freiwillig sind. Das Dokument wird als politisch bindend erachtet und trat am 1. Januar 2002 in Kraft.

Welche Faktoren haben die Artikel-V-Verhandlungen beeinflusst?

Drei Faktoren haben die Artikel-V-Verhandlungen stark beeinflusst. Der erste war der Kosovo-Konflikt im Jahr 1999, der dazu führte, dass die Verhandlungen unterbrochen wurden und sich letztlich um ein Jahr verzögerten. Wie oben beschrieben, hätten die Artikel-V-Verhandlungen ursprünglich im Januar 1999 beginnen sollen, wurden jedoch auf September verschoben. Ernsthafte Verhandlungen begannen eigentlich erst im Januar 2000. Rückblickend wurde die Tatsache, dass die Verhandlungen so kurz nach der Einstellung der Kampfhandlungen wieder aufgenommen wurden, als positives Zeichen bewertet. Die Delegation der BRJ trat auf professionelle Art und Weise wieder in die Verhandlungen ein und zeigte bei der Wiederaufnahme der Gespräche kaum Verbitterung. Dass die BRJ an Verhandlungen mit Teilnehmerstaaten teilnehmen konnte, mit denen sie in Feindseligkeiten verstrickt war – und ungekehrt –, unterstrich die Bedeutung der Fortsetzung der Verhandlungen und ihres Abschlusses.
Der zweite Faktor, der Einfluss auf die Artikel-V-Verhandlungen hatte, war die Einigung auf die Anpassung des KSE-Vertrags auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999.[10] Der KSE-Vertrag war ein Vertrag zwischen zwei Gruppen von Staaten, NATO und Warschauer Pakt, und nicht zwischen einzelnen Staaten. Der ursprüngliche Vertrag sah die Aufnahme neuer Mitglieder nicht vor. Der angepasste KSE-Vertrag, der geändert worden war, um der gewandelten politischen Struktur in Europa Rechnung zu tragen, lässt die Aufnahme neuer Mitglieder zu. 13 der 20 Artikel-V-Teilnehmerstaaten sind KSE-Vertragsstaaten. Die sieben Nichtmitglieder (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die BRJ, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Österreich und Slowenien) können nun dem angepassten KSE-Vertrag nach dessen In-Kraft-Treten beitreten. Die genannten sieben Staaten, haben – mit unterschiedlicher Intensität – ihr Interesse bekundet, dem KSE-Vertrag beizutreten. Der Wunsch eines Teils der Nicht-KSE-Staaten, dem Vertrag beizutreten, komplizierte die Artikel-V-Verhandlungen. Künftige neue KSE-Mitglieder waren verständlicherweise zurückhaltend gegenüber neuen Verpflichtungen und Auflagen zusätzlich zu jenen, die sie mit dem Beitritt zum KSE-Vertrag übernehmen würden. Darüber hinaus gab es

10 Zur Anpassung des KSE-Vertrags vgl. den Beitrag von Pál Dunay im vorliegenden Band, S. 285-315.

Befürchtungen, dass die Übernahme weitergehender Verpflichtungen den Beitritt zum KSE-Vertrag komplizieren könnte.

Der dritte Faktor, der sich auf die Verhandlungen auswirkte, war die Aufnahme (oder, wie manche meinen, Wiederaufnahme) der BRJ in die OSZE. Die BRJ war 1992 von der Teilnahme an der OSZE suspendiert worden. Nach ihrem Zerfall waren alle ihre Nachfolgestaaten (Kroatien, Slowenien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Bosnien und Herzegowina) mit Ausnahme der BRJ der OSZE beigetreten und waren Teilnehmerstaaten des Wiener Dokuments. Die Artikel-V-Verhandlungen waren zu Beginn wesentlich von dem Versuch geprägt, die BRJ in die VSBM des Wiener Dokuments einzubinden, ohne dass sie Vertragsstaat des Wiener Dokuments war. Das Ziel einiger der vorgeschlagenen VSBM war es, ein gewisses Maß an Transparenz in den militärischen Angelegenheiten der BRJ zu erreichen. Zahlreiche originelle Maßnahmen, die dieses Thema variierten, wurden vorgeschlagen und diskutiert. Aus verschiedenen Gründen wurden die meisten dieser Maßnahmen jedoch nicht in VSBM umgesetzt. Darüber hinaus begannen einige Teilnehmerstaaten die Verhandlungen als einen Versuch anzusehen, einen *Cordon sanitaire* um das Regime von Slobodan Milošević zu errichten. Ihrer Meinung nach wurde die BRJ zum wichtigsten Grund dafür, die Artikel-V-Verhandlungen fortzusetzen. Paradoxerweise war sie jedoch das größte Hindernis in den Verhandlungen, da viele Teilnehmerstaaten Bedenken hatten, mit Belgrad ein Abkommen zu schließen, solange Milošević an der Macht war. Im Herbst 2000 stürzte die Milošević-Regierung und kurz darauf wurde die BRJ Mitglied der OSZE. Als Milošević von der Bildfläche verschwunden war, war eines der Haupthindernisse für den Abschluss der Verhandlungen beseitigt. Mit der Aufnahme der BRJ in den Kreis der Vertragsstaaten des Wiener Dokuments wurden die Maßnahmen, die dazu gedacht waren, die BRJ mit dem Wiener Dokument zu „verbinden", allerdings fragwürdig. Mit der neuen Regierung in Belgrad verbesserte sich die Atmosphäre in der Region so weit, dass die BRJ von ihren Nachbarn nicht mehr als Bedrohung betrachtet wurde und umgekehrt.

Ein weiterer Faktor, der die Verhandlungen – wenn auch in geringerem Maße – beeinflusst hat, waren Beschränkungen im KSE-Vertrag selbst. Wie oben erwähnt, sollte das Artikel-V-Abkommen nach Auffassung einiger Teilnehmerstaaten „harte" Rüstungskontrollmaßnahmen, ähnlich denen des KSE-Vertrags, enthalten. Einige schlugen sogar vor, dass das neue Artikel-V-Abkommen mit dem KSE-Vertrag und Artikel IV des Dayton-Abkommens verknüpft werden sollte, so dass Inspektoren aus allen Teilnehmerstaaten an den Inspektionen gemäß diesen Verträgen teilnehmen könnten. Diese Vorschläge erwiesen sich jedoch als nicht realisierbar, da der KSE-Vertrag nur solche Inspektoren zulässt, die Staatsanghörige der KSE-Vertragsstaaten sind.[11]

11 Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Inspektionsprotokoll, Abschnitt III.2: „Die Inspektoren müssen Staatsangehörige des inspizierenden Vertragsstaats oder anderer Vertragsstaaten sein." In: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der

Zwar können Personen, die nicht aus KSE-Vertragsstaaten kommen, *ad hoc* als Beobachter eingeladen werden, sie können jedoch keinesfalls als vollwertige Inspektoren am Inspektionsregime des KSE-Vertrags teilnehmen.
Ein weiterer Faktor, der Einfluss auf die Verhandlungen hatte, war die erst vor relativ kurzer Zeit erfolgte Überarbeitung des Wiener Dokuments. Das Wiener Dokument 1999 ist der Höhepunkt des schwierigen Unterfangens der OSZE, dass VSBM-Regime zu aktualisieren und zu modifizieren. Für viele OSZE-Teilnehmerstaaten stellt es die Grenze dessen, was im Bereich VSBM auf absehbare Zeit möglich ist, dar. So kurz nach Abschluss des Wiener Dokuments 1999 wäre die Vereinbarung weiterer VSBM in den nächsten zwei Jahren eine extrem schwierige Aufgabe.
Schließlich waren auch die potenziellen Kosten von Rüstungskontrollmaßnahmen ein Faktor. Auch wenn sie nicht übermäßig teuer sind, können Rüstungskontrollmaßnahmen, selbst „bescheidene" VSBM, durchaus kostspielig sein, was Ressourcen, Personal und Zeit anbelangt. Die Frage der möglichen Kosten war zwar kein ausschlaggebender Faktor, spielte in den Verhandlungen aber durchaus eine Rolle.

Bewertung der Ergebnisse der Artikel-V-Verhandlungen

Das Abschließende Dokument enthält weniger als viele der Teilnehmerstaaten ursprünglich zu Beginn der Verhandlungen erwartet hatten. Diese Tatsache spiegelt sowohl die veränderten politischen und sicherheitspolitischen Bedingungen in der Region wider als auch die Schwierigkeit, gemeinsame Positionen von 20 Teilnehmerstaaten zu finden, die oftmals sehr unterschiedliche Standpunkte vertraten. Das Abschließende Dokument enthält zwar keine „harten" Rüstungskontrollmaßnahmen, wie z.B. Obergrenzen in Kategorien konventioneller Waffen oder ein Inspektionsregime, dafür aber eine Reihe freiwilliger VSBM, die auf denjenigen, die das Wiener Dokument vorsieht, aufbauen. Es hat die VSBM in Europa so weit „ausgereizt", wie es zu diesem Zeitpunkt möglich war.
Botschafter Jacolin resümierte später: „Die Verhandlungen waren langwierig und manchmal sehr schwierig, aber mit dem politischen Willen und der Flexibilität aller Teilnehmerstaaten konnten sie erfolgreich abgeschlossen werden." Letztendlich können die Artikel-V-Verhandlungen als Erfolg betrachtet werden, da durch ihren Abschluss die Friedensvereinbarungen von Dayton erfüllt wurden. Darüber hinaus wurden die vorgegebenen Ziele des Verhandlungsmandats im Wesentlichen erreicht. Zwischen den Teilnehmerstaaten wurde ein breiter Sicherheitsdialog etabliert. Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen wurden gefördert. Die bestehenden und sich gegenseitig verstärkenden Rüstungskontrollmaßnahmen wurden ergänzt und

---

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.3, S. 110.

im Bereich militärischer Sicherheit wurden Transparenz, Offenheit und Berechenbarkeit erhöht.
Dass die Verhandlungen nicht die Ergebnisse erbracht haben, die viele Teilnehmerstaaten ursprünglich erhofft hatten, kann den veränderten Umständen im ehemaligen Jugoslawien und in der umliegenden Region zugeschrieben werden. Die Notwendigkeit von und der Wunsch nach anspruchsvolleren Rüstungskontrollmaßnahmen haben aufgrund der stabileren Sicherheitslage abgenommen. Die verbesserte Situation in der Region spiegelt der Inhalt des Abschließenden Dokuments wider. Die Teilnehmerstaaten hielten es nicht länger für notwendig, striktere Maßnahmen zu verabschieden. Die Maßnahmen, die letztlich in das Abschließende Dokument Eingang fanden, reflektieren den gemeinsamen Nenner der wahrgenommenen Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung.
Über die erfolgreiche Erfüllung der Friedensvereinbarungen von Dayton hinaus verdeutlichen die Artikel-V-Verhandlungen einen wichtigen Aspekt internationaler Rüstungskontrollabkommen: Staaten werden stets solche Rüstungskontrollverpflichtungen anerkennen, von denen sie glauben, dass sie ihre Sicherheit erhöhen. Sie werden sich jedoch nur ungern ohne Not darauf einlassen, Verpflichtungen zu übernehmen, die sie nicht als hilfreich oder ihrer Sicherheit dienlich erachten. Waren viele Teilnehmerstaaten zu Beginn der Artikel-V-Verhandlungen noch bereit, gewisse Rüstungskontrollmaßnahmen in Erwägung zu ziehen, machten die verbesserte politische Situation und die verbesserte Sicherheitslage diese Maßnahmen weniger attraktiv, so dass sie letztlich doch nicht verabschiedet wurden.

Pál Dunay

Setzt den angepassten KSE-Vertrag in Kraft oder nicht – aber tragt die Konsequenzen[1]

Einführung

Der KSE-Vertrag ist ein Dokument des Friedens, und zwar nicht nur in dem Sinne, dass Frieden und Stabilität sowie die hochgradige Bereitschaft der an diesem Prozess beteiligten Staaten zur Kooperation unabdingbare Voraussetzungen zur Aufnahme von Verhandlungen über konventionelle Rüstungsbegrenzungen in Europa am Ende der achtziger Jahre waren. Die Vertragsbestimmungen sind vielmehr zur Bewältigung *gewaltsam* ausgetragener Konflikte auch gar nicht geeignet. Es sei nur erwähnt, dass vertragsgemäße Reduzierungen nicht unter Kriegsbedingungen vorgenommen werden können. Es sind also die – sowohl zwischen- als auch innerstaatlichen – gewaltsamen Konflikte, die den Vertrag in Vergangenheit und Gegenwart vor die größten Herausforderungen stellten und stellen. Auch die Implementierung des Vertrags hängt davon ab. Er ist für die Herausforderungen eines militärischen Konflikts schlicht nicht geschaffen, da seine Bestimmungen nur im Frieden durchgesetzt werden können. Reduzierungen werden nicht vorgenommen, wenn vertraglich begrenzte Waffen und Ausrüstungen einen vermeintlichen strategischen Vorteil bedeuten. Sind Reduzierungen bereits ausgeführt, können sie bei anhaltender Gewalt nicht verifiziert werden.

Der KSE-Vertrag wird häufig als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit bezeichnet. Das ist jedoch eine spekulative Äußerung, die ebenso gut richtig wie falsch sein kann. Man weiß ja nicht, wie sich militärische Sicherheit in Europa ohne den Vertrag entwickelt hätte. Mit Blick auf die europäischen Streitkräfte kann man jedoch den Schluss ziehen, dass die Zahl der durch den Vertrag begrenzten Waffen und Ausrüstungen ohne den KSE-Vertrag erheblich höher wäre. Man denke nur an die Länder, die ständig geklagt haben, sie könnten keine Reduzierungen vornehmen, wie z.B. Belarus, Russland und die Ukraine. Hätten sie Tausende (in einigen Fällen Zehntausende) Waffen ohne strategische Notwendigkeit behalten, wäre das für sie katastrophal gewesen. Es hätte die Transformation ihrer Verteidigungsstrukturen angesichts der horrenden Kosten für den Unterhalt der alten Militärstrukturen, -einrichtungen und Waffen mit Sicherheit verhindert. Darüber hinaus wäre die Entwicklung der konventionellen Rüstung in Europa ohne den Vertrag unvorhersagbar geblieben. Für den einen oder anderen mag zwar die Gesamtzahl der

1 Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde für das Institut für angewandte internationale Studien, Moskau, angefertigt und auf dessen Konferenz „Russland und die NATO: Aussichten für eine Zusammenarbeit nach dem Prager Gipfel“ am 6. und 7. Dezember 2002 präsentiert.

Waffen in Europa von Bedeutung sein, realistischer ist es jedoch – wie weiter unten gezeigt wird – den Schwerpunkt auf die regionale und lokale Konzentration von Streitkräften und Waffen zu legen. Insgesamt gesehen hat der KSE-Vertrag infolge des generellen Niedergangs der europäischen Rüstungskontrolle einiges an Bedeutung eingebüßt. Aber auch wenn er nicht länger der Eckpfeiler europäischer Sicherheit ist, hat er doch u.a. aufgrund der ihm innewohnenden Symbolik noch eine gewisse Restbedeutung.
Der vorliegende Beitrag fragt im Anschluss an einen Überblick über die wichtigsten Neuerungen des angepassten Vertrags nach den Gründen, die sein In-Kraft-Treten verhindern, und wägt das Für und Wider einer frühen gegenüber einer verspäteten Ratifizierung des angepassten Vertrags ab.

Naht das Ende des endlosen Anpassungsprozesses?[2]

Seit der Unterzeichnung des KSE-Vertrags am 19. November 1990 – zu einem Zeitpunkt, da er bereits überholt war – bestand stets die Notwendigkeit seiner Anpassung. Dafür waren mehrere Gründe verantwortlich. Will man diese in eine Reihenfolge bringen, ist es fraglich, was zuerst kam: die *De-facto-* und später auch *De-jure-*Auflösung des Warschauer Vertrags oder die aufgrund des Zerfalls der Sowjetunion veränderte Bedeutung der Südflanke. Diese historischen Umwälzungen und ihre langfristigen Auswirkungen hatten zwei Revisionswellen des Vertrags zur Folge.
Das *Ende der Sowjetunion* löste eine erste Welle von Anpassungen aus. Zwei der Nachfolgestaaten, Russland und die Ukraine, waren der Ansicht, dass sie durch die Veränderungen bestimmter Regelungen des KSE-Vertrags benachteiligt würden. Das traf auch zu. Russlands machte für seine Beschwerde geltend, dass vormals strategisch weniger wichtige Gebiete, insbesondere der Nordkaukasus, dadurch herausragende Bedeutung erhielten, dass die weiter südlich gelegenen Gebiete staatliche Unabhängigkeit erlangt hatten (Georgien, Armenien und Aserbaidschan). Die Ukraine verwies ihrerseits darauf, dass ein unannehmbar großer Teil ihres Territoriums strengen Begrenzungen unterliege, und zwar sowohl im Süden als auch im Westen des Landes. Die große Mehrheit der Vertragsstaaten zeigte für die Einwände Russlands und der Ukraine Verständnis, auch wenn sie den Lösungsvorschlägen der beiden Länder nicht zustimmten. Die Idee, die Flankenregel zu streichen, war für die Staaten, die von einem möglichen Aufwuchs russischer Bestände in den Flankengebieten direkt betroffen gewesen wären, rundheraus nicht akzeptabel. Staaten wie Norwegen und die Türkei wollten sich den negativen Konsequenzen eines solchen Beschlusses nicht ausgesetzt sehen. Darüber hinaus hätte die Abschaffung der Flankenregel den neuen unabhängigen Nachbar-

2 Einzelheiten zu den Neuerungen des angepassten KSE-Vertrags in: Zdzislaw Lachowski, The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO, Stockholm 2002, S. 6-15.

staaten Russlands ein befremdliches Signal gegeben: nämlich, dass Russland freiere Hand hatte Zwang einzusetzen als zuvor. Um es kurz zu machen: Statt den Vorschlag Russlands und der Ukraine, die Flankenregel abzuschaffen, zu akzeptieren, entschieden sich die Vertragsstaaten für eine weniger radikale Lösung.[3] Entsprechend wurden die Begrenzungen in den Flankenregionen gelockert. Bestimmte Gebiete wurden aus dem Flankenbereich herausgenommen und einer anderen Zone „zugeordnet" (der nach dem entsprechenden Artikel des KSE-Vertrags von 1990 so benannten Zone IV.2.), in der weniger strenge Begrenzungen zur Anwendung kommen. Das auf der Ersten Überprüfungskonferenz überarbeitete Flankenabkommen wurde von allen Vertragsstaaten ratifiziert und trat 1997 in Kraft. Damit war das letzte Wort in der Flankenfrage jedoch noch nicht gesprochen. Während der Anpassungsverhandlungen gab es weitere Modifizierungswünsche, die auf die Streichung der Flankenregel abzielten. Letztlich wurde die Flankenregel aus dem angepassten Vertrag gestrichen und lediglich als Teil der russischen und ukrainischen nationalen und territorialen Obergrenzen beibehalten. Trotzdem ist der angepasste Vertrag bislang nicht in Kraft getreten, obwohl die Parteien *de facto* die Gültigkeit der neu vereinbarten Bestimmungen anerkannt haben.

Die zweite Anpassungswelle wurde durch die fundamentalen Umwälzungen der europäischen Sicherheitslage infolge der *Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation* ausgelöst. Strategisch und politisch bedeutete dies das Ende eines der beiden konstituierenden Elemente des Vertrags.[4] Infolge der Bereitschaft der Vertragsstaaten, die den Vertrag ausgearbeitet hatten, Bündnisse von „Gruppen von Vertragsstaaten" zu trennen, beeinträchtigte dies die rechtlichen Grundlagen des Vertrags nicht. Es war nur eine Frage der Zeit, wann der Vertrag dem gesunden Menschenverstand widerspräche. Einige vertraten die Ansicht, dass der „Augenblick der Wahrheit" gekommen war, als einige ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags als künftige NATO-Mitglieder akzeptiert wurden. Das hieß, dass der *Wunsch* einiger ehemaliger Mitglieder des Warschauer Vertrags, dem atlantischen Bündnis beizutreten, allein nicht ausreichte, um deutlich zu machen, dass der Vertrag die strategische Realität nicht länger widerspiegelte. Die juristische Fiktion des KSE-Vertrags von 1990, dass die „Gruppen von Vertragsstaaten" nicht mit den Bündnissen identisch seien, war hilfreich bei der Aufschiebung der Vertragsanpassung. Diese musste jedoch erfolgen, als die NATO ihre Bereitschaft bekundete, neue Mitglieder aufzunehmen, und als Kandidaten auch einige ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags nannte. Das war der

3 Zu weiteren Einzelheiten vgl. Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen – Die Anpassung des KSE-Vertrags, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 295-315.

4 An dieser Stelle sollte daran erinnert werden, dass der KSE-Vertrag von 1990 Waffen und Gerät zweier Gruppen von Vertragsstaaten begrenzte, die sich jeweils aus denselben Staaten zusammensetzten wie NATO und Warschauer Vertrag. Die Länder innerhalb der beiden Gruppen teilten ihre nationalen Obergrenzen in Übereinstimmung mit dem Vertrag untereinander auf.

lange vorausgesagte Moment, in dem der KSE-Vertrag – wie es ein hochrangiger Diplomat einmal ausgedrückt hatte – zur „politischen *Science Fiction* würde".

Zu einem frühen Zeitpunkt des Anpassungsprozesses kam vorübergehend der Gedanke auf, eine der beiden Gruppen von Vertragsstaaten, das einzig verbliebene Bündnis, zu erhalten und ihre Arsenale mit einem gemeinsamen „Deckel" zu versehen. Das hätte bedeutet, dass die Bestände in den fünf vom Vertrag begrenzten Kategorien von Waffen und Ausrüstungen zwischen den Mitgliedstaaten bei jeder NATO-Erweiterung hätten neu verteilt werden müssen. Man ist versucht zu sagen, dass dies ein leicht verständlicher genialer Plan zu sein schien, da er „alte" NATO-Mitglieder und Kandidaten letztendlich entzweien könnte. Das war eine eindeutig inakzeptable Idee, die auch schnell begraben wurde. Trotz der russischen Vorbehalte gegen die NATO-Erweiterung überschattete sie den KSE-Anpassungsprozess nicht. Die bedeutendste Errungenschaft des angepassten Vertrags ist sicherlich die, dass man von einer Struktur, die auf dem Axiom eines fiktiven konventionellen militärischen Gleichgewichts in Europa beruhte, abrückte und sich in eine Richtung bewegte, in der andere Prioritäten die Sicherheitsbeziehungen bestimmen. Der angepasste KSE-Vertrag legt nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat sowie bestimmte Mechanismen fest, die im Bedarfsfall eine begrenzte Überschreitung ermöglichen. Diese Überschreitungen gelten entweder für klar definierte politische Ziele wie von den VN oder der OSZE gebilligte Friedensmissionen oder sind zeitlich begrenzt, z.B. für Übungen. Dauerhafte Überschreitungen sind im Rahmen gewisser quantitativer Beschränkungen (bis zu 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme) und unter außergewöhnlichen Umständen in den drei oben genannten Kategorien in einem Umfang, der bis zu zwei NATO-Divisionen entspricht, möglich. Diese Möglichkeit besteht allerdings nicht für den Flankenbereich. Das mochte den russischen Interessen zuwiderlaufen, war aber ein akzeptabler Kompromiss.

Ein weiteres wichtiges Element des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags ist, dass es die Zustimmung des Gaststaates als Voraussetzung für die Stationierung von vertraglich begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen (*Treaty Limited Equipment*, TLE) eines Vertragsstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats bestätigt: Diese dürfen dort „nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, der ausdrücklichen Zustimmung des aufnehmenden Vertragsstaats oder einer diesbezüglichen Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vorhanden sein".[5] Man könnte sich fragen, ob dies eine historische Errungenschaft des Übereinkommens ist. Die richtige Antwort wäre allerdings ein „Einerseits – Andererseits". Wichtig ist insbesondere, dass dieser Punkt im angepassten KSE-Ver-

5 Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, CFE.DOC/1/99, 19. November 1999, Artikel 3 Absatz 2, unter: www.osce.org/docs/german/cfeg.htm.

trag unzweideutig unter besonderem Verweis auf vom Vertrag begrenzte Waffen und Ausrüstungen angesprochen wird. Dadurch können die Besorgnisse von Staaten gemildert werden, die infolge asymmetrischer Sicherheitsbeziehungen zu ihrem Nachbarn noch „Restängste" hegen. Die Tatsache, dass ausländische Truppen nur mit der Zustimmung des Territorialstaats stationiert werden dürfen, leitet sich aus der staatlichen Souveränität her – einem Grundprinzip des universellen Völkerrechts. Wenig überraschend kommt ein russischer Experte zu einem ähnlichen Schluss: „(...) ein angepasster KSE-Vertrag sieht vor, dass russische Militärpräsenz im Ausland der Zustimmung des Gastlandes unter Achtung seiner Souveränität unterliegt. Wie es scheint, wäre es jedoch selbst ohne diesen Vertrag schwierig, diesem Prinzip zu widersprechen."[6] Darüber hinaus sah schon das Helsinki-Dokument der KSZE von 1992 eine ähnliche Bestimmung vor, obwohl es lediglich politisch, nicht aber rechtlich bindend und auf die baltischen Staaten beschränkt war: „Wir bringen unsere Unterstützung für Bemühungen von KSZE-Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, die aus der Vergangenheit verbliebenen Probleme, wie etwa die Stationierung ausländischer Streitkräfte auf dem Territorium der baltischen Staaten *ohne die erforderliche Zustimmung dieser Länder*, auf friedlichem Wege und durch Verhandlungen zu beseitigen. *In Übereinstimmung mit Grundprinzipien des Völkerrechts* und zur Verhinderung jeglichen möglichen Konflikts rufen wir daher die betroffenen Teilnehmerstaaten auf, unverzüglich geeignete bilaterale Abkommen abzuschließen, einschließlich von Zeitplänen für den baldigen, geordneten und vollständigen Rückzug solcher ausländischen Truppen vom Territorium der baltischen Staaten."[7] Es versteht sich von selbst, dass die Zustimmung des Gastlandes im Voraus und nicht im Nachhinein eingeholt werden muss. Man erinnere nur an die Gefahr der nachträglichen Zustimmung und rufe sich die Fälle ins Gedächtnis, in denen Länder besetzt wurden, neuen Regierungen an die Macht „geholfen" wurde, die dann die Anwesenheit der Besatzungstruppen legitimierten. Insgesamt gesehen ist diese Bestimmung des angepassten Vertrags ein wichtiger, wenn auch kein revolutionärer Schritt.

In den politischen Erklärungen, die dem angepassten Vertrag beigefügt sind, wird das Thema Stabilität in Mitteleuropa nach der (ersten Ost-) Erweiterung der NATO angesprochen. Russland verlangte während der Anpassungsverhandlungen Zugeständnisse im Gegenzug für ihre Zustimmung zur NATO-Erweiterung. Auch wenn viele diese Forderung als absurd empfanden, bestand dennoch zwischen den NATO-Mitgliedern – eher als unter den Beitrittskandidaten – Einverständnis darüber, dass eine gewisse selbst auferlegte Begrenzung in Mitteleuropa akzeptabel wäre. In erster Linie aufgrund polni-

6 Vladislav Chernov, Notes on the CFE Treaty, in: International Affairs (Moskau) 4/2002, S. 48 (diese und alle folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

7 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. B.4., S. 6 (Hervorheb. P.D.).

schen Widerstands gegen die Aufnahme einseitiger Zugeständnisse in den Vertrag hielten fünf Staaten (Belarus, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) in gesonderten politisch bindenden Erklärungen fest, dass ihre nationalen und territorialen Obergrenzen ihren nationalen Anteilshöchstgrenzen entsprächen. Die fünf Länder sowie Deutschland und die Ukraine froren ihre territorialen Obergrenzen ein. Keine Region der Russischen Föderation gehört zur Stabilitätszone. Die Bedeutung dieser Maßnahmen lag darin, dass sie Russland zusicherten, dass in keinem dieser Länder ausländische vom Vertrag begrenzte Waffen stationiert werden können, ohne dass das betreffende Land zuvor seine nationalen Bestände reduziert hat. Angesichts der Tatsache, dass dieselben Länder das Recht behalten, ausnahmsweise vorübergehende Dislozierungen aufzunehmen, darf auch diese politische Verpflichtung als von nicht eben grundlegender Bedeutung angesehen werden.

Es wäre falsch zu glauben, der angepasste KSE-Vertrag enthielte nichts, das von strategischer Bedeutung wäre. Insbesondere im Lichte der Probleme, die vor allem auf politisch-deklaratorischer Ebene in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den USA in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 und in den ersten Monaten 2003 auftraten, gab es Gerüchte, die USA würden möglicherweise einige ihrer Stützpunkte in Deutschland auflösen und nach Polen verlegen. Obwohl entsprechende polnische Presseberichte kurz darauf dementiert wurden, reagierte die Russische Föderation entschieden, wenn auch sachlich. Sie berief sich auf zahlreiche politische Verpflichtungen, darunter auch das Kommuniqué des NATO-Rates vom 8. Dezember 1998, dem auch Polen zugestimmt hatte. Ein Sprecher des russischen Außenministeriums erklärte: „Dort [im Kommuniqué des NATO-Rates, P.D.] heißt es klar und deutlich: ‚[Wir werden] unsere Aufgaben der kollektiven Verteidigung sowie andere Aufgaben nicht durch zusätzliche dauerhafte Stationierung substantieller boden- und luftgestützter Kampftruppen, sondern vielmehr dadurch wahr(...)nehmen, dass wir die nötige Interoperabilität, Integration und Verstärkungsfähigkeit gewährleisten.' (...) [E]in Plan zur Verlegung von Stützpunkten und schweren Waffen – und diese schließen Kampfpanzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber ein – ist auszuschließen, da er einer ganzen Reihe wichtiger Abkommen im Bereich militärischer Sicherheit und Stabilität zuwiderliefe."[8] Darüber hinaus wurde betont, dass der „Komplex dieser Verpflichtungen integraler Bestandteil des angepassten KSE-Vertrags ist".[9]

Neben der Abkehr von „Gruppen von Vertragsstaaten" hin zu nationalen Verpflichtungen besteht der zweite fundamentale Unterschied darin, dass das Übereinkommen von 1999 die Geschlossenheit des Vertrags von 1990 aufgibt. „Jeder Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammen-

8 Alexander Jakovenko, offizieller Sprecher des russischen Außenministeriums, beantwortet eine Medienanfrage zu Berichten über angebliche Pläne, US-Militärstützpunkte von Deutschland nach Polen zu verlegen, 14. Februar 2003, unter: http://groups.yahoo.com/group/RMSMC/message/1989 (in englischer Sprache).

9 Ebenda.

arbeit in Europa, dessen Landgebiet in Europa innerhalb des geographischen Gebiets zwischen dem Atlantischen Ozean und dem Uralgebirge liegt“,[10] kann dem Vertrag beitreten. Das Beitrittsersuchen muss Informationen über die Bezeichnung der bei ihm vorhandenen Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen, die von ihm vorgeschlagene nationale und territoriale Obergrenze und die entsprechenden Zwischenobergrenzen für jede Kategorie der durch den Vertrag begrenzten Waffen und Ausrüstungen für das Land sowie gegebenenfalls weitere Informationen enthalten.[11] Damit steht der Vertrag nach seinem In-Kraft-Treten denjenigen 25 OSZE-Teilnehmerstaaten offen, die, da sie nicht Mitglieder der NATO oder des Warschauer Vertrags bzw. deren Nachfolgestaaten sind, 1990 nicht zu den Vertragsstaaten des KSE-Vertrags gehörten. Die Tür steht jedoch nur theoretisch völlig offen. Zunächst einmal muss der angepasste Vertrag in Kraft treten, bevor der Beitritt möglich ist. Darüber hinaus entscheiden die Vertragsstaaten über einen Beitritt im Konsens in der Gemeinsamen Beratungsgruppe. Dadurch kann ein einzelner Vertragsstaat den Beitritt eines Kandidaten durch sein Veto verhindern – so geschehen im Falle des *Open-Skies*-Vertrags, als die Türkei den Beitritt der Republik Zypern blockierte. Es stellt sich die Frage, ob die Gefahr besteht, dass auch im Falle des angepassten KSE-Vertrages eine ähnlich unkooperative Haltung anzutreffen sein könnte. Das ist nicht völlig auszuschließen, obwohl es einen grundsätzlichen Unterschied zwischen dem *Open-Skies*- und dem KSE-Vertrag gibt. Während im Falle des *Open-Skies*-Vertrags mit der Blockierung eines Beitritts kein besonderes Risiko verbunden ist, verhält es sich beim KSE-Vertrag anders: Wenn der Beitritt nämlich nicht gewährt wird, unterliegt das Land auch nicht den Bestimmungen des Vertrags. Das bedeutet, dass die Entwicklung seiner Streitkräfte nicht beschränkt ist. Er kann die Stärke seiner konventionellen Streitkräfte auch in den vom Vertrag begrenzten Kategorien uneingeschränkt erhöhen. Je besorgter ein Vertragsstaat also über die militärischen Fähigkeiten eines Landes ist, umso mehr sollte er für dessen Beitritt zum angepassten Vertrag eintreten. Es ist vorherzusehen, dass die Diskussionen in der Gemeinsamen Beratungsgruppe sich mehr um die Beitrittsbedingungen möglicher Kandidaten (ihre vorgeschlagenen nationalen und territorialen Obergrenzen) drehen werden als um den Beitritt an sich.

Der Vertrag tritt in Kraft, wenn er von allen Unterzeichnern ratifiziert ist und die Ratifikationsurkunden beim Verwahrer (der niederländischen Regierung) hinterlegt sind. Drei Jahre nach Unterzeichnung des Vertrags in Istanbul haben ihn nur zwei Staaten ratifiziert (Belarus und die Ukraine), von denen nur einer den Prozess auch abgeschlossen hat, während der andere die Ratifikationsurkunde noch nicht hinterlegt hat. Belarus gab auf der zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags im Jahr 2001 bekannt, es habe „das interne Ver-

10 Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm 5), Artikel 18 Absatz 1.

11 Vgl. ebenda, Absatz 2.

fahren der Ratifizierung (...) am 18. Juli 2000 abgeschlossen. Die ratifizierten Dokumente wurden am 6. Oktober 2000 beim Verwahrer des Vertrags hinterlegt (...)“[12] Der Präsident der russischen Föderalversammlung brachte den Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Abkommens am 11. Februar 2002 ein. Die Debatten in den Ausschüssen sind bereits abgeschlossen; wann die Duma den Ratifizierungsprozess vollenden wird, ist eine politische Entscheidung. Es scheint, als sei zumindest ein Teil des russischen Establishments der Ansicht, nun seien die NATO-Mitgliedstaaten an der Reihe, den Ratifizierungsprozess voranzutreiben. Experten stellten allerdings zu Recht fest, dass Russland sehr viel überzeugender für die Ratifikation durch andere Staaten eintreten könnte, wenn es den Prozess selbst bereits abgeschlossen hätte.[13]
Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass der angepasste Vertrag vor 2005 in Kraft tritt. Der Grund dafür geht aus dem Schlusskommuniqué des Ratstreffens der Atlantischen Allianz in Florenz im Mai 2000 hervor: „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.“[14] Dieser Position schlossen sich nicht nur die 19 Mitglieder der Allianz an, sondern auch gleichgesinnte Staaten, viele davon Beitrittsaspiranten. Auf der Überprüfungskonferenz des Vertrags vertrat der Leiter der niederländischen Delegation im Namen einer großen Gruppe von Staaten dieselbe Auffassung: „Sie möchten den angepassten Vertrag so schnell wie möglich in Kraft sehen. Wir appellieren daher an alle Staaten, zügig die Bedingungen zu erfüllen, die eine

12 Erklärung des Delegationsleiters der Republik Belarus, Botschafter W.A. Gaisenak, bei der Eröffnungssitzung der zweiten KSE-Überprüfungskonferenz, RC.DEL/2/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2 (Original in englischer Sprache).

13 Vgl. Juri Fedorov, Adaptirovannyi Dogovor ob obyčnych vooružennych silach v Evrope i interesy bezopasnosti Rossii, in: Institut für angewandte internationale Studien (Moskau), Analitičeskie Zapiski 2/2002, S. 13.

14 NATO, Kommuniqué anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, Absatz 51, unter: http://www.nato.int/germany/docu/p00-2506a.htm.

Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten möglich macht."[15] Die USA ließen keinen Zweifel an ihrer Entschlossenheit in der Ratifizierungsfrage: „Die USA und andere NATO-Staaten erklärten, dass die Ratifizierung des angepassten Vertrags nur im Kontext der vollen und verifizierbaren Einhaltung der vereinbarten Begrenzungen im Einklang mit den Vereinbarungen der Schlussakte und der Gipfelerklärung von Istanbul möglich ist."[16] Die Position der USA hat sich seither nicht geändert: „Bevor die NATO-Verbündeten den angepassten KSE-Vertrag ratifizieren, muss Russland die angepassten KSE-Flankenregelungen einhalten und seinen Verpflichtungen vom Istanbuler Gipfeltreffen in Bezug auf den Abzug russischer Truppen aus Georgien und Moldau dauerhaft nachkommen."[17] Russland ist anderer Ansicht und betonte, dass es wichtig sei, die Einhaltung des Vertrags von den politischen Verpflichtungen, die in Istanbul übernommen wurden, zu trennen: „Wir halten es nicht für richtig, dass die Istanbul-Verpflichtungen an Fragen in Bezug auf den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa gebunden werden und dass deshalb die Ratifizierung des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags verschleppt wird."[18] Der niederländische Außenminister Jaap de Hoop Scheffer äußerte sich in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags ziemlich zurückhaltend. Vor dem Ständigen Rat der OSZE sagte er: „(...) es könnte von Nutzen sein, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zu erwähnen. Seine überarbeitete Fassung bleibt auch weiterhin ein Eckpfeiler europäischer Sicherheit. Die Ratifizierung ist nach wie vor ein aktives Anliegen."[19] Länder, die von der angeblichen russischen Nichteinhaltung unmittelbar betroffen sind, haben ihre Position deutlich gemacht: „Wenn Russland seine in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen nicht vollständig implementiert, ist der Ausgang des Ratifizierungsprozesses im georgischen Parlament leicht abzusehen – der angepasste Vertrag wird dann nicht ratifiziert."[20] Moldau betonte, dass „die vorbehaltlose Implementierung der Be-

15 Zweite KSE-Überprüfungskonferenz, Erklärung von Botschafter Johannes C. Landman, Wien, 1. Juni 2001, S. 1 (Original in englischer Sprache).

16 Presseerklärung von Richard Boucher, Sprecher des State Department, zur KSE-Überprüfungskonferenz, Washington, D.C., 5. Juni 2001, unter: http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060603.htm (Original in englischer Sprache).

17 US on NATO Issues: Conventional Forces in Europe (CFE) Treaty, unter: http://www.natoint/usa/info/cfe.html, S. 4.

18 RIA Novosti, Interview mit dem offiziellen Sprecher des russischen Außenministeriums, Alexander Jakovenko, über den Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Jaap de Hoop Scheffer, am 4. Februar in Moskau, 31. Januar 2003, S. 2, unter: http://www.mid.ru/Bl.nsf/arh/D62D1DF8970378C143256CC20032727B?OpenDocument (Original in englischer Sprache).

19 Jaap de Hoop Scheffer, Address of the Dutch Chairman-in-Office to the OSCE Permanent Council, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 9.

20 Erklärung der Delegation Georgiens auf der Zweiten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, RC.DEL/24/01, S. 2 (Original in englischer Sprache).

schlüsse von Istanbul von höchster Bedeutung für die schnellstmögliche Ratifizierung und Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags“[21] sei.
Demnach könnten die Inkraftsetzung des angepassten Vertrags und seine Implementierung sehr wohl der letzte Schritt des KSE-Prozesses sein. Derzeit scheinen die Vertragsparteien mit dem Ergebnis der Anpassung überaus zufrieden zu sein; über die Behebung der kleinen Mängel, die das Bild verändern, konnte kein Konsens erzielt werden. Kürzlich vertraten russische Experten die Ansicht, dass „die unzureichend harten Begrenzungen“ im Bereich der Luftstreitkräfte die Hauptschwäche des KSE-Anpassungsregimes seien.[22] Luftstreitkräfte unterliegen aufgrund ihrer technischen Charakteristika (hohe Mobilität) keinen regionalen Begrenzungen. Russland hat die wachsende Bedeutung der Luftwaffe in den Kriegen der 1990er Jahre und ihren relativen Niedergang beim Austrag solcher Kriege richtig erkannt. Obwohl Russlands Unzufriedenheit offensichtlich ist, kann ihr nicht mit den Mitteln konventioneller Rüstungskontrolle abgeholfen werden. Daher denken weder die Vertragsstaaten noch die Experten an eine weitere Verhandlungsrunde.

Akute und „eingefrorene“ innerstaatliche Konflikte und die Zukunft des angepassten KSE-Vertrags

Der KSE-Vertrag von 1990 konzentrierte sich auf einen zentralen Konflikt: den Konflikt zwischen Ost und West. Andere Konflikte fanden im Rahmen des Vertrags nur Berücksichtigung, wenn sie mit dem zentralen Konflikt verbunden waren. So erklärt sich auch die Struktur der Begrenzungen: Sie zielten darauf ab, die in der Zentralregion eines möglichen Konflikts befindlichen militärischen Potenziale zu beeinflussen. Die Begrenzungen in den Flankenregionen waren eine logische Folge des zentralen Konflikts, da die beiden Bündnisse in diesen Gebieten direkten Kontakt miteinander hatten. Die Bedeutung der Flankenregion nahm nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder zu, als ihr südlicher Teil zu einer der instabilsten Regionen Europas wurde. Seither hatten die Ereignisse im südlichen Flankenbereich erheblichen Einfluss auf den KSE-Prozess. Das spiegelt sich nicht nur in der Anpassung der oben erwähnten Flankenregel wider, sondern auch darin, dass Konflikte in dieser Region Auswirkungen auf die Zukunft des angepassten KSE-Vertrags haben. Seit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul und der Annahme der zugehörigen politischen Verpflichtungen gab es drei Konflikte,[23] die die KSE-Perspektiven entscheidend beeinflusst haben: 1. der zweite Tschetschenien-Krieg, 2. Transnistrien und 3. Georgien.

---

21 Erklärung der Delegation der Republik Moldau auf der Zweiten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, RC.DEL/7/01/Corr.1, Wien, 28. Mai 2001, S. 2 (Original in englischer Sprache).

22 Vgl. Chernov, a.a.O. (Anm. 6), S. 51.

23 Dieser Beitrag befasst sich nicht mit dem Problem unkontrollierter vom Vertrag begrenzter Waffen und Ausrüstungen, das von Aserbaidschan im Streit zwischen Aserbaidschan

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 war es schwierig, verlässliche Informationen über die Vertragseinhaltung zu erhalten.

Im zweiten Tschetschenien-Krieg legte die Russische Föderation der Gemeinsamen Beratungsgruppe regelmäßig Informationen über ihre zusätzlichen Waffen in der Flankenregion vor.[24] Drei Forderungen wurden an Russland gestellt. Es sollte 1. künftig endlich die vereinbarten Streitkräftestärken in der Flankenregion einhalten, 2. Angaben über die Anzahl der vertraglich begrenzten Waffen und Ausrüstungen in der Flankenregion insgesamt und insbesondere in dem Gebiet, in dem Militäroperationen stattfinden, machen bzw. weiterhin machen und 3. das Gebiet für Vor-Ort-Inspektionen zugänglich machen, damit Informationen aus erster Hand über die Vertragseinhaltung gesammelt werden können.

Diese Forderungen blieben auch nach dem 11. September 2001 unverändert, als Russlands Präsident Putin in einem klugen Schachzug die Position seines Landes als mit der des Westens identisch beschrieb. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass es die Russische Föderation war, die die Aufmerksamkeit des Westens auf die Gefahren des Terrorismus gelenkt habe, wofür Tschetschenien nur ein Beispiel sei. Seither werden der Tschetschenien-Konflikt und Russlands Kampf stets in diesem Zusammenhang genannt. Obwohl dadurch eine Situation entstanden ist, in der die Begründung für den Tschetschenien-Konflikt nicht mehr in Frage gestellt werden konnte, hatte es keinerlei Einfluss auf die Bewertung der Lage hinsichtlich des KSE-Vertrags. Russland setzte seine Bemühungen um volle Einhaltung der Obergrenzen für seine Bestände fort und erklärte Ende 2001: „Russland hat in Übereinstimmung mit den Parametern des angepassten KSE-Vertrags in der Flankenregion 1.294 Kampfpanzer, wobei 1.300 vertraglich zugelassen sind, 2.044 gepanzerte Kampffahrzeuge, wobei laut Vertrag 2.140 erlaubt sind, sowie 1.557

---

und Armenien stark betont wurde, da dieser Faktor das In-Kraft-Treten des Vertrags nicht berührt.

24 Zu Russlands Verhalten hinsichtlich der Einhaltung der Waffenobergrenzen in der Flankenregion zwischen 1999 und 2001 vgl. Pál Dunay, Der KSE-Prozess nach der Zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 321-340, insbesondere S. 325-327.

von 1.680 erlaubten Artilleriesystemen. Darüber hinaus hat Russland das Recht, vorübergehend 153 Panzer und 140 Artilleriesysteme zu dislozieren (...) NATO-Mitgliedstaaten, insbesondere die USA, haben keinen Grund mehr, die Ratifizierung des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags zu verweigern."[25]

Trotzdem ist das In-Kraft-Treten des Vertrags keinen Zoll näher gerückt. Andere Vertragsstaaten verlangen von Russland, das Gebiet für eine Reihe von Vor-Ort-Inspektionen zugänglich zu machen, damit zuverlässig verifiziert werden kann, ob der angepasste Vertrag in vollem Umfang eingehalten wird. Solche Inspektionen sind bislang nicht zugelassen. Angesichts der bekannt gewordenen Informationen über die Situation in dem Gebiet ist es im wohlverstandenen Eigeninteresse der Staaten, die ihrer Bereitschaft Ausdruck gegeben hatten, Tschetschenien zu inspizieren, keine Inspektionen durchzuführen. Dies dient auch am ehesten den Interessen der angehenden Inspektoren selbst, deren persönliche Sicherheit dort offensichtlich nicht gewährleistet werden kann.

Man kann darüber spekulieren, ob die Nichterfüllung dieser Forderung ein hinreichend wichtiger Grund oder lediglich ein Vorwand ist, den angepassten Vertrag nicht zu ratifizieren. Zwei Faktoren sollen in diesem Zusammenhang näher betrachtet werden: 1. Seit dem 11. September 2001 ist es nicht mehr *en vogue*, die Legitimität der Operation in Tschetschenien in Frage zu stellen, obwohl gelegentlich kritische Stimmen zur Kriegsführung hinsichtlich der übermäßigen Gewaltanwendung zu vernehmen sind. 2. Aufgrund der Instabilität der Lage in Tschetschenien könnte es als notwendig angesehen werden, die Truppenstärke vor Ort zu erhöhen. Als Russlands Verteidigungsminister Sergej Iwanow es nach der Geiselnahme durch tschetschenische Terroristen in Moskau im Herbst 2002 z.B. für angeraten hielt, eine größere Militäroperation in Tschetschenien anzukündigen, schien eine erhöhte Streitkräftekonzentration zu drohen. Da der Präsident eine Eskalation der Militäroperation jedoch sofort dementierte, blieb unklar, ob für eine solche Operation die Verletzung der Flankenobergrenzen des KSE-Vertrags nötig gewesen wäre. Es zeigt jedoch, dass die erreichte Vertragseinhaltung nicht auf Dauer garantiert werden kann.

Zusammenfassend scheint der Tschetschenien-Krieg derzeit nicht als ausreichender Grund dafür angesehen zu werden, den angepassten KSE-Vertrag nicht zu ratifizieren. Trotz der Fortdauer des Konflikts und der Anwendung willkürlicher Gewalt scheint die Russische Föderation die Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags im Zusammenhang mit dem Konflikt nicht zu verletzen. Indirekt wurde dies auch von der NATO auf ihrem Prager Gipfeltreffen anerkannt, als die Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Verpflichtungen in Bezug auf die anderen betroffenen Gebiete aufforderten, ohne Tschetsche-

25 Russia Expects NATO to Ratify Adapted CFE Treaty, in: Interfax vom 11. Januar 2002.

nien noch zu erwähnen.[26] Daher sollte auch die Tatsache, dass derzeit keine Vor-Ort-Inspektionen durchgeführt werden können, die Vertragsstaaten nicht davon abhalten, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren.
Russland stellte fest, dass einige seiner NATO-Partner, nachdem das Tschetschenien-Argument erschöpft war, andere Gründe anführten: „Als dieser Vorwand auch nicht zog, taten sie ihr Bestes, die Flankenregel insgesamt zu vergessen, und führen nun als Bedingung für die Ratifizierung die Einhaltung der bilateralen Istanbuler Abkommen aus dem Jahr 1999 mit Georgien und Moldau an, die mit dem KSE-Vertrag überhaupt nichts zu tun haben.“[27] Es ist nicht ganz klar, warum Russland dafür plädiert, die Tschetschenien-Frage und die beiden politischen Verpflichtungen voneinander zu trennen. Handelt es sich um eine formale Trennung von rechtlich bindenden Verpflichtungen einerseits und politisch bindenden andererseits? Oder ist es ein Vorwand, damit die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags und seine Ausdehnung auf weitere Vertragsstaaten ungeachtet der eingefrorenen politischen Konflikte auf dem Territorium Georgiens und Moldaus fortgesetzt werden kann? Möglicherweise spielt beides in der russischen Argumentation eine Rolle.

Transnistrien

Im Gegensatz zum Tschetschenien-Krieg, der offenkundig eine innere Angelegenheit Russlands ist, wenn ihm auch durch gewisse Regeln des Völkerrechts, in erster Linie des humanitären Völkerrechts, Grenzen gesetzt sind, gibt es einen anderen Konflikt, der praktisch seit dem Zerfall der Sowjetunion anhält. Den eingefrorenen Konflikt in Transnistrien, einem Gebiet, das von Separatisten innerhalb der Republik Moldau kontrolliert wird, betreffen sowohl die Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des KSE-Vertrags als auch die Gipfelerklärung von Istanbul. In Ersterer wird „die Verpflichtung der Russischen Föderation begrüßt, durch den Vertrag begrenzte konventionelle Waffen und Ausrüstungen Russlands bis Ende 2001 abzuziehen und/oder zu zerstören“.[28] In der Gipfelerklärung von Istanbul begrüßen die OSZE-Teilnehmerstaaten „die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abzuziehen“.[29] Russland machte jedoch die politi-

26 Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag am 21. November 2002, Absatz 15, in: NATO Press Release 2002(127), 22. November 2002, unter: http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm.

27 Alexander Jakovenko, offizieller Sprecher des russischen Außenministeriums, beantwortet russische Medienanfragen in Bezug auf den Stand des Vertrags über Konventionelle Streitkäfte in Europa, 8. Januar 2003, S. 1, unter: http://www.mid.ru/ Bl.nsf/arh/4117137D69998C7543256CA543256CA90035CC17?OpenDocument (in englischer Sprache).

28 Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 17.-19. November 1999, CFE.DOC/2/99, unter: http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/cfe/cfefinact99g.pdf.

29 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der

sche Lösung des Status Transnistriens zur Bedingung für den Abzug seiner etwa 2.500 Mann starken Truppe.[30] 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 Ukraine.[31] Ein weiteres Problem ist, dass ein Teil der Munition schon sehr lange dort lagert und zu Recht als „unsicher" gilt. Folglich steht nicht nur der Abzug, sondern auch die Vernichtung von Munition vor Ort an. 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.[32] Dieser Stillstand diente Russland als Vorwand und bis Ende 2000 fand kein substanzieller Abzug russischer TLE statt. Ungeachtet der Zusage der Russischen Föderation, ihre TLE bis Ende 2001 und ihre Truppen bis Ende 2002 abzuziehen, gab es kaum Fortschritte.[33] Noch immer räumte Russland der Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem KSE-Regime Priorität ein. Und so gelang es ihm, die „erste Frist für die Verpflichtungen von Istanbul – Abzug/Reduzierung der durch den KSE-Vertrag begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen der

---

Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 447. Russland bestand in der letzten Verhandlungsphase in Istanbul unmittelbar vor dem Gipfeltreffen ursprünglich auf einem längeren Zeitraum für den Abzug. Es ging von 2005 als Termin für die Beendigung des Abzugs aus. Diese Idee wurde schrittweise mit Hilfe hochrangiger ausländischer Diplomaten „zurückgeschnitten".

30 Dessen ungeachtet hat die Republik Moldau die russische Verpflichtung von Istanbul als „unkonditioniert" interpretiert; Erklärung der Delegation der Republik Moldau auf der Zweiten KSE-Überprüfungskonferenz, RC.DEL/7/01/Corr.1, Wien, 28. Mai 2001, S. 1 (Original in englischer Sprache). 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; Erklärung im Namen der Republik Moldau, Anhang 13 der Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 28).

31 Russland nannte den Schutz zweier strategisch wichtiger Munitionsdepots formell als Grund für seine Truppenpräsenz in Transnistrien Es ist bekannt, dass in beiden Depots zusammen etwa 42.000 Tonnen (!) Munition lagern.

32 Dazu sagte US-Botschafter David Johnson 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." Botschafter David T. Johnson, Erklärung zu Moldau vor dem Ständigen Rat, Wien, 3. Mai 2001, S. 1, unter: http://www.osce.usia.co.at/mold3may01.html (Original in englischer Sprache).

33 Vgl. zu diesem Thema: Zdzislaw Lachowski, Conventional Arms Control Agreements: Issue of Compliance, in: Ian Anthony/Adam Daniel Rotfeld (Hrsg.), A Future Arms Control Agenda: Proceedings of Nobel Symposium 118, 1999, Oxford 2001, S. 234.

in Moldau stationierten Einsatztruppe der russischen Streitkräfte – (…) noch vor ihrem Ablauf im November 2001 ein[zu]halten“,[34] wofür es entsprechend gelobt wurde. Was die Verpflichtung zum vollständigen Abzug betrifft, so ist diese noch nicht erfüllt, da nach meiner Kenntnis bis zum Dezember 2002 nur sechs Züge mit Munition Transnistrien verlassen haben. Wenn dieses Tempo beibehalten wird, kann es *Jahrzehnte* dauern, bis der Abzug abgeschlossen ist. Verständlicherweise gibt Russland die Schuld an der Verzögerung des Abzugs anderen und führt regelmäßig komplizierende Faktoren an, womit offensichtlich die transnistrischen Behörden verantwortlich gemacht werden sollen. Außenminister Igor Iwanow befleißigte sich allerdings einer durchaus gemäßigten Ausdrucksweise hinsichtlich der Verzögerungstaktik der transnistrischen Behörden. „Sie wissen, dass die Verzögerungen beim Abzug nichts mit dem Unwillen der russischen Seite zu tun hatten. Sie waren vielmehr auf Probleme auf lokaler Ebene zurückzuführen.“[35] Moldau verwendete den gleichen Duktus und verwies darauf, dass „das Problem noch immer der Abzug der Waffen ist, aber Sie wissen, welchen Problemen sich die Russen hier gegenübersehen“.[36]

Der Abzug vertraglich begrenzter Waffen wurde vor dem festgesetzten Termin und damit vor dem Bukarester Ministerratstreffen der OSZE beendet. Ein Jahr darauf, wenn auch ohne nennenswerte Auswirkungen auf den Abschluss des Abzugs von Munition und Militärpersonal aus Transnistrien, verstärkten sich die Aktivitäten vor dem OSZE-Ministerratstreffen von Porto erneut. Die Verhandlungen zwischen den Parteien intensivierten sich, obwohl deutlich geworden war, dass Tiraspol – ungeachtet der Zugeständnisse souveräner Staaten – nicht sonderlich daran interessiert ist, seinen „staatenlosen“ Status aufzugeben. Die USA warnten Tiraspol mit deutlichen Worten, dass sie „die transnistrische Forderung, weitere Fortschritte beim Abzug von Munition an die Bedingung zu knüpfen, die Russische Föderation solle eine Art ‚wirtschaftlicher Souveränität’ Transnistriens anerkennen, für gänzlich unannehmbar halten. Es gibt und kann auch nur eine einzige souveräne Einheit innerhalb der international anerkannten Grenzen der Republik Moldau geben.“[37] Die Vorteile einer solchen völkerrechtlich ambivalenten Situation

34 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden, unter: http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/mcs/9buch01g.pdf.

35 Abschrift der Bemerkungen des russischen Außenministers Igor Iwanow auf der Pressekonferenz über die Ergebnisse des Ratstreffens der Außenminister der GUS, Chişinău, 6. Oktober 2002, S. 3, unter: http://www.mid.ru/Bl.nsf/arh/F23291F0EE61CD5B43256C4C00333077?OpenDocument (Original in englischer Sprache).

36 Abschrift der gemeinsamen Pressekonferenz des Präsidenten Moldaus Vladimir Voronin und des Ersten Stellvertretenden Außenministers Russlands Wjatscheslaw Trubnikow, Chişinău, 26. November 2002, S. 1, unter: http://www.ln.mid.ru (Original in englischer Sprache).

37 Erklärung zu dem Bericht von Botschafter Swartz, Leiter der Mission in Moldau, abgegeben vor dem Ständigen Rat von dem politischen Berater Bruce Connuck, Wien, 10. Oktober 2002, unter: http://www.us osce.rpe.at/archive/2002/10/10moldova.htm (Original in englischer Sprache).

sind der internationalen Gemeinschaft seit langem bekannt, einschließlich der Möglichkeit Aktivitäten nachzugehen, die eng mit organisierter Kriminalität verbunden sind. Der Resolutionsentwurf des Ministerrats von Porto verwies in diesem Zusammenhang auf „das Risiko der Verbreitung von und des illegalen Handels mit Waffen, insbesondere von Kleinwaffen und leichten Waffen".[38] Dies tauchte allerdings in der Erklärung, die später vom Ministerrat angenommen wurde, nicht mehr auf. Offensichtlich verlieren viele Staaten – und nicht nur die direkt von dem Konflikt betroffenen – zunehmend die Geduld gegenüber den nichtstaatlichen Akteuren, die ein bestimmtes Gebiet kontrollieren und die Gefahr mit sich bringen, zur organisierten Kriminalität in all ihren Erscheinungsformen beizutragen. In letzter Zeit scheint man der Wiederherstellung staatlicher Souveränität Priorität einzuräumen, um der Verbreitung solcher Risiken entgegenzuwirken. Wenn diese Prioritätensetzung andauert und alle staatlichen Akteure in dem Prozess sich daran halten, gibt es eine echte Chance, dass der Konflikt im Kern beigelegt werden kann.
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. Geht man davon aus, dass solche Veranstaltungen zum wichtigsten Mittel geworden sind, Druck auf Russland auszuüben, dann hat sich dieser Zusammenhang sichtlich etabliert. 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.[39] 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.[40] 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.[41] Wenige Wochen nach der Konferenz wurden zehn Panzer der russischen Streitkräfte in Moldau zerstört.[42] Interessanterweise folgte Russland im Lichte des neuen Umfelds nach dem 11. September 2001 nicht mehr dem alten Muster. Es gab vielmehr dem Standpunkt Aus-

38 Entwurf der Erklärung des Ministerrats (3) CIO.GAL/100/02 vom 29. November 2002, S. 1 (Original in englischer Sprache).
39 Vgl. Erklärung von Botschafter David T. Johnson vor dem Ständigen Rat, Wien, 7. Dezember 2000, S. 1, unter: http://www.osce.usia.co.at/moldova7dec00. html.
40 Vgl. z.B. die Erklärungen der Tschechischen Republik und Großbritanniens.
41 Vgl. Erklärung der Republik Moldau vom 28. Mai 2001, S. 2.
42 Vgl Erklärung von Botschafter David T. Johnson zu Moldau vor dem Ständigen Rat, Wien, 4. Juli 2001, unter: http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4moldova.htm.

druck, dass „es ungerecht wäre, Russland harscher Kritik dafür auszusetzen, dass es seinen freiwilligen Verpflichtungen nicht nachkommt, die wir physisch und ohne eigene Schuld nicht einhalten können“.[43] All dies deutet darauf hin, dass Russland nicht als ein Land erscheinen will, das seine Verpflichtungen offen verletzt, und dass es versucht, deren Erfüllung mit seinen angeblichen nationalen Interessen in Einklang zu bringen.

Es ist schwer zu beurteilen, was den Wandel der russischen Haltung bewirkt hat. Sicherlich gab es in den Jahren 2000 bis 2001 bedeutende und energische Schritte zur Beilegung des Konflikts. Der Wechsel von Boris Jelzin zu Wladimir Putin könnte ebenso wie der politische Kurswechsel in Chişinău eine Rolle dabei gespielt haben, Moskau kooperativer zu stimmen. Der Prozess scheint aufgrund des russischen Interesses an einer umfassenden politischen Lösung, einschließlich der Wiederherstellung der Souveränität Moldaus auf dessen gesamtem Hoheitsgebiet, für eine Weile ins Stocken geraten zu sein. Obwohl es letztes Endes zweifellos darauf hinauslaufen wird, ist es für Russland keineswegs gleichgültig, wann und unter welchen Umständen dies geschieht. Eine Zeit lang gab es sogar Anzeichen dafür, dass Chişinău Russland den Unterhalt einer Militärbasis und die legale Stationierung seiner Truppen auf moldauischem Gebiet gestatten würde.[44] Es bleibt abzuwarten, ob Russland seine Anwesenheit auf dem moldauischem Territorium langfristig legitimieren kann oder nicht.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Während es Russland im Fall Tschetschenien weitgehend gelungen ist, die KSE-Relevanz des Konflikts zu eliminieren, hat es im Fall Transnistriens den Konflikt immerhin effektiv „ent-KSE-isiert“. Die einzig verbliebene Relevanz des Konflikts für den angepassten KSE-Vertrag ist die Bestimmung, dass Truppenstationierungen ausschließlich mit der Zustimmung des Gastlandes vorgenommen werden dürfen. Zweifellos unterhält Russland aus komplexen Gründen Truppen auf moldauischem Territorium. Einer davon ist der ungelöste Transnistrien-Konflikt, der wiederum darauf zurückzuführen ist, dass das Land, das legitimerweise das Gebiet kontrollieren sollte, eine nur schwach ausgeprägte Staatlichkeit besitzt, um es einmal milde auszudrücken. Wenn man nicht den gesamten Transnistrien-Konflikt Moskau in die Schuhe schieben will – eine Unterstellung, die sich nur schwer halten ließe – reichen die Gründe nicht aus, das In-Kraft-Treten des angepassten KSE-Vertrags von der langfristigen endgültigen Lösung des Konflikts abhängig zu machen.

Russland ist in einer eigenartigen Lage. Es erklärt seine Bereitschaft zum Truppenabzug aus Moldau, wenn auch nicht ohne Vorbedingungen. Bedenkt man aber die unkooperative Haltung der transnistrischen Behörden und ihr Desinteresse an einer Lösung (wenn nicht gar ihr Interesse daran, dass es zu

43 Abschrift der gemeinsamen Pressekonferenz, a.a.O. (Anm. 35), S. 3.

44 Eine detaillierte Darstellung bis 2001 findet sich in: 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; zur aktuellen Situation siehe Claus Neukirch, Die OSZE-Mission in Moldau, im vorliegenden Band, S. 167-179.

keiner Lösung kommt), kann man davon ausgehen, dass die Bedingungen für einen Abzug nicht geschaffen werden. Daher ist es ausschließlich an der Russischen Föderation, über einen Abzug zu entscheiden. Was aber sollte Russland bei einer Entscheidung in dieser Angelegenheit berücksichtigen? Ich glaube nicht, dass die Zukunft Transnistriens und der dortigen Bevölkerung eine große Rolle dabei spielen würde. Wirkliche Bedeutung hätte eine Reihe anderer Faktoren, insbesondere die Frage, ob diejenigen Kräfte in Moskau die Oberhand gewinnen, die die russische Truppenpräsenz in Moldau aus zwei Gründen als strategischen Vorteil betrachten: 1. Der Bedeutungszuwachs einer solchen „Vornestationierung" angesichts des anstehenden rumänischen NATO-Beitritts. 2. Der unsichere politische Kurs Moldaus selbst, der zwar derzeit pro-russisch ist, was sich jedoch angesichts der andauernden und steilen wirtschaftlichen Talfahrt ändern könnte. Die Kräfte, die so denken, müssen diese Faktoren gegen den Schaden, der dadurch im Verhältnis des Landes zum Westen entsteht, aufwiegen. Moskau sieht sich westlichem, vor allem amerikanischem Druck ausgesetzt, seine Streitkräfte abzuziehen und sich an einer endgültigen Lösung des Problems zu beteiligen. Das Ausmaß des Drucks bleibt auf die strategische Bedeutung des Konflikts zugeschnitten und verhält sich damit proportional.

Es wird deutlich, dass Russland über seine langfristige Haltung zu dem Konflikt noch nicht entschieden hat. Dokumente sprechen von „einer umfassenden Beilegung des Transnistrien-Problems, die auf der Achtung des Prinzips der territorialen Integrität Moldaus unter größtmöglicher Berücksichtigung der Interessen der gesamten Bevölkerung des Landes und der Zusicherung eines vereinbarten und zuverlässig garantierten Status für Transnistrien beruht".[45] Diese „Einerseits-andererseits"-Politik setzte sich auch auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002 fort. Dort schien Russland drei Ziele zu verfolgen: 1. die Teilnehmerstaaten dazu zu bewegen, seine Bemühungen um einen Truppenabzug aus Moldau anzuerkennen, 2. die Fortsetzung des Prozesses von einer umfassenden politischen Lösung, einschließlich der Regelung des verfassungsmäßigen Status Transnistriens, abhängig zu machen, und 3. zu verhindern, dass für den Abschluss des Abzugs Fristen gesetzt werden.

Bei näherer Betrachtung dieser Ziele wird deutlich, dass Russland versucht dort als Hegemon aufzutreten und Moldau zu einer Lösung zwingen will, die dies auch widerspiegelt. Russlands Bemühungen waren jedoch nur teilweise erfolgreich. Dies lag unter anderem an der Rolle der Vereinigten Staaten als „unentbehrliche Macht", was angesichts einer so überaus asymmetrischen Machtbeziehung wie der zwischen Russland und Moldau verständlich ist. Russland erhielt eine *zweideutige Anerkennung für seinen Abzug*, die in Be-

45 Auf einem außerordentlichen Treffen politischer Vertreter Russlands, der Ukraine und der Ko-Mediatoren der OSZE über die Beilegung des Transnistrien-Konflikts am 20. August 2002, unter: http://www.mid.ru /Bl.nsf/arh/61E62684725ECD9243256C1B003105E8? OpenDocument (Original in englischer Sprache).

zug auf vom KSE-Vertrag begrenzte Waffen noch am eindeutigsten ist: „Wir begrüßen den fristgerechten Abschluss des Abzugs der russischen durch den KSE-Vertrag begrenzten Ausrüstung aus der Region Transnistrien der Republik Moldau.“[46] Die NATO-Mitgliedstaaten teilten diese Einschätzung, wenn auch nur in Bezug auf den so genannten Flankenbereich der Russischen Föderation: „Wir begrüßen die beachtlichen Ergebnisse der Bemühungen Russlands um eine Reduzierung der Streitkräfte in dem Gebiet nach Artikel V des Vertrags auf vereinbarte Niveaus.“[47] Hinsichtlich anderer militärischer Güter war die Formulierung zweideutiger. Es wird auf „gewisse Fortschritte [die im Jahr 2002] in Bezug auf den Abzug beziehungsweise auf die Verwertung einer gewissen Menge an Munition und sonstiger Militärausrüstung, die im Eigentum der Russischen Föderation stehen, erzielt wurden“,[48] verwiesen. Die Teilnehmerstaaten befanden es jedoch für nötig, ihrer Besorgnis „über die Verzögerung in Bezug auf den vollständigen und transparenten Abzug beziehungsweise die vollständige und transparente Verwertung russischer Munition und Militärausrüstung, die teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die transnistrischen Behörden systematisch Schwierigkeiten machten und Hindernisse in den Weg legten, die nicht hingenommen werden können“,[49] Ausdruck zu geben. Bemerkenswert ist hier, dass die Verzögerungen nur „teilweise“ den transnistrischen Behörden angelastet werden. Daraus kann man schließen, dass „teilweise“ jemand anderer Schuld daran trägt. Obwohl dieser Akteur nicht ausdrücklich genannt wird, handelt es sich dabei eindeutig um die Russische Föderation, die sich in dieser Angelegenheit nicht besonders kooperativ gezeigt hat. Soweit es die *Bedingungen für den Abschluss des Abzugsprozesses* betrifft, ist es Russland gelungen, den Zusatz „sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind“[50] einfügen zu lassen. Moldau erkannte die Gefahr, die in einer solch zweideutigen Formulierung liegt, und verteidigte seine Position in einer einseitigen Erklärung: „(...) der Begriff ‚erforderliche Voraussetzungen‘ [bezieht sich] im Zusammenhang mit dem Abzug ausschließlich auf eventuelle technische Vorkehrungen und kann in keinem Fall für irgendwelche politischen Umstände gelten.“[51] Der Versuch, die Billigung der OSZE für einen Prozess zu erlangen, dessen Ausgang offen ist, konnte nur scheitern. Russland wollte eigentlich überhaupt keine Frist für den Abschluss des Abzugs. Als deutlich wurde, dass dies für mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten völlig inakzeptabel war, versuchte Moskau

46 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: Erklärungen des Ministerrats, S. 471-483, hier: S. 475.

47 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: Zehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), darin: Erklärung des Ministerrats, S. 460-463, Beilage, S. 463.

48 Erklärungen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), S. 475.

49 Ebenda, S. 475-476.

50 Ebenda, S. 476.

51 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: Zehntes Treffen des Ministerrats, Erklärungen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), Beilage 1, S. 479-480, hier: S. 479.

einen möglichst fernen Ablauf der Frist Ende des Jahres 2005 zu erreichen. Die gemeinsamen Bemühungen anderer Akteure hatten eine weitaus kürzere Zeitspanne zum Ergebnis; die Formulierung lautete schließlich, dass die Teilnehmerstaaten „die verpflichtende Zusage der Russischen Föderation, den Abzug der russischen Streitkräfte ehestmöglich abzuschließen, sowie ihre Absicht, dies bis zum 31. Dezember 2003 zu tun“,[52] begrüßen. Für Russland war es wichtig, die Fortsetzung des Abzugs seiner Munition (und Streitkräfte) von moldauischem Hoheitsgebiet an Bedingungen zu knüpfen, so dass kein anderer OSZE-Teilnehmerstaat sich länger auf eine vorbehaltlose Verpflichtung Russlands berufen konnte. Moskau bestätigte daher „seine Absicht, diesen Prozess bis zum Ende des Jahres abzuschließen, wenn die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, wie in den Dokumenten von Porto vorgesehen. Wir hoffen dabei auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft sowohl in Form politischer Maßnahmen als auch durch zusätzliche Beiträge zum freiwilligen Fonds der OSZE.“[53] Angesichts der oben erwähnten an den Abzug geknüpften Bedingung wird deutlich, dass Russland sich einen gewissen Handlungsspielraum erhalten hat und es daher nicht sicher ist, ob es seinen Verpflichtungen nachkommen wird.

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“,[54] d.h. das Niveau einer einfachen vorübergehenden Dislozierung nach dem angepassten KSE-Vertrag.[55] 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.[56] 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 ers-

52 OSZE, Erklärungen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), S. 476.
53 RIA Novosti Interview, a.a.O. (Anm. 18), S. 2.
54 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, a.a.O. (Anm. 28).
55 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Artikel VII, Absatz 1, B (1), a.a.O. (Anm. 5), S. 135.
56 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens vom 17. November 1999, a.a.O. (Anm. 54), Punkt 2, S. 268.

ten Phase des Abzugs von Gerät bis zum Ende des Jahres (2000, P.D.) und der Schließung bestimmter Militärstützpunkte bis Mitte nächsten Jahres".[57]
Russland erfüllte die Verpflichtung, sein in Georgien stationiertes TLE zu reduzieren, und zog fristgerecht 35 Kampfpanzer, 313 gepanzerte Kampffahrzeuge sowie 27 Artilleriesysteme ab und zerstörte weitere 24 Kampfpanzer, 90 gepanzerte Kampffahrzeuge 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.[58] 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".[59] Ein Argument, das vielen Ostmitteleuropäern noch vom Beginn der neunziger Jahre her wohlbekannt ist.
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 Tschetschenien-Krieges 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. Später wurde der Ton schärfer. Georgien wurde beschuldigt, tschetschenische Terroristen zu beherbergen und ihre Aktivitäten zu dulden. Moskau „überzeugte" Georgien davon, im Pankisi-Tal, einem Gebiet an der Grenze zu Tschetschenien, bei der Ergreifung von Terroristen zu kooperieren, unter anderem dadurch, dass Georgien auf die staatliche Souveränität im Grenzgebiet verzichtete. Die Unzufriedenheit Moskaus schlug sich auch darin nieder, dass der Abzug der russischen Streitkräfte nicht vor August 2000 begann. Spätere Abzugsaktivitäten

57 Einwurf von Außenministerin Madeleine K. Albright, OSZE-Ministerrat, Wien, 27. November 2000, unter: http://www.osce.usia.co.at/albright27nov00.html (Original in englischer Sprache).
58 Vgl. Botschafter David T. Johnson, Erklärung zu Georgien vor dem Ständigen Rat, Wien, 4. Juli 2001, S. 1, unter: http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4georgia.htm (Original in englischer Sprache).
59 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.

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 die Visumpflicht für georgische Bürger ein. Da viele Georgier in Russland arbeiten und ihre 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 Tatsache, dass die territoriale Integrität Georgiens vielfach von innen bedroht ist, ist es schwierig, das Ergebnis des Prozesses vorherzusagen. Ob Russland den Abzug seiner Streitkräfte vollenden und auch seinen Verpflichtungen aus dem angepassten KSE-Vertrag nachkommen wird, die besagen, dass es nur mit Zustimmung der dortigen Regierung Truppen in Georgien stationieren darf, ist nicht abzusehen. Der von Russland ausgeübte Druck zielt höchstwahrscheinlich darauf ab, die Zustimmung Tiflis' dazu zu erhalten, dass Moskau auch weiterhin Truppen auf georgischem Territorium stationieren kann. Der Umstand, dass die Regierung in Tiflis das Staatsgebiet nicht in vollem Umfang unter Kontrolle hat, kompliziert die Lage erheblich. Es ist unbedacht, den Abzug der russischen Truppen zu fordern, ohne sich Gedanken darüber zu machen, was danach geschieht. Im Gegensatz zu den beiden anderen Fällen – Tschetschenien und Transnistrien – *kann die Fortsetzung des Truppenabzugs nicht von der Einhaltung des angepassten KSE-Vertrags losgelöst werden*.

Ein noch wichtigerer Unterschied besteht darin, dass das Ergebnis des Prozesses eine größere strategische Bedeutung als in den beiden anderen Fällen haben könnte. Unter Präsident Eduard Schewardnadse hat sich Georgien nach Westen orientiert, zumindest was seine Ziele angeht. Ob man realistischerweise annehmen kann, dass in diesem Teil der Welt eine eindeutig westlich orientierte Politik betrieben werden kann, ist zumindest zweifelhaft. Insbesondere da das georgische Regime offensichtlich bröckelt, könnte diese zu einer weiteren – und nicht nur *De-facto*- – Desintegration des Landes führen. In diesem Zusammenhang ist die Meinung einer anderen ehemaligen Sowjetrepublik, nämlich Kasachstans, interessant: „Wohin eine nicht konstruktive Konfrontation mit dem Kreml führen kann (...) zeigt das Beispiel Georgiens ganz deutlich. Eduard Schewardnadses grenzenlose Liebe zum Westen und zur NATO befreit ihn nicht von der Notwendigkeit, tschetschenische Separatisten nach Russland abzuschieben, da die russische Regierung zu einem Maximalkatalog an Sanktionen greift – von der Visapflicht über die Unterbrechung der Gaslieferungen bis hin zur Drohung (...) Georgiens territoriale Souveränität aufzuheben."[60]

60 Vladislav Yuritsin, Kazakhstan: Running with CST, hunting with NATO, in: The Kazakhstan Monitor vom 22. November 2002, S. 1.

Aus dem oben Gesagten wird deutlich, dass Russland das Staatsgebiet Georgiens nur widerstrebend verlässt, während Georgien den vollständigen Abzug in Einklang mit der Schlussakte von Istanbul begrüßen würde. Dementsprechend gingen beide Seiten lediglich die Verpflichtung ein Verhandlungen aufzunehmen und sonst nichts. Dabei ist bekannt, wie wenig ein *pactum de negotiando* bedeutet. Nicht so in diesem Fall. Hier heißt es: „Im Verlauf des Jahres 2000 werden die beiden Seiten Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki und der russischen Militärobjekte im Hoheitsgebiet Georgiens zu Ende führen."[61] Die Frist ist längst abgelaufen. Russlands Haltung ist, dass es für unbefristete Zeit nach Treu und Glauben verhandeln will. Russische Offizielle bestätigen, dass über das Schicksal der Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki auf dem Verhandlungswege entschieden werde. Es liege bei Georgien.[62]

Das Problem ist viel zu komplex, als dass man es auf das bilaterale zwischenstaatliche Verhältnis zwischen Russland und Georgien einengen könnte. Das liegt einerseits zum Teil an den separatistischen Tendenzen bestimmter Regionen Georgiens, zum Teil an der offensichtlichen Unfähigkeit der Regierung in Tiflis, die territoriale Integrität des Landes sicherzustellen, sowie andererseits an dem Anspruch Russlands, „die Interessen und die Rechte seiner Staatsbürger zu verteidigen". Daher beabsichtigt Moskau – unter Hinweis auf die „heilige Pflicht" Russlands – weiterhin für „die Gewährleistung der Sicherheit der Staatsbürger" Russlands in Abchasien zu sorgen.[63] Über die offensichtlichen Herausforderungen Abchasien und Südossetien hinaus ist Russland darüber besorgt, dass Georgien nicht garantieren kann, dass tschetschenische Rebellen auf der georgischen Seite der Grenze keinen Unterschlupf finden. So hieß es einmal, das Problem sei, dass „Putin seine Armee nicht kontrolliert, und die georgische Armee Georgien nicht kontrollieren kann".[64]

Dennoch ist dieser Konflikt anders als die beiden anderen. Der Unterschied ist insofern grundsätzlicher Natur, als im Falle Georgien außenstehende Akteure, insbesondere die Vereinigten Staaten, großes Interesse an den Tag legen. Dementsprechend ist jedes Ergebnis möglicherweise konfligierenden strategischen Interessen unterworfen. Die USA haben deutlich gemacht, dass sie ihr *Train-and-equip*-Programm in Georgien ungeachtet des Weiterbeste-

61 Gemeinsame Erklärung, a.a.O. (Anm. 54).

62 Vgl. Interview des stellvertretenden russischen Außenministers Vladimir A. Čižov, „Naša cel' – Bezvizovoje soglašenie s Evro sojuzom", in: Vremja Novostej vom 4. Dezember 2002, siehe auch unter: http://www. mid.ru/brp4.nsf/e78a48070fl28a7b43256999005bcbb 3/e3a853 c28 b0d2.

63 Interview mit dem Sonderbeauftragten des russischen Präsidenten für eine georgisch-abchasische Regelung und stellvertretendem Außenminister Valerij Loščinin, „Specpredupreždenie dlja Gruzii", in: Itogi Magazin 14/2002 vom 9. April 2002, S. 3; siehe auch unter: http://www.itogi.ru/paper2002.nsf/Article/Itogi_2002_04_08_11_4454.html.

64 Andrew Jack, Fallout from Russia siege felt in valley in Georgia, in: Financial Times vom 2./3. November 2002, S. 3.

hens der Probleme zwischen Russland und Georgien fortsetzen werden.[65] Große Hoffnungen auf eine baldige Lösung sowohl des Konflikts in Südossetien als auch des Abchasien-Konflikts hegen die USA nicht. Indirekt spiegelt sich das in folgender Aussage wider: „Das vergangene Jahr hat gezeigt, dass Fortschritte in Bezug auf eine politische Lösung in Moldau möglich sind.“[66] Das heißt umgekehrt, dass es in den Konflikten in Georgien keine Fortschritte gegeben hat.

Wenn man bedenkt, dass in Georgien – anders als in den Fällen Tschetschenien und Moldau – der Territorialkonflikt nicht vom KSE-Prozess getrennt und daher ohne eine umfassende politische Lösung kein Durchbruch erzielt werden kann, *ist Georgien derzeit der Schlüssel für das In-Kraft-Treten des angepassten KSE-Vertrags*. Dass dies durch „die Anerkennung der gegenwärtigen Realitäten und der Existenz dieser De-facto-Staaten“[67] erreicht werden könnte, ist meines Erachtens eine voreilige und zu weit hergeholte Schlussfolgerung. Aufgrund der strategischen Bedeutung, die Georgien sowohl von Russland als auch von den USA beigemessen wird, sowie aufgrund des Fehlens jeglicher wirklicher Hoffnung auf eine Lösung ist *Georgien das Land, an dem die In-Kraft-Setzung des angepassten Vertrages scheitern kann. Wenn keine der Parteien Flexibilität beweist, kann der angepasste KSE-Vertrag langfristig zur Geisel werden*. Die Meinung eines hochrangigen US-Diplomaten, in der vage Hoffnung angedeutet wird, weist ebenfalls in diese Richtung: „Wir hoffen, dass (...) bei den Istanbul-Verpflichtungen in Bezug auf Moldau und Georgien Fortschritte erzielt werden, weil auf diesem Gebiet noch viel zu tun ist. Wir hoffen, dass spezifische Fortschritte im neuen Jahr uns in die Lage versetzen, mit dem angepassten KSE-Vertrag voranzukommen.“[68]

NATO-Erweiterung und angepasster KSE-Vertrag

Wie bereits erwähnt, war ein Beitritt zum KSE-Vertrag von 1990 nicht möglich, und so konnte sich die Zahl der Vertragsstaaten nur durch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Tschechoslowakei erhöhen. Die Anpassung des Vertrags war daher unter anderem notwendig, um dem Wunsch Russlands nachzukommen, dass diejenigen Länder, die der Atlantischen Allianz beitreten, ebenfalls einem strukturellen konventionellen Rüstungskontrollregime unterworfen würden. Als die Anpassung des KSE-Vertrags in den Jahren 1997 bis 1999 verhandelt wurde, stand noch nicht fest, wie viele Staa-

65 Vgl. US Remains Committed to Conduct Train-and-Equip Program – U.S. Official Says, unter: http://www.mfa.gov.ge/cgi-bin/news/search.cgi?category=all&keyword=Russian+troop.

66 Erklärung von Marc Grossman, US-Staatssekretär für politische Angelegenheiten, abgegeben auf dem Zehnten Treffen des Ministerrats der OSZE in Porto, 6. Dezember 2002, S. 3 (Original in englischer Sprache).

67 Dov Lynch, Frozen Conflicts, in: The World Today 8-9/2001, S. 38.

68 Grossman, a.a.O. (Anm. 66), S. 3.

ten, die nicht Mitglieder des Warschauer Vertrags waren, in die NATO aufgenommen würden. Das Thema hätte bereits 1999 mit der ersten Osterweiterung der NATO auftauchen können, damals war jedoch die Zahl der beitretenden Länder auf drei ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags beschränkt. Mit der auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002 ausgesprochenen Einladung an sieben Staaten, über eine NATO-Mitgliedschaft zu verhandeln, von denen vier (Estland, Lettland, Litauen und Slowenien) keine Vertragsstaaten des KSE-Vertrags von 1990 sind, ist die Frage akut geworden. Man könnte den Schluss ziehen, dass *die erste Osterweiterung die Anpassung des KSE-Vertrags unerlässlich machte, wohingegen die zweite Erweiterungswelle dessen In-Kraft-Treten zu einer dringlichen Angelegenheit macht.*

Über den abstrakten Wunsch hinaus bestand die Russische Föderation insbesondere auf dem Beitritt der baltischen Staaten zum KSE-Vertrag. Dies ist trotz der großen strategischen Asymmetrie zwischen Russland und jedem der drei baltischen Staaten, die keines Rüstungskontrollregimes für einen militärischen Ausgleich bedarf, verständlich. Die Asymmetrie zugunsten Russlands existiert, ungeachtet der Tatsache, dass der Militärbezirk Leningrad derzeit der am wenigsten militarisierte Bezirk in Russland ist. Russland weiß, dass es wenig überzeugend wäre, für den Beitritt der baltischen Staaten zum angepassten KSE-Vertrag auf der Grundlage militärischer Kräftevergleiche im engeren Sinne zu plädieren. Daher erweiterte es seine Argumente und bettete sie in einen breiteren politischen Kontext ein: „Eine Schlüsselfrage für Russland ist die des Beitritts der baltischen Staaten zum angepassten KSE-Vertrag und die Ausweitung militärischer Beschränkungen auf ihr Territorium. Von nicht geringer Bedeutung ist noch immer die Frage der Gewährleistung der Rechte unserer Landsleute in den baltischen Staaten. Mit der Übernahme der Verantwortung für den Erweiterungsbeschluss übernimmt die NATO gleichzeitig einen Teil der Verantwortung für die positive Lösung dieses Problems.“[69] Interessanterweise hat Russland geschlussfolgert, dass Integration nicht nur dazu beiträgt, den Einfluss dieser Kleinstaaten zu erhöhen, sondern auch dazu führt, dass sie u.a. aufgrund ihres gesteigerten Selbstbewusstseins und unter dem Einfluss der anderen Mitglieder einen moderateren Kurs einschlagen. Der Rückschluss, dass die Verbesserung der Beziehungen und die Entspannung zwischen Russland und Polen nach dessen NATO-Beitritt tiefgreifend ist und als Beispiel dienen kann, wäre voreilig.

Die Reaktion der drei baltischen Staaten war vorsichtig, aber kooperativ. Sie haben ihren Beitritt zum Vertrag zu keinem Zeitpunkt ausgeschlossen. Ihre Bereitschaft wurde jedoch von der Tatsache beeinflusst, das der angepasste KSE-Vertrag vor ihrer Einladung zum NATO-Beitritt noch nicht in Kraft ge-

69 Interview mit dem Direktor der Presse- und Informationsabteilung des Russischen Außenministeriums Alexander V. Jakovenko, „Filosofija bezopasnosti“, in: Rossiiskaja Gazeta vom 21. November 2002 (eine englische Übersetzung des Textes befindet sich auf dessen Homepage).

treten war und sie keine Möglichkeit hatten, formal um Aufnahme zu ersuchen. Dies hat zu einer merkwürdigen Asymmetrie geführt. Während Russland als Antragsteller auftrat, konnten die baltischen Staaten nur geltend machen, dass das Ersuchen verfrüht ist. Russland führte aus, dass es „Verpflichtungen zur Begrenzung seiner Militärpräsenz in Nordwesteuropa übernommen hat. Wenn (...) die baltischen Staaten diesen Vertrag [i.e. den angepassten KSE-Vertrag, P.D.] nicht unterzeichnen und wenn sie sich weigern ähnliche Verpflichtungen zu übernehmen, nachdem sie der NATO beigetreten sind, ‚wäre es dumm und lächerlich, wenn Russland nicht darauf reagieren würde'."[70] Kurz vor dem Prager NATO-Gipfel betonte Verteidigungsminister Iwanow: „Der einzige wirkliche Einwand, den Moskau gegen die NATO-Mitgliedschaft von Estland, Lettland und Litauen hat, ist, dass die drei Länder den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa nicht unterzeichnet haben."[71] Wenn Sergej Iwanow korrekt zitiert wurde, kam man ziemlich billig an die Zustimmung Russlands. Man darf jedoch nicht vergessen, dass es eine elementare Regel in der Diplomatie gibt, nämlich, dass ein einmal gemachtes Zugeständnis keine Kompensation mehr verlangt. Daher ist seit der stillschweigenden Zustimmung Russlands zur zweiten Osterweiterungswelle der NATO auf dem Prager Gipfel Ende November 2002 keine Entschädigung an Moskau mehr fällig.

Betrachtet man die Positionen der drei baltischen Staaten zum KSE-Beitritt genauer, fallen einige Unterschiede ins Auge. Die Bedeutung dieser Unterschiede sollte man jedoch nicht überbewerten; sie sind lediglich taktischer Art. Zum Teil sind sie auf den Einfluss, den einige Großmächte, insbesondere die USA, in dieser Angelegenheit haben, zurückzuführen, teilweise gehen sie auf die Erwartungen ihrer heimischen Wählerschaft zurück. Litauen scheint noch am ehesten bereit, Russland in dieser Frage versöhnlich zu stimmen, was aus verschiedenen Gründen verständlich ist. Vor allem lebt in Litauen unter den drei Ländern die kleinste russische Minderheit, daher ist die Rhetorik litauischer Politiker gegenüber Russland zurückhaltender. Angesichts der Tatsache, dass Litauen das physische Verbindungsglied zwischen dem russischen (belarussischen) „Festland" und dem Gebiet Kaliningrad darstellt, ist Vilnius sich bewusst, in welch heikler Lage es sich befindet, und will diese auf keinen Fall weiter verschlechtern. Und schließlich ist die Grenze zum Gebiet Kaliningrad die einzige gemeinsame Grenze Litauens mit Russland. Litauens Präsident Valdas Adamkus erklärte bereits 1999 auf dem Istanbuler Gipfeltreffen: „Wir erwägen die Möglichkeit des Beitritts zu dem Vertrag, vorausgesetzt die Aufnahmebedingungen liegen in unserem nationalen Inte-

70 Russian Defense Minister Worried About Baltic CFE Accession, in: Baltic States Report 32/2002 sowie unter: http://www.rferl.org/balticreport/2002/10/32-021002.html.

71 Russian Defense Minister Again Calls for Baltic States to Jo in CFE Treaty, in: Baltic States Report, 36/2002, sowie unter: http://www. rferl.org/balticreport/2002/10/36-281002.html.

resse."[72] Diese Position hat sich inzwischen weiterentwickelt; als die Aufnahme in die NATO näherrückte, hieß es: „Wir werden ebenfalls den Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag anstreben, sobald er in Kraft getreten ist und allen europäischen Demokratien offen steht."[73]

Die Haltung Estlands wird deutlicher artikuliert, was sich sowohl in den anfangs zurückhaltenderen Erklärungen als auch in der weniger klaren Festlegung zu einem späteren Zeitpunkt widerspiegelt. Auf einem NATO-Treffen im Frühjahr 2002 legte Estlands Ministerpräsident Siim Kallas die Position seines Landes dar: „Lassen Sie mich wiederholen, dass Estland beabsichtigt, dem angepassten KSE-Vertrag beizutreten, sobald der Vertrag für weitere Staaten offen sein wird. Zu verschiedenen praktischen Aspekten unseres künftigen Beitritts sehen wir die Notwendigkeit für Konsultationen mit den NATO-Verbündeten." Als Russland später Druck auf die baltischen Staaten ausübte, um einen frühen Beitritt voranzutreiben, verwies Estland völlig korrekt auf die rechtliche Lage: „Solange das Übereinkommen nicht in Kraft getreten ist, gibt es keine Möglichkeit, ihm beizutreten."[74] Darüber hinaus „hat Estland wiederholt bekräftigt, dass es einen künftigen Beitritt zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa ernsthaft in Erwägung zieht. Zur Zeit steht dieser Schritt jedoch nicht auf der Tagesordnung, da der Vertrag für neue Unterzeichner noch nicht offen ist (...) Sobald der Vertrag für neue Vertragspartner geöffnet wird, wird Estland eine verantwortungsvolle Entscheidung treffen, die vor allen von nationalen Interessen geleitet sein wird."[75]

Die Haltung Lettlands liegt offensichtlich der letzteren näher. Da Riga sich eng mit den USA abstimmt, dem Land, das wahrscheinlich zu einem Großteil dafür verantwortlich ist, dass der angepasste KSE-Vertrag bislang nicht ratifiziert wurde, ist es hauptsächlich darum bemüht, sich in dieser Angelegenheit nicht vorzeitig festzulegen. Als Lettlands Außenminister Indulis Berzins in einer späten Phase erklärte, dass sein Land „sich niemals geweigert hat, dem angepassten Vertrag beizutreten", begrüßte Russland dies und gab der Hoffnung Ausdruck, dass die „neue konstruktive Haltung Rigas bald Wirkung zeigen möge (...)".[76]

Es besteht jedoch überhaupt kein Zweifel daran, dass die baltischen Staaten, Slowenien und später auch andere europäische Staaten dem angepassten KSE-Vertrag beitreten werden, sobald er in Kraft getreten ist. Der NATO-

---

72 Erklärung S.E. Valdas Adamkus', Präsident der Republik Litauen, auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul, 18. November 1999 (Original in englischer Sprache).

73 Erklärung S.E. Valdas Adamkus', Präsident der Republik Litauen, auf der Sitzung des VN-Generalversammlung in New York, 12. September 2002 (Original in englischer Sprache).

74 Harri Tiido, Staatssekretär im estnischen Außenministerium, zitiert in: Baltic News Service vom 31. Juli 2002 (Original in englischer Sprache).

75 Ebenda.

76 Alexander Jakovenko, offizieller Sprecher des russischen Außenministeriums, auf die Anfrage russischer Medien zu den Erklärungen des lettischen Außenministers Indulis Berzins über Lettlands Beitritt zum angepassten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, 2. Oktober 2002, unter: http://www.ln.mid.ru/brp_4nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/9f354e5950483 (Original in englischer Sprache).

Russland-Rat begrüßte „den Ansatz derjenigen Nicht-KSE-Staaten (...) die ihre Absicht erklärt haben, mit seinem Inkrafttreten um Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag zu ersuchen“; die Außenminister „stimmten überein, dass der Beitritt dieser Länder ein wichtiger zusätzlicher Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in Europa sein würde“.[77] Das könnte positive Auswirkungen auf Russland haben, da seine seit langem geäußerte Forderung damit erfüllt wird. Obwohl der Ausdruck der Bereitschaft zum Beitritt eine wichtige politische Geste ist, ist es ebenfalls von Bedeutung, die Bedingungen zu erfahren, unter denen die Staaten dem Rüstungsbegrenzungsregime beitreten. Sie sollten vorab den Umfang der Arsenale festlegen, die sie zum Zeitpunkt des Beitritts vorhalten wollen. Es wäre darüber hinaus wichtig zu wissen, in welchem Verhältnis die nationalen und territorialen Obergrenzen der beitretenden Staaten zueinander stehen.

Russland hat eingesehen, dass es zwischen ihm und den vier Staaten, die 2004 der NATO beitreten werden, keine ungelösten Probleme gibt, obwohl sie – aufgrund der fehlenden Ratifizierung durch die 30 Vertragsstaaten von 1990 – keine Vertragspartner des angepassten KSE-Vertrags werden. Das russische Parlament hat hingegen zu Recht darauf hingewiesen, dass es mit einigen großen Vertragsstaaten des Vertrags von 1990 noch immer Probleme gibt: „In Anbetracht der Tatsache, dass ein Teil dieser Staaten[78] bereits den Wunsch geäußert hat, dem angepassten KSE-Vertrag nach seinem In-Kraft-Treten beizutreten, gibt die Staatsduma ihrer Besorgnis über die unkooperative Haltung gewisser NATO-Staaten, insbesondere der USA und der Türkei, Ausdruck, die die Ratifizierung und das In-Kraft-Treten dieses bedeutenden Dokuments künstlich hinauszögern.“[79] Diese Akzentverschiebung ist – auch wenn sie nicht zu einer baldigen Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags führen mag – sicher logischer und eher gerechtfertigt als die frühere Haltung, die die vier zukünftigen NATO-Mitglieder unter Druck setzte, obwohl sie bereits ihre Bereitschaft bekundet hatten, dem angepassten Vertrag beizutreten, wann immer er in Kraft tritt.

77 Treffen des NATO-Russland-Rats (NRR) auf Ebene der Außenminister, Prag, den 22. November 2002, Erklärung durch NATO-Generalsekretär Lord Robertson in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des NRR, unter: http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p021122d.htm, S. 2.

78 Wie oben ausgeführt, haben die vier Staaten Estland, Lettland, Litauen und Slowenien ihre Bereitschaft zum Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag unmittelbar nach dessen In-Kraft-Treten bereits ausnahmslos bekundet.

79 Erklärung der russischen Staatsduma über die Lage hinsichtlich der NATO-Erweiterung, eingebracht vom Ausschuss für internationale Angelegenheiten und verabschiedet unter Berücksichtigung der Ergänzungen Viktor Alksnis’ am 24. Dezember 2002 (289 Ja-Stimmen), S. 1-2, unter: http://www.ln.mid.ru/Bl.nsf/arh/07B2C4FFFFB75E0943256CA00041C230?Open Document.

Auch über dreieinhalb Jahre nach Unterzeichnung des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags ist dieses bislang noch immer nicht in Kraft getreten. Die aktuelle Zahl der Unterzeichner, die es ratifiziert haben, zeigt, dass noch einige Jahre vergehen werden, bevor der angepasste Vertrag in Kraft tritt. Das ist weder unüblich noch tragisch. Es geschieht recht häufig, dass wichtige multilaterale Verträge erst viele Jahre, nachdem sie zur Unterzeichnung aufgelegt wurden, in Kraft treten. Das bedeutet, da ein Beitritt zum KSE-Vertrag von 1990 nicht möglich ist, dass das Regime konventioneller Rüstungsbeschränkung in Europa weiterhin auf die (ehemaligen) Mitglieder der NATO und des Warschauer Vertrags sowie auf deren Nachfolgestaaten beschränkt bleibt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ab 2004 einige neue NATO-Mitglieder dem KSE-Regime – zumindest vorübergehend – nicht angehören werden, nimmt also zu. Es bleibt ebenfalls ausgeschlossen, dass die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien dem KSE-Vertrag beitreten, unabhängig von dem Wunsch einiger von ihnen, NATO-Mitglieder zu werden.

Seit der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Anpassung im November 1999 stellt seine Ratifizierung ein Dilemma dar. Das liegt an der Komplexität der Lage. Einerseits hat Russland einige seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag und der Schlussakte der Vertragsstaaten nicht erfüllt. NATO-Mitgliedstaaten haben sich politisch verpflichtet, das Anpassungsübereinkommen erst zu ratifizieren, wenn der Vertrag in vollem Umfang eingehalten wird. So hat Russland sich selbst die Hände gebunden. Andererseits hat es wichtige Schritte unternommen, um die spezifischen Verpflichtungen, die es gegenüber Georgien und Moldau eingegangen ist, zu erfüllen, und auch in Tschetschenien hat es seine Verpflichtungen, die sich aus der Flankenregel ergeben, erfüllt. Das Glas ist also entweder halb voll oder halb leer. Das Dilemma ist seit dem 28. Mai 2002, als der NATO-Russland-Rat, der Rat der 20, gegründet und Moskau als wichtiger Kooperationspartner der Allianz anerkannt wurde, noch deutlicher hervorgetreten. Die NATO sollte entscheiden, was wichtiger ist: bei künftigen politischen Schritten von einem statischen Ansatz auszugehen, der die vollständige und verifizierte Erfüllung der Verpflichtungen als Voraussetzung für die Ratifizierung verlangt, oder aber eine dynamische Vorgehensweise zu wählen und die Ratifizierung des angepassten Vertrags „auf Kredit“ vorzunehmen, um so die Erfüllung der Verpflichtungen durch Russland zu belohnen. Über beide Ansätze kann man streiten, beide haben Vor- und Nachteile.

Es hat den Anschein, dass die NATO sich für den statischen Ansatz entschieden hat; derzeit steht sie jedenfalls einmütig hinter ihrer ursprünglichen Haltung, die sie im Mai 2000 auf dem Treffen des NATO-Rats in Florenz eingenommen hat. Obwohl die Einigkeit in dieser Frage bröckelt, hat es bislang keinen Durchbruch gegeben. Angesichts der begrenzten strategischen Bedeutung von KSE scheint es wenig wahrscheinlich, dass sich ihre Haltung

schnell ändern wird. Genau aus diesem Grunde, der relativen strategischen Bedeutungslosigkeit konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, wird in diesem Beitrag der Standpunkt vertreten, dass es triftige Gründe dafür gibt, den statischen Ansatz hinter sich zu lassen und sich für die dynamische Vorgehensweise zu entscheiden. Selbst dann würde die Ratifizierung noch lange auf sich warten lassen, was der NATO einen Hebel an die Hand geben würde, weiterhin sanften Druck auf Russland auszuüben, damit es den Vertrag erfüllt – ganz abgesehen davon, dass es ausreicht, wenn ein einziger Staat in einer der Konfliktregionen den angepassten KSE-Vertrag nicht ratifiziert. Dies könnte immer noch passieren, selbst wenn die NATO und gleichgesinnte Staaten beschließen, ihn zu ratifizieren. Es besteht jedoch die Gefahr, dass im Falle der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten des KSE-Vertrags von 1990 mit Ausnahme derer, die einen Nachteil davon hätten, der Druck auf diese Staaten wächst, wenn der Druck auf Russland, seine Istanbul-Verpflichtungen vollständig zu erfüllen, nachließe. Angesichts der Asymmetrie zwischen Russland einerseits und Georgien und Moldau andererseits wäre dies bedauerlich.

Ich habe versucht nachzuweisen, dass jene ungelösten Konflikte, die den Beginn des Ratifizierungsprozesses durch die NATO-Staaten verhindert haben, entweder verschwunden oder aus Sicht des KSE-Prozesses bedeutungslos geworden sind, zumindest dann, wenn der Ausgangspunkt der Analyse die erklärte Agenda der NATO ist. Es kann jedoch sein, dass sich dahinter etwas ganz anderes verbirgt. Die Agenda beruht nicht auf der Durchsetzung von Regeln und der Respektierung von Werten. Es ist die kaltblütige, realistische Agenda eines Staates. Sie geht von dem Bedürfnis aus, Russland einzuhegen, insbesondere in seiner traditionellen Einflusssphäre und zu einem Zeitpunkt, da seine relative Schwäche offensichtlich ist. Diese Politik der Einhegung kommt jedoch zu einem Zeitpunkt, zu dem sie längst überflüssig sein könnte. Die Annahme liegt nahe, dass, je mehr Russland den Anschein erweckt, Druck auf seine kleineren Partner auszuüben, andere Parteien sich umso mehr versucht fühlen könnten, Letztere zu unterstützen, insbesondere Georgien, das zumindest auf deklaratorischer Ebene eine stärkere Westorientierung zeigt. Eine Art, seine Unterstützung zu signalisieren, ist, den angepassten KSE-Vertrag nicht zu ratifizieren. Es ist jedoch fragwürdig, ob dies angesichts der Komplikationen, die es im Prozess der NATO-Erweiterung verursacht, angemessen ist.

Es dauerte ziemlich lange, bis das russische Außenministerium erkannte, dass das Problem viel weiter gefasst ist, als dass es sich auf den angepassten KSE-Vertrag verengen ließe. „Man hat den Eindruck, dass einigen Leuten der angepasste Vertrag an sich nicht gefällt, genauso wenig wie ihnen andere verbindliche Abrüstungsübereinkünfte gefallen – über ABM, biologische Waffen, Nichtverbreitung, die Nicht-Militarisierung des Weltraums etc. Wir müssen in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass, wenn die Ratifizierung

weiter verzögert wird, der Vertrag ausgehöhlt werden könnte, bis hin zur Bedrohung seiner schieren Existenz.“[80]

Seit Ende 2001 wurde die Welt Zeuge wahrer Flitterwochen in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland. Flitterwochen dauern jedoch nicht ewig – weder im Privatleben noch in der internationalen Politik. Nach meinem Eindruck geht diese innige Beziehung möglicherweise aufgrund von Meinungsverschiedenheiten in regionalen Fragen zuende. Das gegenwärtige Herangehen an den KSE-Prozess und an die zugrunde liegenden ungelösten Regionalkonflikte, dürften auf der Liste möglicher Spielverderber nicht allzu hoch angesiedelt sein. Es wäre es jedoch wert, diese Liste dadurch zu verkürzen, dass der KSE-Vertrag in Kraft gesetzt wird. Dadurch würde der Vertrag auch für den Beitritt geöffnet und könnte so langfristig zu einem gesamteuropäischen Instrument gemacht werden.

80 Jakovenko, a.a.O. (Anm. 27), S. 1-2. Da hier zumindest drei Dinge aufgezählt werden, in denen die USA eine Hauptrolle spielen, ist offensichtlich, wer dafür verantwortlich gemacht wird, dass der angepasste KSE-Vertrag noch nicht in Kraft getreten ist.

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Gianluca Rampolla/Annica Carlsson[1]

Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser – Ein neues Arbeitsfeld für die OSZE bei der Förderung von Sicherheit und Stabilität

Wasser und Sicherheit

Sicherheitsstudien wissen um die Interdependenz von Armut und Stabilität, und viele Überlegungen zum Konzept der „Umweltsicherheit" haben sich über den angenommenen Kausalzusammenhang zwischen Umweltbelastung und gewaltförmigen Konflikten hinaus zu einem breiteren Verständnis von „menschlicher Sicherheit" weiterentwickelt, einem umfassenderen Konzept, in dessen Mittelpunkt die komplexen Beziehungen zwischen Umwelt, Gesellschaft und Sicherheit stehen.

Unter den Umweltfaktoren wurden Wasserressourcen, einschließlich ihrer Verknappung, Verteilung und Qualitätsaspekte, als ein Faktor erkannt, der zu politischen Spannungen führen kann.

Seit 1950 haben die erneuerbaren Wasservorräte bei einem gleichzeitigen Anstieg der Weltbevölkerung von 2,5 Milliarden auf sechs Milliarden Menschen pro Kopf um 58 Prozent abgenommen. Nach Erkenntnissen, die anlässlich eines Symposiums des Stockholmer Internationalen Instituts für Wassermanagement (*International Water Management Institute*, IWMI) im August 2001 bekannt gegeben wurden, wird im Jahr 2025 nahezu ein Drittel der zu erwartenden Weltbevölkerung in Regionen mit extremem Wassermangel leben. Eine Milliarde Menschen hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser.

Mit dem Bevölkerungszuwachs hat die Wassermenge, die aus Flüssen, Seen und Grundwasservorkommen entnommen wird, exponentiell zugenommen. Der dritte globale Umweltbericht (*Global Environmental Outlook 2001*) der Vereinten Nationen legt dar, dass der weltweite Wasserkreislauf mit der Nachfrage nach Wasser in den kommenden Jahrzehnten vermutlich nicht wird Schritt halten können. Expandierende landwirtschaftliche, urbane und industrielle Aktivitäten verursachen eine Verschmutzung der Quellen und verringern so die Wassermenge, die ohne aufwendige Aufarbeitung genutzt werden kann. Darüber hinaus konkurrieren Ziele der Wasserwirtschaft, für die Wasser reguliert wird, darunter die Produktion von Wasserkraft, der Hochwasserschutz und die Schifffahrt, mit den Nutzungsarten, für die Wasser aus Flüssen und Seen entnommen wird.

---

1 Gianluca Rampolla und Annica Carlsson sind Berater im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE. Die in diesem Beitrag geäußerten Standpunkte sind die der Autoren und nicht zwangsläufig die der OSZE.

Dieser Druck auf die Wasserressourcen führt zu einem Wettbewerb zwischen den verschiedenen Nutzungsarten und Nutzern sowohl innerhalb als auch zwischen Staaten.
Aaron Wolf von der Oregon State University fasst zusammen: Streitigkeiten um Wasser treten immer dann auf, wenn das Tempo der Veränderungen in einem Wassereinzugsgebiet die institutionellen Fähigkeiten, diese Veränderungen aufzufangen, übersteigt.[2]
Weltweit gibt es 261 Wassereinzugsgebiete, die die politischen Grenzen von zwei oder mehr Staaten überschreiten. Diese internationalen Wassereinzugsgebiete umfassen 45,3 Prozent der Landfläche der Erde, etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung sind von ihnen abhängig; sie machen weltweit etwa 60 Prozent der Flussgebiete aus. Im OSZE-Gebiet gibt es 104 Wassereinzugsgebiete, die sich zwei oder mehr Länder teilen: 14 zwischen Kanada und den USA, 71 in Europa und 19 in Asien. Diese Wassereinzugsgebiete haben bestimmte Merkmale, die ihr Management besonders schwierig machen. Das wichtigste darunter ist, dass sie die Kooperation zwischen souveränen, unabhängigen politischen Einheiten erfordern. Ungleichheiten zwischen Anrainerstaaten – ob in der wirtschaftlichen Entwicklung, den infrastrukturellen Kapazitäten oder der politischen Orientierung – sorgen zusätzlich für ernste Komplikationen bei der Entwicklung, den Institutionen und dem Management von Wasserressourcen.
Es gibt aber auch gute Nachrichten: Obwohl Wasser der Grund für Konflikte innerhalb und zwischen Staaten ist und zunehmende Wasserverknappung Kriege um Wasser in der Zukunft wahrscheinlicher machen könnte, lehrt uns die Geschichte etwas anderes: Wasser ist häufiger der Ausgangspunkt für Kooperation als für Kriege.
Anrainerstaaten haben bei ihren Ansätzen zu regionaler Zusammenarbeit erhebliche Kreativität an den Tag gelegt, oftmals durch präventive Diplomatie, aber auch durch die Schaffung von „Körben von Vorteilen“, die Positivsummen-Zuteilungen von Wasser an verschiedene Partner und Nutzer erlauben.

Die Rolle der OSZE

Besorgt über die möglichen Bedrohungen der Stabilität, die von nichtnachhaltiger Wassernutzung ausgehen, aber auch in dem Bewusstsein, welche Möglichkeiten das Wassermanagement für die Vertrauensbildung und die Förderung erweiterter Zusammenarbeit bietet, beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten, die nachhaltige Wassernutzung und den Schutz der Wasser-

2 Vgl. Aaron T. Wolf, The Importance of Regional Co-operation on Water Management for Confidence-Building: Lessons Learned, Beitrag für das Zehnte OSZE-Wirtschaftsforum, Prag, 28.-30. Mai 2002, unter: http://www.osce.org/eea.

qualität zum Thema des Zehnten OSZE-Wirtschaftsforums in Prag zu machen,[3] das im Mai 2002 stattfand.

OSZE-Aktivitäten

Die Empfehlungen, die auf dem Wirtschaftsforum[4] abgegeben worden waren, aufgreifend wählte das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) gemeinsam mit Fachorganisationen eine Reihe von Projekten aus, die sich mit Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit Wasser befassen und Dialog und Kooperation in Bezug auf nachhaltiges Wassermanagement fördern sollen. Die Durchführung dieser Projekte wird dazu beitragen, Frühwarnung und Konfliktverhütung zu verbessern und Vertrauensbildung und Konfliktnachsorge zu stärken.
Wasser in Zentralasien ist ein vorrangiges Thema, das insofern Anlass zur Sorge gibt, als Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Wassernutzungsarten und -nutzern langfristig zu einem destabilisierenden Faktor werden könnten, wenn das Problem nicht effektiv und rechtzeitig angepackt wird.[5]
Die Schlussfolgerungen zentralasiatischer Teilnehmer der Regionaltagung über Umwelt und Sicherheit, die im Januar 2003 in Aschgabad stattfand,[6] verdeutlichen, dass die Gründe für die Diskrepanz zwischen den Möglichkeiten der Politik und ihrer tatsächlichen Umsetzung mit folgenden Problemen zusammenhängen:

- mangelnde Koordination und Kooperation zwischen Regierungen (und zwischen Gebern),
- Schwierigkeiten bei der politischen Willensbildung sowohl national (etwas zu unternehmen) als auch international (zu kooperieren),
- nicht ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten und fehlende nationale Kapazitäten,
- unvollständige Implementierung von Gesetzen und Probleme bei der Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit,
- mangelnde technologische Fähigkeiten und fehlende Überwachungs- und Datenverarbeitungssysteme,
- mangelnde internationale und regionale Expertise,
- fehlende Einbindung verschiedener Politikressorts (industrielle Entwicklung, Außenpolitik, Landwirtschaft, Umwelt).

---

3 Dem Zehnten Wirtschaftsforum waren drei Vorbereitungsseminare in Belgrad, Zamora (Spanien) und Baku vorangegangen.
4 Eine abgestimmte Zusammenfassung des Zehnten OSZE-Wirtschaftsforums findet sich unter: http://www.osce.org/eea.
5 Vgl. dazu ICG-Report, Central Asia: Water and Conflict, Asia Report Nr. 34, 30. Mai 2002.
6 Die Tagung wurde im Rahmen der Initiative „Umwelt und Sicherheit" (s.u.) organisiert, an ihr nahmen Experten aus allen fünf zentralasiatischen Staaten teil.

Als vielleicht einzige Organisation in der Region, die in der Lage ist, den politischen Dialog zu fördern, muss die OSZE sich hier engagieren. Die OSZE kann und sollte die politische Willensbildung vorantreiben und Aktivitäten und Projekte entwickeln, die auf eine Ausweitung der Kooperation und der Koordination abzielen.
Die OSZE muss dabei auf verschiedenen Ebenen ansetzen:

1. *Auf höchster Ebene*: Die OSZE sollte zwischen den Staatschefs in Interessenkonflikten vermitteln, Kontakte und Gespräche über die entsprechenden Fragen fördern und alle Parteien an einen Tisch bringen. Nach den Erfahrungen der gescheiterten britischen OSZE-Initiative,[7] könnte es sich als klug erweisen, zunächst einen Dialog auf bi- oder trilateraler Ebene herzustellen und ihn – hoffentlich – zu einem späteren Zeitpunkt auf die regionale Ebene auszuweiten.[8]
2. *Auf zwischenstaatlicher institutioneller Ebene*: Die OSZE sollte die Reform und Stärkung bereits bestehender zwischenstaatlicher institutioneller Mechanismen unterstützen.
3. *Auf nationaler Ebene*: Die OSZE sollte sich an die entsprechenden Behörden und Einrichtungen wenden mit dem Ziel, das Problembewusstsein zu erhöhen, Prioritäten, Interessen und Bedürfnisse zu ermitteln und festzulegen, um so einen Prozess in Gang zu setzen, in dessen Verlauf die Parteien in der Region von ihren historischen oder anders definierten „Rechten" abrücken und auf der Grundlage ihrer „Bedürfnisse" und „Interessen" zu verhandeln beginnen.
4. *Auf lokale Ebene/an der Basis*: Die OSZE sollte auch hier das Problembewusstsein erhöhen, Kompetenz in der Zivilgesellschaft und in lokalen Behörden aufbauen (um z.B. die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen zu stärken) und Projekte, die etwas bewegen und Vertrauen schaffen, fördern (z.B. zwischen Grenzregionen).

Gemeinsam mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE) unterstützt das OCEEA Kirgisistan und Kasachstan bei der Einrichtung einer zwischenstaatlichen Wasserkommission für die Flüsse Tschu und Talas. Die Durchführung dieses Projekts würde nicht nur dazu beitragen, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Kirgisistan und Kasachstan im Falle der Flüsse

7 Großbritannien ergriff im Jahr 2000 unter der Schirmherrschaft der OSZE die Initiative, eine Regionalkonferenz über Wasserfragen zu organisieren. Die Initiative schlug fehl, da Turkmenistan und Usbekistan sich trotz der Werbung der damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der österreichischen Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, für die Veranstaltung anlässlich einer Reise in die Region weigerten daran teilzunehmen.

8 Es gilt zunächst gemeinsame Interessengebiete zum Aufbau von Zusammenarbeit zu finden, die zur Illustration bewährter Praktiken genutzt werden können, wie beispielsweise im Falle des laufenden Projekts von OSZE und UNECE, das Kirgisistan und Kasachstan bei der Einrichtung einer zwischenstaatlichen Wasserkommission für die Flüsse Tschu und Talas hilft (s.u.).

Tschu und Talas verbessert, sondern könnte auch der gesamten Region als Beispiel dafür dienen, wie die Kooperation in Bezug auf grenzüberschreitende Gewässer verbessert und zum Vorteil aller gestaltet werden kann.

Kasten 1: Die gemeinsame kirgisisch-kasachische Wasserkommission

Im Februar 2002 richteten die Regierungen Kirgisistans und Kasachstans ein Ersuchen um Unterstützung bei der Einrichtung einer intergouvernementalen grenzüberschreitenden Wasserkommission an die VN-Wirtschaftskommission für Europa (UN-ECE) und die VN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (UNESCAP). Die Hilfe sollte die Erarbeitung der Satzung der Kommission und andere Tätigkeiten zur wirksamen Implementierung des intergouvernementalen grenzüberschreitenden Wasserabkommens umfassen. Die UNECE bat die OSZE auf dem Prager Wirtschaftsforum um Unterstützung bei der Einrichtung einer solchen Kommission.

Das Projekt zielt auf gute Regierungsführung beim Management gemeinsamer Wasserressourcen zwischen Kirgisistan und Kasachstan durch die Entwicklung institutioneller Vereinbarungen, Strategien und Verfahren sowie den Kapazitätsaufbau für die effektive Implementierung des von beiden Staaten unterzeichneten grenzüberschreitenden Wasserübereinkommens ab.

Erstens wird das Projekt bei der Formulierung der Satzung und der Verfahrensregeln der gemeinsamen Kommission durch eine Serie informeller Treffen und Erkundungsmissionen in die Region sowie Verhandlungsrunden Unterstützung leisten. Mit den jeweiligen Behörden Kirgisistans und Kasachstans und den wichtigsten Interessenvertretern aus der Region werden Treffen unter Beteiligung von Vertretern der VN, der OSZE und Projektberatern veranstaltet. Im Rahmen des Projekts werden die Satzung und die Verfahrensregeln und Verfahren erarbeitet und von den Parteien verabschiedet.

Zweitens wird das Projekt die Entwicklung von Strategien und Instrumenten ebenso wie den Aufbau von Kapazitäten der Kommission zur Inkraftsetzung und wirksamen Implementierung des Abkommens sowohl durch Exkursionen, während derer ihre Mitglieder mit Vertretern grenzüberschreitender Wasserkommissionen in anderen Regionen Europas und Asiens zusammentreffen, als auch durch die Veröffentlichung einer Broschüre über die Kommission und eines Prospekts, der ins Internet gestellt wird, aber auch gedruckt erscheinen soll, fördern. Darüber hinaus werden auf Bedürfnisse der Sachverständigen, die mit der Implementierung des Abkommens befasst sind, zugeschnittene Schulungen angeboten.

Drittens werden eine wirtschaftliche Gesamtanalyse der Wasserressourcen vorgenommen und Politikempfehlungen zur Entwicklung wirtschaftlicher Instrumente für ein nachhaltiges Management grenzüberschreitender Wasservorkommen erarbeitet. Die Ergebnisse der Studie sollen als Bericht in englischer und russischer Sprache veröffentlicht werden.

Die Regierungen Schwedens und Großbritannien haben sich zur Bereitstellung von 50.000 Euro zur Deckung der Kosten des Projekts verpflichtet, dessen operative Phase Anfang des Jahres 2003 begonnen hat.

Darüber hinaus organisierte die OSZE zusammen mit der in der usbekischen Hauptstadt Taschkent ansässigen *Interstate Commission for Water Co-ordination* (ICWC) Anfang des Jahres 2003 einen einwöchigen Workshop, der

sich mit Bewässerungsfragen befasste. Der Workshop bot Regierungsbeamten und NGO-Vertretern aus den fünf zentralasiatischen Staaten ein Forum zur Erörterung von Bewässerungsfragen und von Möglichkeiten, wie sich die Bewässerungsmethoden in den einzelnen Ländern verbessern lassen. Bewässerungsfragen wurden in dem größeren Kontext vernünftiger Methoden des Wassermanagements in Zentralasien behandelt.

Im Südkaukasus versucht das OCEEA, Kooperation beim Wassermanagement als vertrauensbildende Maßnahme zu fördern.

Gegenwärtig gibt es keine institutionellen Mechanismen oder rechtlichen Instrumente für das Wassermanagement im Kura-Araks-Becken und keine Mechanismen für das Management von Grundwasservorkommen. Daten, die zudem häufig veraltet sind, stehen nur in begrenztem Umfang zu Verfügung, der Grad der Verschmutzung ist hoch.

Die OSZE und das NATO-Programm „Wissenschaft für den Frieden" (*Science for Peace Programme*) haben sich zusammengeschlossen und unterstützen das Flussüberwachungsprojekt im Südkaukasus (*South Caucasus River Monitoring Project*), um Lücken in den einheitlichen Wasserstandards zu schließen, einheitliche internationale Standards in der gesamten Region einzuführen und regionale Wasserüberwachungssysteme und Datenbanken neu einzurichten.

Kasten 2: NATO-OSZE-Projekt zur Flussüberwachung im Südkaukasus

Das NATO-OSZE-Projekt zur Flussüberwachung im Südkaukasus ist seit über zwei Jahren im Planungsstadium. Es befasst sich mit der parallelen Überwachung von Wasserressourcen (an 30 Stellen in jedem der drei Länder des Südkaukasus im Kura-Araks-Flusssystem) mit dem Ziel, die lokalen technischen Fähigkeiten zu erhöhen, standardisierte Techniken zur Probenentnahme sowie Analyseverfahren und Verfahren zur Datenverwaltung einzuführen und eine Internet-gestützte Datenbank aufzubauen. Zu den Methoden gehören die Vorbereitung auf Proben- und Datensammlung, Schulung, Laboranalysen und Datenverwaltung sowie die Entwicklung von Systemen und Infrastruktur für das Management von Wassereinzugsgebieten. Die Daten werden auf einer von der University of New Mexico betriebenen Website veröffentlicht und sind frei zugänglich.

Das NATO-Programm „Wissenschaft für den Frieden" (*NATO Science for Peace Programme*) hat die Finanzierung des Projekts bewilligt und die Unterstützung der OSZE erbeten. Das NATO-Programm wird 433.000 Euro für eine Laufzeit von drei Jahren zur Verfügung stellen, die den größten Teil des Projekthaushalts ausmachen. Die OSZE wird dank der Mittel in Höhe von 55.000 Euro, die die schwedische Regierung bereitgestellt hat, sowie dank der 75.000 US-Dollar von Statoil zu den zusätzlichen Kosten beitragen, die nicht im Hauptetat enthalten sind und nicht von der NATO übernommen werden. Die Zusatzmittel dienen der Finanzierung von Schulungsmaßnahmen und Honoraren für Wissenschaftler und belaufen sich für drei Jahre auf einen Gesamtumfang von 283.000 Euro. Das OCEEA ist noch dabei, die restlichen benötigten Mittel einzuwerben.

Die operative Phase des Projekts hat im November 2002 begonnen.

„Die Entwicklung eines Systems zum Austausch von Informationen zum Wassermanagement trägt“ – so NATO-Berater Ferenc László – „zur wirtschaftlichen und politischen Stabilität, zu Sicherheit und Frieden im Südkaukasus bei.“

Des Weiteren schlug die OSZE auf einem gemeinsam mit USAID in Tiflis im November 2002 veranstalteten Treffen die Einrichtung einer Koordinierungsgruppe für Wassermanagement im Südkaukasus (*South Caucasus Water Management Co-ordination Group*) vor. Die Koordinierungsgruppe soll als Beratungsorgan fungieren und sich aus Vertretern der Regierungen Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens, der internationalen Gebergemeinschaft, der internationalen Organisationen und der Partner, die an der Implementierung regionaler Wasserprojekte im Südkaukasus arbeiten, zusammensetzen. Der Vorschlag sollte als Prozess verstanden werden, der nach und nach vom derzeitigen unilateralen Handeln über Phasen der Koordination und Kooperation letztlich – hoffentlich – zu einem regionalen Wassermanagement führt.

Rolle und Funktion der Koordinierungsgruppe für Wassermanagement im Südkaukasus wäre es,

a. einen rechtzeitigen und reibungslosen Informationsfluss über abgeschlossene, laufende und geplante Programme und Projekte zwischen den Mitgliedern der Gruppe zu gewährleisten,
b. die Koordination der Geberinitiativen zu erleichtern mit dem Ziel, Komplementarität und Synergieeffekten sicherzustellen und Doppelungen zu vermeiden, sowie
c. Empfehlungen an die jeweiligen Geberorganisationen bzw. Regierungsvertreter in Bezug auf Handlungsprioritäten in Gebieten, die im Wassersektor Hilfe benötigen, abzugeben.

Der Vorschlag wurde in drei nationalen Workshops in Baku, Jerewan und Tiflis im Februar 2003 diskutiert. Die Diskussion wurde auf regionaler Ebene kurz nach der fünften Europäischen Umweltministerkonferenz „Umwelt für Europa“ im Mai 2003 in Kiew fortgesetzt.

In Osteuropa (Belarus, Ukraine und Moldau) ist das Ziel des OCEEA, durch Initiativen im Wassersektor grenzüberschreitende Kooperation zu fördern und Vertrauen zu schaffen.

Die OSZE unterstützt die regionale Zusammenarbeit beim Management des Dnjestr-Einzugsgebiets und versucht, Prinzipien des Integrierten Wassermanagements (*Integrated Water Resources Management*) in der Region einzuführen und durchzusetzen.

Die OSZE ist gemeinsam mit der UNECE bestrebt, die Diskussion über den gegenwärtigen rechtlichen Status der Beziehungen zwischen Moldau und der Ukraine in Fragen grenzüberschreitender Gewässer zu erleichtern, und unterstützt die endgültige Ausarbeitung, Unterzeichnung und Ratifizierung einer

Dnjestr-Konvention. Dazu sollen zunächst eine sorgfältige Bestandsaufnahme der gegenwärtigen rechtlichen Regelungen in Bezug auf das Flusseinzugsgebiet mit anschließender Bewertung sowie eine Untersuchung der derzeitigen Nutzungsarten und Belastungen des Flusses und seines Einzugsgebiets vorgenommen werden. Dabei wird insbesondere darauf geachtet, den Prozess transparent zu gestalten und die Zivilgesellschaft sowie die Bewohner des Flusseinzugsgebiets daran zu beteiligen, um so ein Beispiel für die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Beschlussfassung in Umweltfragen zu geben.

In der Ukraine initiierte der OSZE-Projektkoordinator gemeinsam mit dem ukrainischen Umweltministerium und dem staatlichen Komitee für Wassermanagement im März 2002 das Projekt „Einführung und Implementierung der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie in der Ukraine".

Im Rahmen des Projekts wurden die EU-Wasser-Rahmenrichtlinie ins Ukrainische und ins Russische übersetzt und eine vergleichende Analyse der ukrainischen Vorschriften für das Wassermanagement erarbeitet. Außerdem wurde eine Informationsschrift „Die EU-Wasser-Rahmenrichtlinie und die Ukraine" mit allgemeinen Informationen über die EU-Richtlinie und die ukrainische Gesetzgebung im Bereich der Wasserwirtschaft und des Gewässerschutzes veröffentlicht. Diese Materialien wurden während zweier Workshops verteilt, um sie den ukrainischen Behörden auf staatlicher und lokaler Ebene, der ukrainischen Öffentlichkeit und NGOs vorzustellen.

Während der Workshops äußerten Vertreter anderer osteuropäische Staaten Interesse an der Entwicklung ähnlicher Projekte. Möglichkeiten, ein solches Projekt durch die Zusammenstellung und Verbreitung der Erfahrungen mit Vorschriften zum Wassermanagement auf die GUS-Region insgesamt zu übertragen und Parallelen zur laufenden Implementierung der Wasser-Rahmenrichtlinie in der EU zu ziehen, werden derzeit diskutiert.

In Belarus hat die kürzlich wiedereröffnete OSZE-Mission Kontakt zu Regierungsvertretern und akademischen und wissenschaftlichen Einrichtungen aufgenommen, um sich auf Prioritäten bei der zukünftigen Zusammenarbeit zu verständigen. Zu den vereinbarten Prioritäten gehören Aktivitäten in folgenden Bereichen: Vermittlung von Grundsätzen des Wassermanagements und der EU-Wasser-Rahmenrichtlinie an belarussische Entscheidungsträger und Experten, Aufbau regionaler Umweltnetzwerke und ihre mögliche Integration in europäische Umweltnetzwerke sowie Umweltschulung für Studenten, Richter und Medien.

Auch in Südosteuropa fördert das OCEEA als Beitrag zur regionalen Stabilität und zur Versöhnung die Zusammenarbeit beim Wassermanagement.

Unter der Schirmherrschaft des Stabilitätspakts für Südosteuropa unterzeichneten die vier Anrainerstaaten der Save, die Republik Kroatien, Bosnien und Herzegowina, die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die Republik Slowenien, am 4. Dezember 2002 ein Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Flussgebiet der Save.

Zur Implementierung der Bestimmungen des Rahmenabkommens wurde ein Aktionsplan entwickelt. Zweck des Aktionsplans ist es, einen Rahmen für die Ermittlung, Prioritäten- und Terminsetzung sowie die Durchführung der erforderlichen Tätigkeiten und Projekte zur Umsetzung des Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit im Flussgebiet der Save zu bieten. Die Ausarbeitung von Protokollen ist der Schlüssel zum Erfolg bei der Implementierung des Abkommens und erfordert einige Anstrengungen bei der Vermittlung zwischen den jeweiligen Interessen.
Die nach Artikel 15 des Rahmenabkommens eingerichtete Internationale Kommission für das Save-Becken trat erstmals am 2. und 3. April in Wien zusammen. Das Treffen wurde von der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative (SECI) arrangiert, das OCEEA fungierte als Gastgeber.
Die OSZE erwägt auch die Entwicklung eines Projekts zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus auf lokaler bzw. Gemeindeebene für Grenzgemeinden entlang der Save.
Nach Beratung mit der EU-Kommission (Generaldirektion Außenbeziehungen) und der dänischen Umweltschutzbehörde, die die Initiative im Namen der EU leitet, sagte das OCEEA zu, sich an der Entwicklung der EU-Wasserinitiative „Strategische Partnerschaft ‚Wasser für nachhaltige Entwicklung' in Osteuropa, dem Kaukasus und Zentralasien" durch die Erweiterung der Sicherheitsdimension von Integriertem Wassermanagement zu beteiligen. Das OCEEA wird dabei mit den zwölf GUS-Staaten, der EU und Partnerorganisationen bei der Durchführung der Initiative zusammenarbeiten, indem es seine Erfahrung und seine Expertise einbringt, aber auch durch die OSZE-Feldoperationen und indem es seine eigenen Tätigkeiten in das Programm integriert. Das OCEEA ist davon überzeugt, dass eine bessere Koordination laufender und geplanter Projekt notwendig ist, will man Synergieeffekte erzielen und die vorhandenen Geldmittel effizienter nutzen, um so nachhaltige Entwicklung zu fördern und sich mit Problemen des Wassermanagements auseinander zu setzen, die gleichermaßen eine Bedrohung der Stabilität, aber auch ein Beitrag zur Vertrauensbildung sein können.
Schließlich leiten OSZE, UNDP und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ein Projekt zur Förderung der Zusammenarbeit im Umweltmanagement, um so Kooperation und Sicherheit in Südosteuropa und Zentralasien insgesamt zu fördern.[9]
Wasser ist aufgrund seiner entscheidenden Bedeutung einer der Hauptschwerpunkte des Projekts. Das Projekt steht kurz vor Abschluss seiner ersten Phase, in der Umwelt- und Sicherheitskrisenherde ermittelt wurden. Das Programm soll danach in eine zweite Phase eintreten, in der eine Reihe von Aktivitäten und Projekten zur Lösung der in der ersten Phase ermittelten Probleme entwickelt und durchgeführt werden, die es der OSZE gleichzeitig ermöglichen, im Bereich Umwelt und Sicherheit tätig zu werden. Die drei

9 Weitere Informationen zur Initiative „Umwelt und Sicherheit" unter: http://www.envsec.org.

Partnerorganisation beabsichtigen ein Arbeitsprogramm zu entwickeln und Probleme in Angriff zu nehmen, die als Sicherheitsbedrohungen ausgemacht worden sind. Das Arbeitsprogramm soll sich auf folgende Pfeiler stützen:

- *Vulnerabilitätsanalyse, Frühwarnung und Überwachung*: Fortsetzung und Verstärkung der Bewertung der Sachverhalte, die als Bedrohungen identifiziert wurden, Beginn einer umfassenden Kampagne zur Bewusstseinsbildung und Kommunikation durch Veröffentlichungen und Verteilung, Schulung und Ausbildung, Beratung und Dialog; die Vulnerabilitätsanalyse, die Entwicklung geeigneter Indikatoren, die Einrichtung einer integrierten Datenbank und der Aufbau eines langfristigen Überwachungssystems sollen ermöglicht und gefördert werden.
- *Entwicklung und Implementierung einer integrierten Politik*: Förderung der Einbeziehung von Verbindungen zwischen Konflikt und Umwelt in das Gesamtspektrum der Strategien und Programme von multilateralen Umweltabkommen und Aktivitäten zur Konfliktverhütung über nationale, regionale, und sektorale Umweltpläne und -analysen bis hin zum gleichzeitigen Aufbau von Verbindungen mit anderen Evaluierungsprojekten, wissenschaftlichen Netzwerken und politischen Programmen.
- *Institutionelle Entwicklung, Kapazitätsaufbau und Lobbyarbeit*: Förderung regionaler, nationaler und zivilgesellschaftlicher Programme zur Stärkung institutioneller und individueller Fähigkeiten zur Verhütung und friedlichen Lösung von Streitigkeiten sowie Nutzung der Zusammenarbeit im Umweltbereich zur Stärkung der sozioökonomischen Entwicklung; dies soll durch informelle und formelle Mechanismen der Streitbeilegung und friedensschaffende Maßnahmen, durch wachsenden Zugang zu und Austausch von Informationen und durch die Umsetzung von Schulungsprogrammen für die Interessengruppen realisiert werden.

Lehren und Erfahrungen

Im Zuge dieses Prozesses hat das OCEEA eine Reihe von Erfahrungen gemacht, von denen es sich bei seiner Arbeit an der Entwicklung eines strukturierteren Ansatzes bei der Behandlung von Wasser- und Sicherheitsfragen in Zukunft leiten lassen wird.

Streitigkeiten über Wasserressourcen können in Kombination mit anderen Faktoren wie beispielsweise Armut, Ungleichheit und Diskriminierung Spannungen verursachen und letztlich Konflikte auslösen. Gleichzeitig kann Zusammenarbeit beim Wassermanagement aber auch ein Faktor sein, der zur Lösung umfassenderer politischer Streitigkeiten beiträgt.

Institutionen wie Flusskommissionen sind wichtig, und sie müssen in der Lage sein, Veränderungen – sowohl politische als auch ökologische – aufzufangen.

Wasser kann zu einem Katalysator für Kooperation werden, weil es den Aufbau technischer, persönlicher und schließlich politischer Beziehungen zwischen den Parteien ermöglicht.
Solange die Parteien ihre Positionen anhand ihrer „Rechte“ definieren, können in Wasserstreitigkeiten keine Übereinkünfte erzielt werden. Erst wenn die Konfliktparteien von ihren historischen oder anders definierten Rechten abrücken und auf der Grundlage ihrer „Bedürfnisse“ und „Interessen“ zu verhandeln beginnen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, zu Übereinkünften zu gelangen.
Ein regionaler Ansatz in technischen Fragen kann die Lösung bilateraler politischer Streitigkeiten erleichtern. Multilateralismus kann ein geeigneter Rahmen für die Beratung von Fragen sein, die später in diesem Rahmen bilateral gelöst werden können.
Ein multilateraler Ansatz kann die Grundlage für einen gemeinsamen Nenner, persönliche Bekanntschaften und vertrauensbildende Maßnahmen sein.
Last, but not least, muss Wasser im politischen Kontext internationaler Beziehungen gesehen werden. Lösungen von Wasserproblemen, die diesen Kontext außer Acht lassen, haben nur begrenzte Chancen auf dauerhafte Ergebnisse.

Walter Kemp[1]

Die Entflechtung von Kriminalität und Konflikt – Eine Herausforderung für die OSZE[2]

In der heutigen Welt sind gewaltsam ausgetragene Konflikte eine der größten Bedrohungen für die Sicherheit. Mitunter ziehen sich solche Konflikte in die Länge, weil einzelne Personen oder Gruppen von Personen ein starkes Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung der instabilen Situation haben. Konflikte schaffen ein Umfeld, in dem Korruption und organisierte Kriminalität in einem solchen Ausmaß gedeihen können, dass sie zu einem Hindernis für die Konfliktlösung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt werden. Manchmal sind die Täter einfach Schmarotzer eines Konflikts, in anderen Fällen entsteht eine symbiotische Beziehung zwischen politischen und kriminellen Elementen. Dann werden Verbrechen, Korruption, politische Ziele und ethnischer Extremismus zu einem explosiven Gemisch.

Dieses Phänomen zu begreifen ist vor allem aus zwei Gründen wichtig. Zum einen wird man feststellen, dass in einigen Fällen Konflikte, die das Etikett „interethnisch" tragen, weniger mit ethnischen oder national-kulturellen Problemen zu tun haben als vielmehr mit der Verteidigung eng begrenzter ökonomischer Interessen. Auf der Suche nach Lösungen muss daher kriminellen Handlungen als solchen oder Korruption ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt werden wie „nationalistischen" Zielen. Die zweite grundsätzliche Überlegung betrifft das entgegengesetzte Extrem, nämlich die Tendenz, Minderheiten mit Kriminellen oder Terroristen gleichzusetzen und damit das harte Durchgreifen gegen Extremisten als Vorwand für den „Umgang" mit Minderheitenproblemen zu benutzen. Das kann interethnische Feindseligkeiten vertiefen und langanhaltende Instabilität erzeugen.

Wer die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt besser versteht, kann gezielter an das heikle Thema herangehen. Umgekehrt gilt: Ist man sich der Komplexität dieses Zusammenhangs nicht bewusst, führt dies entweder dauerhaft in eine Sackgasse in einem scheinbar unlösbaren Konflikt, in dem es immer wieder zu sporadischen Gewaltausbrüchen kommt, oder es verleitet zu plumpen Aktionen, die sich wahllos gegen irgendwelche Gruppen richten, denen man Verbindungen zu Extremisten nachsagt.

---

1 Der Verfasser ist Berater des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und Experte für Mittel- und Osteuropa. Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors und geben nicht diejenigen des HKNM oder der OSZE wieder.

2 Der Beitrag beruht auf: Walter Kemp, Profiting from Instability: Crime, Corruption and Inter-Ethnic Conflict, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, PSIO Occasional Paper 1/2003, Genf 2003, S. 49-73.

Die Instrumente zur Verhütung interethnischer Konflikte werden immer ausgefeilter. Es wurden Standards zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten entwickelt, die Regierungen bemühen sich (in der Regel) darum, ihren entsprechenden Verpflichtungen nachzukommen, und internationale Organisationen haben eine hilfreiche Beobachter- und Vermittlerrolle übernommen, um sicherzustellen, dass interethnische Streitigkeiten friedlich gehandhabt werden. Die Staaten Europas – insbesondere diejenigen an der Peripherie der Europäischen Union – sind stabiler und besser integriert als noch vor zehn Jahren, unmittelbar nach dem Zusammenbruch des Kommunismus. Streitigkeiten zwischen Minderheiten und Mehrheiten bestehen zwar fort, sind jedoch selten eine Bedrohung für die Sicherheit und können – in den meisten Fällen – mit innerstaatlichen Mitteln gelöst werden.

Und doch bleiben interethnische Konflikte eine Bedrohung. Die Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ist fragil. Die Ermordung Ministerpräsident Zoran Djindjićs erschüttert Serbien und Montenegro. Bosnien und Herzegowina und das Kosovo (Serbien) haben aus den letzten Konflikten tiefe Narben zurückbehalten. Über Teilen Zentralasiens liegt noch immer der Schatten der Instabilität ihres Nachbarn Afghanistan und regionaler Spannungen. Im Kaukasus sind die so genannten „eingefrorenen" Konflikte in Abchasien und Berg-Karabach noch immer nicht aufgetaut, dasselbe gilt für Transnistrien; und Tschetschenien bleibt ein tödlicher Morast. In Spanien ist die Bedrohung durch Terroranschläge allgegenwärtig und konfessionell motivierte Gewalt sucht einen Teil des Vereinigten Königreichs heim.

Das Spektrum der Vorgehensweisen in solchen Situationen ist breit; es reicht von der bewaffneten Konfrontation bis zur Geheimdiplomatie. Da die Ursachen und Merkmale der Konflikte so unterschiedlich sind, ist es schwierig (und wahrscheinlich auch nicht sehr hilfreich), allgemeine Aussagen zu den Gemeinsamkeiten zu machen.

Auffallend ist jedoch, dass sich einige der Konflikte schon so lange hinziehen und dass wiederholte und verschiedenartige Versuche, die Konfliktparteien miteinander zu versöhnen, fehlgeschlagen sind. Natürlich brauchen Konfliktverhütung und Mediation oftmals Jahre, ein spektakulärer oder rascher Durchbruch ist in den wenigsten Fällen zu erwarten. Derartige Prozesse erfordern es in der Regel, schrittweise vorzugehen und ganz allmählich Vertrauen aufzubauen. Drehen solche Schritte sich jedoch im Kreis oder verlaufen im Sande, weil die Lösung eines Konflikts den eigennützigen Interessen einiger der Hauptakteure zuwiderlaufen würde, muss man über einen Richtungswechsel nachdenken.

Die gängigen Methoden und Werkzeuge der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wurden nicht für Konflikte entwickelt, die mit Korruption oder organisierter Kriminalität zusammenhängen. Das herkömmliche Paradigma

beruht auf legitimierten staatlichen Akteuren, die ein gewisses Maß an souveräner Kontrolle über ihr Staatsgebiet haben, verpflichtet sind, Rechtsstaatlichkeit zu achten (oder zumindest zu entwickeln), über transparente und rechenschaftspflichtige Wirtschaftssysteme verfügen und ein Gewaltmonopol besitzen, das sie zudem verantwortungsbewusst einsetzen (sollten). Dieses Raster lässt sich nur schwer anwenden, wenn man es mit Regimen zu tun hat, die zwar nicht anerkannt sind, aber die Kontrolle über De-facto-Staaten ausüben, mit korrupten Regimen, die ethnische Partikularinteressen vertreten, oder mit Gruppierungen, die die Legitimität des Staates und sein Gewaltmonopol (z.B. durch Terroranschläge oder bewaffnete Aufstände) in Frage stellen. Was passiert z.B., wenn mindestens eine der beteiligten Parteien davon profitiert, dass ein Konflikt nicht gelöst wird, was wiederum auch die internationale Gemeinschaft betrifft? Wie verhält man sich einer Regierung oder Gemeinden gegenüber, denen korrupte Beamte angehören, die sich der Politik bemächtigen, um ihre eigenen Interessen zu schützen? Wie soll man Integrationsstrukturen unterstützen, wenn sie durch und durch verrottet sind? Und wenn es bereits zum Ausbruch von Gewalt gekommen ist: Wie geht man mit berechtigten Klagen einer Minderheit um, ohne Gewalt zu billigen oder mit „Terroristen“ zu sprechen? Allein die Tatsache, dass solche Situationen im traditionellen Paradigma gar nicht enthalten sind, legt nahe, dass diese Probleme neue Herausforderungen darstellen und neue Vorgehensweisen erfordern.

Organisierte Kriminalität, insbesondere grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, ist eine wachsende Gefahr für die Sicherheit. Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, Schmuggel und Geldwäsche werden in einer Welt zunehmend durchlässiger Grenzen, verbesserter Kommunikation und schnellerer Transportmöglichkeiten immer akuter. Dazu kommt mit der Korruption ein Krebsgeschwür, das die Glaubwürdigkeit von Unternehmen, Unternehmenskulturen und Regierungen zerfrisst. Glücklicherweise nehmen auch die Anstrengungen, dieser Gefahren Herr zu werden, sowohl auf der politischen als auch auf der operativen Ebene zu.[3] Es muss aber noch mehr getan werden, um das Verhältnis von interethnischen Konflikten und organisierter Kriminalität zu beobachten und Schritte zu ihrer Entflechtung zu erwägen.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen nicht Korruption und organisierte Kriminalität an sich. Ziel ist es vielmehr zu beleuchten, wie sie politische Beweggründe und ethnische Konflikte beeinflussen und wie sie umgekehrt von diesen beeinflusst werden. Die Ausgangsthese lautet, dass Korruption und organisierte Kriminalität nicht nur eine Bedrohung an sich darstellen, sondern eine signifikant stärker destabilisierende Wirkung entfalten, wenn sie mit ethnischen Fragen verflochten sind. Entscheidend ist zu erkennen, wie diese

3 Siehe das am 15. November 2000 verabschiedete Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (A/Res/55/25) unter: http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_wr.pdf; zur Arbeit des UN Office on Drugs and Crime (UNODC) siehe: http://www.unodc.org.

Verflechtung aussieht, und in jedem einzelnen Fall herauszufinden, wie sie entflochten werden kann.

Alarmzeichen in der Phase vor dem Konflikt

Konflikte beginnen in den seltensten Fällen damit, dass korrupte oder kriminelle Elemente den Konflikt suchen. Konflikte haben in der Regel andere Ursachen; erst wenn sie ausgebrochen sind, nutzen kriminelle Elemente die Situation aus. Ideologische, kulturelle und Machterwägungen werden dann absichtlich oder unabsichtlich von Opportunisten, die bei der Maximierung ihrer Interessen vom Konfliktumfeld profitieren, als Vehikel benutzt. Ist es zu dieser Verquickung erst einmal gekommen, haben es gemäßigte Kräfte schwer, den Zug noch aufzuhalten. „Ethnische Unternehmer", egal ob sie aus der ethnischen oder der unternehmerischen Ecke kommen, profitieren von der Situation und haben daher wenig Interesse an einem Kompromiss, wenn ihre eigenen Interessen nicht gesichert sind. Solange sie an der Macht sind, diktieren sie die Bedingungen.

In der dem Konflikt vorausgehenden Phase ist es deshalb entscheidend, die ihm zugrunde liegenden Beschwerden über Missstände von extremistischer Rhetorik zu trennen. Können berechtigte Beschwerden zur Sprache gebracht werden und hat sich die Lage erst einmal beruhigt, erhalten die Extremisten weniger Unterstützung aus der Bevölkerung.

Ist die Schwelle zur Gewalt jedoch überschritten, wird die Chance zur Versöhnung immer geringer, da gemäßigte (gemeinsame) Positionen immer mehr an Boden verlieren. Gewalt provoziert möglicherweise Gegengewalt und setzt damit eine unheilvolle Spirale in Gang. Gemäßigte Stimmen werden marginalisiert. Extremisten schlüpfen in das Gewand von Verteidigern der „nationalen" Interessen und überbieten sich gegenseitig bei der Darstellung ihrer Legitimation als die einzigen „wahren" Verteidiger nationaler bzw. ethnischer Interessen.

Haben sich die Beziehungen erst einmal so weit verschlechtert, gilt es aufmerksam zu beobachten, ob die Extremisten ihre Drohungen in die Tat umsetzen. Welche Mittel stehen ihnen zur Verfügung, um ihre Drohungen wahr zu machen? Wer unterstützt sie politisch, aber auch auf andere Weise (z.B. mit Waffen und Geld)? Zu den Warnzeichen gehören auch die Unterstützung von Extremisten durch staatliche Kreise (z.B. einflussreiche Parteien, Minister, Armeeeinheiten, das Innenministerium, Spezialkräfte der Polizei) und mächtige Wirtschaftsinteressen sowie die Unterstützung von Minderheiten durch Patronagestaaten (*kin states*), kriminelle Netzwerke oder andere externe Unterstützer wie z.B. eine mobilisierte Diaspora.

Spielt die Mehrheitselite die nationalistische Karte, entsteht die Gefahr, dass „nationale" Interessen – sowohl im Sinne staatlicher als auch spezifischer ethnisch-kultureller Interessen – untrennbar mit den Interessen des Regimes

verknüpft werden – was gut für den einen ist, wird auch als gut für den anderen verkauft. „Im Namen des Vaterlandes" werden dann vielleicht bestimmte Freiheiten ausgesetzt, Minderheitenrechte beschnitten und die private Industrie staatlicher Kontrolle unterworfen. Der Zweck heilige die Mittel bei der Verteidigung der national(staatlich)en Interessen, wird dann behauptet. Extremisten der Minderheit bedienen sich ähnlicher Argumente und auf beiden Seiten setzt eine Belagerungsmentalität ein.
Das sind die Bedingungen, unter denen sich die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt herausbildet. Einige der Beteiligten gehen in dem Versuch der Interessenmaximierung möglicherweise bereitwillig den Weg des Konflikts. Entweder lassen Extremisten die Situation eskalieren und die Profiteure folgen ihnen oder die von dem Konflikt zu erwartenden Vorteile übersteigen aus Sicht der Protagonisten dessen Kosten. Das bedeutet keineswegs, dass jegliches Kalkül und alle Handlungen auf unrechtmäßig erworbenen Einkünften beruhen. Charles King hält hierzu fest: „Der Unterschied zwischen Freibeuter und Gründungsvater, Pirat und Präsident liegt oft in Wahrheit weit mehr im Dunkeln als die nationale Mythenbildung normalerweise zulässt".[4] Das Konfliktrisiko ist jedoch höher, wenn der Schutz eigennütziger Interessen durch dubiose Mittel mit ethnischen und kulturellen Missständen kombiniert wird.
Sobald sich die Lage verschlechtert, wollen Extremisten möglicherweise ihre Glaubwürdigkeit demonstrieren und Aufmerksamkeit gewinnen, indem sie Gewalttaten verüben und ein Patronagenetz aufbauen, das ihre Position festigt. An diesem Punkt hat der Konflikt mehr oder weniger eingesetzt.

Konfliktbearbeitung

Bei der Konfliktbearbeitung unterscheidet man drei Konflikttypen: anhaltende Konflikte, sporadische Konflikte und „heiße" Konflikte.

Anhaltende Konflikte

Mit anhaltenden Konflikten („*entrenched conflicts*") meine ich einen Zustand, in dem weder Krieg noch Frieden herrscht. Er wird häufig mit der Bezeichnung „eingefrorene Konflikte" („*frozen conflicts*") beschrieben; ich stimme aber eher mit denjenigen überein, die darauf aufmerksam machen, dass diese Konflikte in Wirklichkeit ziemlich dynamisch sind.[5]
Konflikte werden in der Regel in der Phase unmittelbar nach einem virulenten Konflikt, der nie richtig gelöst wurde, zu anhaltenden Konflikten. Der

4 Charles King, The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States, in: World Politics 4/2001, S. 524-552, hier: S. 524 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachlichen Texten sind eigene Übersetzungen).
5 Vgl. Dov Lynch, Managing Separatist States: A Eurasian Case Study, Institute for Security Studies, Occasional Papers Nr. 32, November 2001.

Konflikt hat zwar Fakten geschaffen, Frieden ist jedoch – bislang – nicht eingekehrt.

In anhaltenden Konflikten ist es einer Gruppe gelungen, die Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet an sich zu reißen. Diese Kontrolle wird von einem sehr stark auf einzelne Personen fixierten Regime mit undurchsichtigen und extrem zentralisierten Entscheidungsstrukturen ausgeübt.[6] Die Elite verfügt unter Umständen gestützt auf ihre Truppen und ihre Ressourcen über weitreichende Souveränität. King hält zu Fällen wie Berg-Karabach, Transnistrien, Südossetien und Abchasien fest: „Aus den Separatisten der frühen neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts sind die Staatsgründer des frühen 21. Jahrhunderts geworden, die De-facto-Staaten schaffen, deren Fähigkeit, Streitkräfte aufzustellen, ihr Territorium zu kontrollieren, ihre Kinder auszubilden und lokale Volkswirtschaften zu unterhalten ungefähr ebenso gut entwickelt ist wie diejenige der anerkannten Staaten, zu denen sie theoretisch noch gehören."[7] Tschetschenien ist ein Grenzfall. Wie weiter unten ausgeführt wird, laufen die Republika Srpska und die „Herzeg-Bosna" Gefahr, sich in dieselbe Richtung zu bewegen.

Dass die Regierungsform der De-facto-Staaten als illegitim und ihre Einnahmequellen als illegal betrachtet werden, leuchtet ein, üben sie doch innere Souveränität ohne äußere Legitimation aus. Und doch sind sie möglicherweise überlebensfähig.

Die Regime könnten ihr Überleben beispielsweise dadurch sichern, dass sie lukrative Industrien kontrollieren, die sie entweder übernommen oder selber aufgebaut haben, wie z.B. Stahlerzeugung oder Waffenproduktion in Transnistrien. Auch Einkünfte aus der Ausbeutung natürlicher Ressourcen auf dem Territorium, das sie kontrollieren, können der Grund für ihr Überleben sein. Beispiele hierfür sind Diamanten in Ländern wie Angola oder Sierra Leone, Holz in Kambodscha oder Myanmar, Opium in Afghanistan oder Koka in Kolumbien. Die Ressourcen können dabei sogar relativ unbedeutend sein, wie z.B. der saisonale Handel mit Haselnüssen und Mandarinen im Falle Abchasiens.

Ebenso kann sich ein System einer kapitalistischen Vetternwirtschaft oder eines korrupten Korporatismus entwickeln, dessen Fundament in der Regel ein Netzwerk aus Geschäftsleuten, Verwandten und Kriegsveteranen aus dem engeren Umfeld der herrschenden Elite ist. Der Fall des Konzerns Sheriff in Transnistrien ist ein klassisches Beispiel. Die Finanz- und Industriegruppe, die von ehemaligen Polizisten geleitet wird und eng mit der Familie von „Präsident" Igor Smirnow verflochten ist, kontrolliert Schlüsselsektoren der Wirtschaft, darunter Tankstellen, Telekommunikation, Medien und eine Supermarktkette.[8] Vor kurzem hat sie außerdem ein Fußballstadion nach europäischem Standard (mitsamt einem Vier-Sterne-Hotel) für den firmeneigenen

6 Vgl. Ebenda, S. 6.
7 Vgl. King, a.a.O. (Anm. 4), S. 525.
8 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 13.

Fußballverein, der bereits mehrfach moldauischer Meister war, gebaut. Erwähnenswert ist, dass es Transnistrien nichts ausmacht als Teil der Republik Moldau zu gelten, wenn es um die Teilnahme am UEFA-Cup geht.

Manche „Quasi-" oder De-facto-Staaten erweisen sich auch als versierte Eintreiber von Zöllen für Waren, die „ihr" Hoheitsgebiet passieren. Das gilt z.B. für Südossetien, das den lukrativen Korridor von Wladikawkas kontrolliert. Auch Transnistrien hat es als zollfreie Zone zu ansehnlichen Einkünften gebracht und profitiert angeblich vor allem vom Handel mit Zigaretten, Alkohol, Menschen, Kleinwaffen und Benzin. Die Tatsache, dass es weder eine demokratische Regierung gibt noch rechtsstaatliche Verhältnisse herrschen, das vorhandene Regime aber gleichzeitig in der Lage ist, seine Sicherheitsinteressen zu schützen und die Kontrolle über ein bestimmtes Territorium aufrechtzuerhalten, begünstigt ein Umfeld, in dem das Regime seine Bedingungen diktieren und die Erwerbsquellen kontrollieren kann.

Aufgrund der Belagerungsmentalität der herrschenden Eliten in solchen Staatsgebilden ist ihr persönliches Schicksal (bzw. ihr privates Vermögen) eng an das Schicksal ihrer Regime gebunden. Die Bedrohung durch die Außenwelt – zumeist der Staat, von dem sie sich gelöst haben – wird hochgespielt, um so die Legitimität der Elite und ihrer gerechten Sache zu zementieren. Wie es ein Beobachter formuliert, handelt es sich dabei im Endeffekt um Schutzgelderpressung: Man kreiert eine Gefahr und verkauft gleichzeitig den Schutz dagegen für teures Geld.[9] Häufig wird dabei an ethnische Gefühle appelliert. Genannt sei hier Abchasien, wo die Abchasen, obgleich sie in der Minderheit sind, ihren Anspruch auf Unabhängigkeit z.T. mit dem Recht auf nationale Selbstbestimmung begründen. Das transnistrische Regime geht in seiner Behauptung, es verteidige „sein Volk" gegen die „Romanisierung" Moldaus, sogar so weit, dass es Moldauisch in kyrillischer statt in lateinischer Schrift schreibt. Auf die analogen Fälle der „Herzeg-Bosna" und der Republika Srpska wird weiter unten noch eingegangen.

Einer der Gründe dafür, dass es bei der Lösung solcher Situationen nur wenig Fortschritte gibt, kann darin liegen, dass einflussreiche Mitglieder der Zentralregierungen derjenigen Staaten, von denen sich die „Quasi-Staaten" abgespalten haben, (oder auch der Nachbarstaaten) ebenfalls vom Status quo profitieren. King stellt fest, dass es in einigen Fällen zu einer Art Komplizenschaft der Zentralregierungen kommt: „Die Vorteile staatlicher Schwäche kommen nicht nur den Separatisten zugute, sondern auch denjenigen Institutionen und Einzelpersonen, die vorgeblich dafür verantwortlich sind, sie zu beheben."[10] Einflussreiche Kräfte (von höchsten Regierungsbeamten bis zu einfachen Grenzposten) kassieren vielleicht einen Teil der Einkünfte der abtrünnigen Regionen, erhalten Schmiergelder oder nutzen möglicherweise den fragwürdigen Status ihrer „Feinde", um ihren eigenen dubiosen Aktivitäten

9 Vgl. Charles Tilly, War-Making and State-Making as Organized Crime, zitiert in: Lynch, a.a.O (Anm. 5), S. 10.

10 King, a.a.O. (Anm. 4), S. 544; vgl. auch ebenda, S. 544-547.

nachzugehen. In solchen Situationen haben die Hauptakteure auf beiden Seiten ein Interesse daran, den Status quo zu erhalten, da beide Seiten davon profitieren. Das wiederum führt zu bi- oder multiethnischer Korruption, die so lange blüht, wie niemand Ärger macht.
Ebenso ist es möglich, dass Nachbarstaaten, Patronagestaaten und/oder Unterstützer von außen ein politisches oder ökonomisches Interesse daran haben, eine bestimmte Gebietseinheit über Wasser zu halten oder aber ein gewisses Maß an Instabilität zu erzeugen.

Sporadische Konflikte

Zu den sporadischen Konflikten zählen *Hit-and-run*-Aktionen, das Wiederaufflackern „eingefrorener" Konflikte oder auch langjährige Streitigkeiten, die von Zeit zu Zeit in Gewalt münden (darunter Terrorismus).
Wie bei den anhaltenden Konflikten benötigen die Täter auch hier genügend Ressourcen, um ihre eigene Existenz sichern, ihre Gefolgsleute unterstützen und eine zuverlässige Streitmacht ausrüsten zu können. Der Hauptunterschied besteht jedoch darin, dass sie nur in seltenen Fällen ein Territorium kontrollieren, über wesentlich kleinere und versprengtere Netzwerke verfügen und eine weniger auf Personen fixierte Führungsstruktur besitzen. Das scheint vor allem auf terroristische und paramilitärische Gruppen in Westeuropa, Rebellengruppen in Teilen des Balkans und Banden im Kaukasus und in Zentralasien zuzutreffen.
Die Einnahmen in sporadische Konflikte involvierter Gruppen stammen normalerweise aus Schmuggel, Geldwäsche, Entführungen, Erpressung und Raubüberfällen. Unter Umständen erhalten sie auch Unterstützung aus Patronage- oder Nachbarstaaten, von Gesinnungsgenossen, Mitgliedern der Diaspora oder von Leuten, die entweder ein Interesse daran haben die Lage weiter zu destabilisieren oder die von der daraus resultierenden Instabilität profitieren.
In einigen Fällen können die kriminellen Aktivitäten Mittel zum Zweck sein. Das Geld aus den Straftaten wird zur Beschaffung von Waffen und Sprengstoff, zur Bezahlung von Unterstützern and zur Durchführung von Operationen verwendet. In anderen Fällen wiederum können kriminelle Aktivitäten auch Selbstzweck sein, wobei „ethnische" Fragen lediglich als Rekrutierungsinstrument, Ablenkungsmanöver oder aber als hilfreicher Katalysator zur Erzeugung von Unterstützung dienen. In den meisten Fällen verschwimmen die Grenzen zwischen Kriminalität und Konflikt und zwischen beiden entwickelt sich eine symbiotische Beziehung.
Nehmen wir z.B. die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die von 1999 bis 2001 zu den wichtigsten Ursachen von Instabilität im Ferganatal gehörte. Es scheint, dass die IBU einerseits neue Kämpfer für ihre Sache gewinnen konnte, weil der Islam eine Alternative zu den drängenden ökonomischen und sozialen Problemen in der Region bot, andererseits aber auch, weil für

die Teilnahme an bewaffneten Aufständen attraktive Löhne gezahlt wurden.[11] Der Schutz von Drogenrouten und die Verbreitung von islamischem Eifer scheinen heute miteinander verflochten zu sein.
Einem ähnlichen Muster folgt die sporadisch auftretende Gewalt entlang der abchasisch-georgischen Waffenstillstandslinie. Es gibt Hinweise darauf, dass es bei diesen Vorfällen nicht minder um den Schutz der Interessen von Schmugglern als um politische Interessen geht. Der Schmuggel von Haselnüssen, Mandarinen, Zigaretten und Benzin geht Berichten zufolge in beide Richtungen über die Waffenstillstandslinie hinweg, insbesondere um den Gali-Distrikt herum. Einige Beobachter haben den Eindruck, dass Schmuggler (auf beiden Seiten der Grenze) von der Instabilität der Region profitieren und daher darauf aus sind, immer dann einen Teufelskreis aus Feindseligkeiten in Gang zu setzen, wenn entweder andere Schmuggler in ihr Revier eindringen oder aber Frieden auszubrechen droht.
In diesem und ähnlichen Fällen „lautet die eigentliche Frage: Gehen die Angriffe auf das Konto wirklicher Partisanentätigkeit oder schlichter Gesetzlosigkeit? Oder sind die Angriffe von Banditen und Partisanen so miteinander verflochten, dass es unmöglich ist, sie voneinander zu trennen? Denkbar ist auch, dass Partisanenaktionen gleichermaßen von krimineller Energie wie von ideologischem Eifer motiviert sind. Eine derartige Verschmelzung ist an immer mehr Brennpunkten zu beobachten, an denen Möchtegern-Kommandos meinen, es sei ihr gutes Recht, zu rauben, zu stehlen, ihre Feinde – und auch Zivilisten – zu entführen und zu töten, in dem profitablen Streben nach Verwirklichung ihrer territorialen Ambitionen.“[12]

„Heiße“ Konflikte

Bei „heißen“ Konflikten handelt es sich um gewaltsam ausgetragene Konflikte zwischen zwei oder mehr Staaten oder aber um Bürgerkriege. Im ersten Fall muss man ein Auge darauf haben, welche Rolle ein Staat bei der Förderung seiner Ambitionen durch kriminelle Handlungen spielt. In welchem Umfang unterstützt beispielsweise ein Staat paramilitärische Einheiten bei der Verrichtung seiner Schmutzarbeit (oder sieht zumindest über ihr Tun hinweg)? Über dieses Phänomen wurde noch nicht genügend gearbeitet; es wäre allerdings auch interessant, die Überlebensstrategien solcher Gruppen wie der „Weißen Adler“ unter Vojislav Šešelj oder der Freiwilligengarde („Tiger“) eines Zeljko „Arkan“ Raznatović in den jüngeren Konflikten auf dem Balkan zu verfolgen. Ebenso könnte man sich einmal die „Weiße Legion“ anschauen, die angeblich für georgische Interessen in der Gali-Region kämpft.[13]

---

11 Vgl. Tamara Makarenko, Terrorism and drug trafficking threaten stability in Central Asia, in: Jane’s Intelligence Review 11/2000, S. 28-30.
12 Dodge Billingsley, Security deteriorates along the Abkhazia-Georgia ceasefire line, in: Jane’s Intelligence Review 9/2001, S. 18-20, hier: S. 20.
13 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 15.

In Fällen, in denen ein Staat regional oder international isoliert ist, lohnt es sich einmal zu untersuchen, auf welche Weise solche Regime Verbindungen zur Außenwelt halten, um Waffen, Munition und wichtige Versorgungsgüter wie Öl, Gas und Ersatzteile zu beschaffen. Eine solche Situation kann zur Entstehung enger Verbindungen zwischen Regierungsbeamten und kriminellen Elementen führen, die ein gegenseitiges Interesse daran entwickeln, Sanktionen zu umgehen und von der Instabilität zu profitieren.

Das Jugoslawien der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts ist ein interessantes Fallbeispiel.[14] Eines der Hauptprobleme ist hier, wie weiter unten noch dargestellt wird, die Frage, was mit solchen Netzwerken nach Beendigung des Konflikts geschieht.

Die Verquickung von Kriminalität und Konflikt ist auch eine Komponente von Bürgerkriegen. Gruppen, die gegen den Staat, in dem sie leben, kämpfen, verfügen offenkundig nicht wie letzterer über ein Gewaltmonopol. Sie müssen sich daher für die Beschaffung eigener Ressourcen zum Schutz und zur Beförderung ihrer Ziele etwas einfallen lassen. Da aber alles, was sie in dieser Hinsicht unternehmen, als illegal gilt, werden ihre Handlungen – zumindest in den Augen des Staates – zu Straftaten. (Natürlich können sie auch von Patronage- oder Nachbarstaaten, von Gesinnungsgenossen, Mitgliedern der Diaspora oder sogar von der internationalen Gemeinschaft unterstützt werden.) Der Staat selbst ist unter Umständen so schwach, dass auch er zu dubiosen Methoden greifen muss, um die Fähigkeiten, die zur Aufrechterhaltung seiner Position notwendig sind, sicherstellen zu können.

In solchen Situationen wird es besonders wichtig an Waffen und Munition heranzukommen. Eine reiche Diaspora zu haben ist dabei sehr praktisch, ebenso der Zugang zu den Arsenalen so genannter „*failed states*".

Der Fall der Albaner im Kosovo und in Mazedonien ist hier aufschlussreich. Die Albaner wurden dort vom albanischen *National Freedom Fund*, dem späteren *Homeland Calling Fund*, unterstützt. Geld scheint auch in Form von Einkünften aus kriminellen Aktivitäten, insbesondere dem Heroinhandel, ins Land geflossen zu sein.[15] Mit diesen Einkünften konnten sowohl die kosovarische als auch die mazedonische UÇK Waffen auf dem Schwarzmarkt kaufen, u.a. offenbar aus Beständen Serbiens und Mazedoniens.[16]

Ob dieser Kampf gerecht oder berechtigt war, steht hier nicht zur Debatte. Vielmehr müssen die Beweggründe der Akteure in der Phase vor dem Konflikt, die Frage, in welcher Weise diese zum Ausbruch des Konflikts beitragen konnten, und die Frage, welche Auswirkungen die Verflechtung von Kri-

14 Siehe hierzu John Mueller, The Banality of „Ethnic War", in: International Security 1/2002, S. 42-70, sowie Mary Kaldor, Neue und alte Kriege: organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt/M. 2000.

15 Siehe hierzu Robert Hislope, Organized Crime in a Disorganized State: How Corruption Contributed to Macedonia's Mini-War, in: Problems of Post-Communism 3/2002, S. 33-41, insbesondere S. 38.

16 Vgl. Tim Ripley, Intentions unclear as NLA hands over arms, in: Jane's Intelligence Review 10/2001, S. 21-23, insbesondere S. 23. Vgl. ebenso: Ders., Insurgency in Macedonia drives Balkans arms trade, in: Jane's Intelligence Review 7/2001, S. 20-22.

minalität und Konflikt auf die Situation nach dem Konflikt hat, eingehender untersucht werden.

Instabilität in der Phase nach einem Konflikt

In der Phase unmittelbar nach einem Konflikt sind Gemeinden häufig polarisiert, rechtsstaatliche Strukturen sind brüchig und Verbindungen, die während des Konflikts eingegangen wurden, können noch immer stark sein. Zivile Einrichtungen sind möglicherweise schwach, gleichzeitig haben kriminelle und ethnische Bindungen noch Bestand. Es besteht die Gefahr, dass die Lage nach einem Konflikt, wenn sie nicht unter Kontrolle gebracht wird, mit Hilfe ökonomischer, administrativer und sogar stellenweise gewaltsamer Mittel zur Fortsetzung des Konflikts wird. Sie kann auch ein Umfeld sein, in dem Korruption und organisierte Kriminalität florieren können.
Es geschieht häufig, dass sich in der Phase unmittelbar nach einem Konflikt (insbesondere nach einem Konflikt mit ethnischen Untertönen) Angehörige ethnischer Gruppen, Kriegsveteranen und Profitjäger zusammentun und ein System ethnischer Vetternwirtschaft errichten, in dem so genannte „nationale Interessen" mit denjenigen der nach Macht strebenden Elite gleichgesetzt werden. Analog zu der dem Konflikt unmittelbar vorausgehenden Phase dient ethnische Homogenität der Konsolidierung von Geschäftsinteressen, reduziert den Wettbewerb und wird zu einem wirkungsvollen kulturellen bzw. symbolischen Feigenblatt, das den Schutz der Interessen der Elite vor „Bedrohungen" von außen legitimiert. Diese Bedrohungen werden in der Regel stark übertrieben, um so die konkurrenzlose Kontrolle durch die „nationalen" Verteidiger zu ermöglichen und groß angelegten kriminellen und ökonomischen Aktivitäten der herrschenden Elite einen Deckmantel zu verschaffen. Politiker nutzen staatliche Vermögen und die privatisierten Firmen ihrer Kumpane als Geldquelle und Unterstützung für ihre Parteien. Die jeweilige Ideologie dieser Parteien dient wiederum dazu, die Interessen der Elite zu schützen, die von einem solchen System profitiert. Wird einer solchen Situation nicht rechtzeitig Einhalt geboten, werden unter Umständen vor Ort Fakten geschaffen, die allmählich den Bedingungen gleichen, die für die anhaltenden Konflikte festgestellt wurden.
Nehmen wir einmal den Fall Bosnien und Herzegowina. Dort ist es bestimmten ethnischen Interessengruppen trotz einer relativ starken internationalen militärischen und zivilen Präsenz gelungen, ihre Positionen so weit zu festigen, dass sie Versöhnung und Integration blockieren. In Teilen der Republika Srpska und der „Herzeg-Bosna" haben mono-ethnische nationalistische Parteien (die Serbische Demokratische Partei/SDS bzw. die Kroatische Demokratische Gemeinschaft/HDZ) ethnisch dominierte Enklaven geschaffen, als deren Merkmale die *International Crisis Group* „unechte Privatisierung, hohle Reformen, grassierende Korruption und Vetternwirtschaft, Schmuggel

von Waren und Menschen, Gangstertum und ethnische Gewalt“[17] bezeichnet. Die Überschneidung von Interessen lokaler Verwaltungen, Geschäftsinteressen und Interessen ethnischer Politiker hat dazu geführt, dass eine Elite aus der Mehrheit der Titularnation ihre öffentlichen Ämter dazu nutzt, eine so genannte „nationale Selbstverwaltung“ aufrechtzuerhalten, öffentliche Gelder und Vermögenswerte (oftmals unter dubiosen Umständen privatisierter) gleichgesinnter Unternehmen umleitet, um für Patronage und Unterstützung zu zahlen, und die ethnische Karte ausspielt, um dieses ethnische Kartell zu legitimieren. Eine Bedrohung für dieses System wird als Bedrohung für die engen Interessen der Clique betrachtet. Da diese Gruppe ethnisch homogen ist, kann sie behaupten, Bemühungen zur Förderung von Integration, Transparenz und Verantwortlichkeit stellten externe Bedrohungen der „nationalen Interessen“ dar. Die Eliten – in Parteien wie der SDS und der HDZ – halten an der Macht fest, um den Staat und die staatlichen Firmen zu erhalten, die sie mit den Mitteln versorgen, mit denen sie sich Unterstützung erkaufen können. Wichtige staatliche Betriebe und Behörden sind mit loyalen Anhängern besetzt, die durch Bereicherung mittels fragwürdiger Privatisierungsprogramme oder Missbrauchs öffentlicher Gelder noch willfähriger gemacht wurden. Diese Leute verdienen gut am Status quo, und sie haben durch die Zusammenlegung paralleler Strukturen eine Menge zu verlieren. Werden ihre Einrichtungen bedroht – wie z.B. im Falle der Buchprüfung bei der Hercegovacka Banka im Frühjahr 2001 – sind die Reaktionen geradezu hysterisch.[18]
Ein solches Muster kann sich auf höchster Ebene zeigen. Rasma Karklins hat eine Typologie postkommunistischer Korruption erstellt, die administrative Korruption („*administrative corruption*“) auf der untersten Verwaltungsebene, die Zerschlagung vormals staatlicher Unternehmen durch den Verkauf von Teilbereichen oder Vermögenswerten nach der Übernahme („*asset stripping*“) zum Zwecke der Selbstbedienung und die Nutzung der staatlichen Institutionen für private Zwecke („*state capture*“) durch korrupte Netzwerke beschreibt.[19] Regime (und nicht nur post-kommunistische) bedienen sich solcher Methoden, um sich selbst zu bereichern, oder handeln außerhalb von Recht und Gesetz, um ihre eigenen Interessen zu schützen oder zu befördern. Dabei beuten sie entweder staatliche Strukturen zu ihrem eigenen Vorteil aus, oder sie nutzen in dem Bewusstsein, dass ihr Amt sie schützt, nichtstaatliche Strukturen zur Förderung ihrer eigenen Ziele. Nach und nach wird die ganze Gesellschaft von diesen Praktiken durchdrungen („*trickle down effect*“): „Die um sich greifende Steuer- und Zollhinterziehung spricht der Rechtsstaatlichkeit Hohn, da Schmuggler und Steuerhinterzieher nicht nur unge-

17 Bosnia’s Precarious Economy: Still Not Open For Business, ICG Balkans Report Nr. 115, 7. August 2001, S. 8.
18 Die ICG beschreibt die Hercegovacka Banka als nichts anderes als ein politisch kontrolliertes Zahlungsbüro; vgl. ebenda, S. 31. Die Zepter Komerc Bank in der Republika Srpska scheint eine ähnlich dubiose Rolle zu spielen.
19 Vgl. Rasma Karklins, Typology of Post-Communist Corruption, in: Problems of Post-Communism 4/2002, S. 22-32.

schoren davonkommen, sondern es sogar zu einigem Wohlstand bringen und damit zu einer Abwärtsspirale aus Straflosigkeit für Gesetzesbrecher, Verarmung von Regierungen und denjenigen, die von diesen abhängig sind, sowie zur Kriminalisierung immer größerer Teile der Gesellschaft beitragen."[20]

Mazedonien befindet sich – leider – in einer solchen ernsten Notlage. In einem ihrer jüngsten Berichte hebt die *International Crisis Group* hervor, Korruption sei in Mazedonien, insbesondere auf hoher Regierungsebene, endemisch. „*State capture*" hat sich in einem solchen Ausmaß mit administrativer Korruption vereint, dass die Öffentlichkeit für staatliche Institutionen nur noch Zynismus übrig hat. Genau das sind jedoch die Institutionen, die benötigt werden, um eine gemeinsame staatsbürgerliche Identität zu stärken und ethnische Teilungen zu überwinden. Einige Beobachter sehen in der jetzigen Situation einen Sumpf aus ethnischer Korruption auf beiden Seiten, wobei ethno-politische Deals sich so gestalten, dass sie den „Frieden" sichern, indem die Beute (staatliches Vermögen, Privatisierung, Schmuggel und regionale/kommunale Einkünfte) unter den ethnischen Eliten aufgeteilt wird.[21] In einer solchen Situation ist ein Land für ausländische Investoren nur wenig attraktiv, das Vertrauen der eigenen Bevölkerung in das System ist gering und die Aussichten für die Zukunft sind dementsprechend alles andere als rosig. Die Menschen verlassen daher entweder das Land, versuchen ihrerseits so gut es geht von der Situation zu profitieren oder suchen nach kurzfristigen Lösungen. Und der Teufelskreis geht weiter.

Solche Gesellschaften versinken so lange in Korruption, Kriminalität und Konflikt, wie es ihnen nicht gelingt, die Kontrolle zu durchbrechen, die partikulare Interessen über öffentliche Güter und das Vertrauen der Öffentlichkeit ausüben, und der Ausbeutung so genannter nationaler Interessen ein Ende zu bereiten. Es mag Frieden herrschen, aber es ist ein Frieden ohne Verantwortlichkeit, Transparenz und Demokratie, ein Frieden, der keine Zukunft hat. Leider ist in solchen Fällen einer der Wege, gegen den Zynismus anzukommen, von wirtschaftlicher Not abzulenken und ein bisschen Legitimität zu retten, die nationale Karte zu spielen. Die Schuld für das wirtschaftliche Elend wird Minderheiten oder externen Kräften zugeschoben. Und wieder ist damit die Gefahr eines Konflikts heraufbeschworen.

Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass es schwierig ist, Gesellschaften wieder aufzubauen, indem man Demokratie und Pluralismus unterstützt, wenn es mächtige Gruppen gibt, die derartige Initiativen als Bedrohung für ihre auf ethnischen Kriterien beruhenden Kartelle und Machtsysteme wahrnehmen. Zwar wollen solche Eliten vielleicht nicht unbedingt den Konflikt wieder aufleben lassen; was sie aber auf keinen Fall wollen, ist eine Beeinträchtigung ihrer Interessen. Diejenigen, die Ärger machen – und dazu gehört auch die internationale Gemeinschaft –, werden als Bedrohung

20 ICG Balkans Report Nr. 115, a.a.O. (Anm. 17), S. 4.

21 Vgl. Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down, ICG Balkans Report Nr. 133, 14. August 2002.

empfunden und auch so dargestellt. Selbst in Fällen, in denen die internationale Gemeinschaft faktisch die Treuhandschaft ausübt – wie in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo –, erweist es sich als schwierig, die Herrschaft starker Eigeninteressen zu brechen. Die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjić zeigt, wie hoch der Einsatz sein kann.

Die folgende Feststellung eines Beobachters mit Blick auf die SDS und die HDZ trifft auch auf die Situation nach anderen Konflikten zu: „Solange die Nomenklatura aller ethnischen Parteien nicht dazu gezwungen wird, ihre Kontrolle über die staatliche Wirtschaft aufzugeben, werden diese Eliten weiterhin ihre Macht nutzen, um Einkünfte aus staatlichen Unternehmen in die eigenen Taschen und die der Partei umzulenken, die Rentabilität staatlicher Betriebe zu senken, das staatlichen Firmen zur Verfügung stehende Betriebskapital zu reduzieren und staatliches Vermögen dafür zu verwenden, ethnische Säuberungen zu zementieren."[22]

Instabilität in der Phase nach einem Konflikt kann auch infolge fehlenden Vertrauens in Recht und Ordnung andauern. Haben die Kriegsteilnehmer (insbesondere Rebellen) von Kontakten mit kriminellen Netzwerken in dem Konflikt profitiert (z.B. Sicherung von Kriegsressourcen und Patronage), dürfte es ihnen schwer fallen, nach dem Konflikt auf solche Kontakte zu verzichten. Wechseln solche Figuren dann vom Schlachtfeld in die politische Arena, neigen sie dazu, ihre Netzwerke dorthin mitzunehmen. Für die gemäßigten Kräfte, die nur wenig zu bieten haben, kann das von Nachteil sein; es kann darüber hinaus die Legitimität und die Tragfähigkeit (oftmals noch brüchiger) ziviler Prozesse und Institutionen bedrohen.

Diejenigen, die nicht in die Politik gehen, könnten versuchen, ihre alten Kontakte im neuen Machtvakuum zu nutzen. Das könnte sie wiederum veranlassen, ins Geschäftsleben einzusteigen; sie werden jedoch bald feststellen, dass einstige Mitstreiter zu Rivalen geworden sind, die um dieselben Stücke eines immer kleiner werdenden Kuchens konkurrieren. Konkurrenz belebt das Geschäft; das gewaltsame Ausschalten der Konkurrenz oder der Gebrauch korrupter oder krimineller Methoden zur Erzielung von Profit erzeugt jedoch Instabilität.

In dem angespannten Umfeld nach einem Konflikt werden das Begleichen alter Rechnungen oder Konkurrenzkämpfe im kriminellen Milieu manchmal als Fortdauer des ethnischen Konflikts (fehl-)interpretiert, manchmal verschärfen sie einen ethnischen Konflikt jedoch tatsächlich. Das ist insbesondere dort der Fall, wo Polizei und Justizwesen unprofessionell arbeiten oder die Bevölkerung ihnen misstraut. Gehört die Polizei der Mehrheit der Titularnation an und versucht, in einem Minderheitengebiet ihren Dienst zu verrichten, wird sie unter Umständen eher zu einem Teil des Problems, als dass sie zu seiner Lösung beiträgt. Mangelt es der Polizei darüber hinaus an Fingerspitzengefühl, wird sie vielleicht (zuweilen auch absichtlich) zum Auslöser heikler Situationen. Der Fall der „die Löwen" genannten mazedonischen

22 ICG Balkans Report Nr. 115, a.a.O. (Anm. 17), S. 18.

Sonderpolizei ist ein Beispiel hierfür aus jüngerer Zeit. Dient das Justizsystem scheinbar den Interessen einer bestimmten Gruppe, wird das Vertrauen in den Staat untergraben.

Semantischer Sprengstoff

Bei diesem Thema muss man – ob als Wissenschaftler oder als Praktiker – mit Schlussfolgerungen sorgsam umgehen, damit Semantik nicht zu Semtex wird. Etikettierungen können explosiv sein. Einfache Arithmetik kann zu vereinfachten Schussfolgerungen führen. Werden Angehörige einer Gruppe (in der Regel einer ethnischen Minderheit) verdächtigt, kriminellen Handlungen nachzugehen bzw. für unzumutbare Forderungen einzutreten, lässt sich die bequeme Gleichung Minderheit = Kriminelle = Terroristen aufstellen, deren Forderungen folglich illegitim sind und gegen die man mit harter Hand durchgreifen muss. Die Erfahrung lehrt, dass eine solche lineare Logik zur „*self-fulfilling prophecy*“ werden kann. Kommt man vernünftigen und legitimen Interessen von Minderheiten nicht entgegen, wird man damit Trennlinien innerhalb der Gesellschaft schaffen oder sie vertiefen und genau die Spaltungen erzeugen, die alle Parteien zu vermeiden suchen sollten.
Alle Angehörigen einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Gruppe über einen Kamm zu scheren wird ebenfalls im Normalfall nach hinten losgehen, indem dort, wo es vorher vielleicht nur einige isolierte Extremisten gegeben hat, immer mehr Menschen das Gefühl bekommen, dass es tatsächlich Missstände gibt.
Zwar kann es durchaus seine Vorzüge haben, die Dinge beim Namen zu nennen – insbesondere wenn es darum geht Extremisten zu isolieren –, fahrlässige Rhetorik kann jedoch zum Zündstoff werden.
Darüber hinaus haben so genannte ethnische Konflikte, wie bereits erwähnt, manchmal wenig mit Ethnizität zu tun. Macht man hier keinen Unterschied, spielt man denjenigen in die Hände, die ihre partikularen Interessen ethnisch bemänteln.
Vorsicht ist ebenso geboten bei pauschalen Verallgemeinerungen hinsichtlich krimineller Gruppen, die entlang ethnischen Linien operieren. Es wurde bereits festgestellt, dass kriminelle Elemente – ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit – in manchen Fällen über ethnische oder sprachliche Trennlinien hinweg zu einer gemeinsamen Sprache finden.
Entscheidend ist in allen Fällen, sich die jeweils spezifischen Probleme, die sich dahinter verbergen, genau anzusehen. Auf diese Weise können substanzielle politische Fragen von partikularen Interessen getrennt werden. Damit wird kriminellen Aktivitäten zwar kein Ende gesetzt, die Gefahr, dass diese zu einem Konflikt führen, wird jedoch vermindert.
Dies wirft eine umfassendere Frage auf, nämlich: Wie kann die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt geschwächt werden?

Mögliche Überlegungen

Die erste Überlegung läuft darauf hinaus, dass es sich bei Tätern und Profiteuren in ethnischen Konflikten normalerweise um relativ wenige Personen handelt, die überproportional viel Macht haben. Ihre Zahl wächst zwar, sobald ein Konflikt begonnen hat, und kann in der Phase nach einem Konflikt beachtlich sein, keinesfalls aber handelt es sich um eine große Bevölkerungsmehrheit. Das legt nahe, sich einmal die Basis für den Machterhalt der Eliten anzusehen. Ist es die ethnische Karte, welche Stimmungen in der Bevölkerung können sie dann instrumentalisieren? Gibt es berechtigte Klagen über Missstände und können diese beseitigt werden? Wer macht sich für diese Interessen stark? Werden berechtigte Klagen über Missstände von Populisten und „ethnischen Unternehmern" zur Beförderung anderer Interessen vereinnahmt? In dieser Hinsicht sind die Phasen unmittelbar vor und nach einem Konflikt entscheidend, da das Risiko interethnischer Spannungen reduziert werden kann, wenn die ihnen zugrunde liegenden Probleme gelöst werden können.

Ist die Machtbasis ethnischer Natur, ohne sich jedoch auf eine breite Bevölkerungsmehrheit stützen zu können, gibt es ein klares Legitimitätsdefizit, das aufgedeckt werden muss. In solchen Fällen besteht die Chance, dass die so genannte „nationale" Agenda der Eliten nicht die breitere Unterstützung genießt, die neben anderen Faktoren zum Erhalt einer weniger demokratischen Form der Regierung und des wirtschaftspolitischen Umfeldes beiträgt. Nationalistische Rhetorik (und mit ihr die gesamte Machtbasis) als Worthülsen zu entlarven hieße, auf den Kaiser zu deuten mit der Bemerkung, er trage gar keine Kleider.

Ebenso müssen die illegalen Einnahmequellen derjenigen, die sich zur Durchsetzung ihrer Ziele krimineller Aktivitäten und Gewalt bedienen, identifiziert und offengelegt sowie die Unterstützernetzwerke verboten werden. Auch hier gilt der bereits erwähnte Vorbehalt, dass man dabei feinfühlig auf berechtigte Klagen über Missstände reagieren und nicht wahllos gegen ganze Gruppen vorgehen sollte. Andernfalls wird nicht zwischen legitimen und illegitimen Handlungen und zwischen Extremisten und anderen Angehörigen einer Gruppe unterschieden. Dadurch jedoch könnten alle Streitpunkte potenziell illegitim und alle Mitglieder einer Gruppe allein durch die Zugehörigkeit zu ihr schuldig werden.

Die Schlussfolgerung daraus lautet, dass man gegen die Extremisten und die großen Fische vorgehen muss. Eine Selbstregelung dürfte in den Fällen schwierig sein, in denen staatliche Beamte Teil des Problems sind oder Informanten sich eingeschüchtert fühlen. In solchen Fällen sollte die internationale Gemeinschaft stärker auf Transparenz und Rechenschaftspflicht als Bedingungen für Hilfsleistungen und als Voraussetzungen für Stabilität bestehen. Besonderes Gewicht sollte der Strafjustiz zukommen. Das ist sicherlich leichter gesagt als getan, da es wahrscheinlich zu viele Leute gibt, die von

dem System profitieren, die Grenzen zwischen legitimen und illegitimen Interessen verschwimmen und es an politischen Alternativen zu den Amtsinhabern fehlt. Hartes Durchgreifen würde auch ein hohes persönliches Risiko für wichtige Regierungsmitglieder bedeuten. Wahrscheinlich ist es klüger, die Zivilgesellschaft zu stärken (um die Selbstregelung zu verbessern) und in die nächste Generation politischer Führer zu investieren statt die Infrastruktur verrottender Staaten komplett zu zerstören.

Intelligente Sanktionen könnten funktionieren. Wenn es gelingt, die schwarzen Schafe und ihre Einnahmequellen bzw. die Kanäle, durch die sie ihre unrechtmäßig erworbenen Gewinne wieder ausgeben, zu identifizieren, kann man versuchen, ihren Bewegungsspielraum einzuschränken und sie unter Druck zu setzen. Das im Februar 2003 verhängte Einreiseverbot der EU für ausgewählte Angehörige der transnistrischen Elite ist ein aktuelles Beispiel, das offenbar den gewünschten Effekt hat.

Da die Ursachen zahlreicher Krisen in den Fängen der Verflechtung von Kriminalität und Konflikt mit sozioökonomischen Faktoren wie Arbeitslosigkeit, Ausbildungsdefiziten, Abhängigkeit von einem einzigen Rohstoff und Disparitäten zwischen ethnischen Gruppen oder Klassen zusammenhängen, muss man sich auf eben diese Probleme konzentrieren, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass wirtschaftliches Elend zum fruchtbaren Boden für Extremismus wird. Menschen in verzweifelter Lage sind eher geneigt, zu entsprechenden Mitteln zu greifen, empfinden Missstände stärker, sind empfänglicher für jene, die ihnen einfache Lösungen für ihre Probleme versprechen, und sind unter Umständen leichter dazu zu überreden, sich moralisch fragwürdige Einnahmequellen zu suchen. Taucht ein Führer auf, der es schafft, irgendeinen – oder eine Kombination – dieser Faktoren zu instrumentalisieren, könnte es ihm gelingen, eine schlagkräftige Truppe zur Unterstützung jedweder Sache, für die er sich einsetzt, zu mobilisieren. Wenn sozioökonomische und kulturelle Missstände zusammenkommen, kann das Durchhaltevermögen einer solchen Bewegung beträchtlich sein. Befasst man sich wirksam mit den einzelnen Faktoren, wird die Wahrscheinlichkeit einer solchen Kombination – und des dadurch unter Umständen erzeugten Extremismus – geringer. Kurzum: Der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit muss mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Das gilt insbesondere für die Phasen unmittelbar vor und nach einem Konflikt. Am dringendsten notwendig ist es, das Reservoir an jungen, desillusionierten, arbeitslosen Menschen (zumeist Männer), die zu Straftätern werden und auch äußerst anfällig für extremistische Bewegungen sind, „auszutrocknen“. Diejenigen, die an einem Konflikt beteiligt waren (und keine Verbrechen begangen haben), müssen unbedingt in die Gesellschaft reintegriert werden, damit Kriminalität und Konflikt zukünftig weniger attraktiv sind. Die Menschen brauchen eine Chance zum Ausstieg aus der zerstörerischen Kriminalität und zum Einstieg in eine alternative Lebensweise.

Beispielsweise könnten Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt die Verlockungen der Verflechtung von Kriminalität und Konflikt verringern, indem man sich darauf konzentriert, kleine und mittlere Betriebe aufzubauen. Unmengen von Geld in Regierungen zu pumpen, die entweder Hilfsleistungen nicht effektiv aufnehmen können oder die es nur allzu gut verstehen, es privaten Interessen entsprechend zu verteilen, ist in der Situation nicht hilfreich. Versprechungen, Millionen ins Land fließen zu lassen, nicht einzuhalten, kann ebenso schädlich sein. Den Menschen einen einträglichen Arbeitsplatz zu geben und sie an der Gesellschaft zu beteiligen wird sie zu verantwortungsbewussteren Staatsbürgern machen. Denselben Effekt haben (Um-)Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen.
Allgemeiner ausgedrückt: Es ist wichtig, weiten Bevölkerungskreisen verständlich zu machen, dass es zwar einige Vorteile haben kann, die Partikularinteressen der eigenen Gemeinschaft zu schützen, dass die Vorteile aber größer sein könnten, wenn der Konflikt gelöst würde. Das ist offensichtlich nicht im Interesse derjenigen, die vom Status quo profitieren (warum sollten sie den Kuchen teilen?); gibt es jedoch eine nachweisliche Friedensdividende, werden die fühlbaren Vorteile für größere Teile der Bevölkerung offenkundig.
Kurz gesagt: Man muss sich mit den Symptomen und mit den Ursachen sowohl auf hoher Ebene als auch an der Basis auseinander setzen. Das hört sich vielleicht sehr ambitioniert an und es bedarf wahrscheinlich auch eines langfristigen Ansatzes. Die Alternativen sind jedoch deutlich weniger attraktiv, wenn man nicht gerade zu den wenigen Leuten gehört, die von Instabilität profitieren.
Das Entscheidende ist, dass wir uns danach fragen, warum „eingefrorene" Konflikte scheinbar so schwer „aufzutauen" sind. Eine der wichtigsten Überlegungen dabei ist, sich dem Problem aus einem anderen Blickwinkel anzunähern, nämlich sich zu vergegenwärtigen, dass einige der Protagonisten kein Interesse an der Beendigung des Konflikts haben. Wie ein Autor es formulierte, müssen wir auf der Suche nach Lösungen für lang anhaltende Konflikte „vielleicht verstehen und akzeptieren, dass die Gewalt für maßgebliche Gruppen nicht ein Problem, sondern die Lösung bedeutet".[23] „Zu verstehen, was durch Krieg gewonnen werden kann," könnte es in der Folge „Politikern und politischen Entscheidungsträgern erlauben, Anreize zu schaffen, die Gewalt weniger attraktiv und damit weniger wahrscheinlich machen".[24]

23 David Keen, Incentives and Disincentives for Violence, in: Mats Berdal/David Malone (Hrsg.), Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, Boulder 2000, S. 25.
24 Ders., The Economic Functions of Violence in Civil Wars, Adelphi Paper 320, International Institute for Strategic Studies, London 1998, S. 72.

Die Rolle der OSZE: Die Punkte miteinander verbinden

Der OSZE verfügt über viele Elemente, die zur Bewältigung der in diesem Beitrag angesprochenen Probleme geeignet sind, sie müsste sie jedoch besser kombinieren. So befasst man sich intensiv mit einigen Symptomen und der Verbreitung der Korruption, z.B. mit Menschenhandel, Drogenhandel und illegalem Handel mit Kleinwaffen. Es gibt auch Bemühungen zur Verbesserung der Grenzbeobachtung und der Polizeiarbeit. Einige der Missionen, insbesondere in Südosteuropa, beschäftigen sich mit den Ursachen und Wirkungen von Korruption.

Es könnte jedoch mehr getan werden, um Kriminalität und Korruption sowie ihre Verknüpfung mit Konflikten in Angriff zu nehmen. Wenn die OSZE es versäumt, dieses Problem anzupacken, könnten die Chancen für andere Schwerpunkttätigkeiten wie Demokratisierung, Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten beeinträchtigt werden. Javier Solana bemerkte dazu kürzlich auf einer Regionalkonferenz der EU zur Konfliktprävention: „Organisierte Kriminalität ist wohl die größte einzelne Bedrohung für die Gesellschaft und die langfristige Stabilität in unserer Region. Wird sie nicht entschieden bekämpft, werden wir mit all unseren Anstrengungen, Frieden in Gesellschaften aufzubauen, die sich von Konflikten erholen, permanent Rückschläge erleiden. Zudem werden die demokratischen Institutionen, die es Gesellschaften ermöglichen, Konflikte friedlich zu lösen, ständig unterhöhlt."[25]

Da es zu den zentralen Aufgaben der OSZE gehört, Konflikte zu verhüten bzw. nach einem Konflikt „aufzuräumen", und da Kriminalität und Korruption Faktoren sind, die zu Instabilität führen können, müsste die OSZE der Verflechtung von Kriminalität und Konflikt größere Aufmerksamkeit widmen.

Die OSZE könnte aufgrund ihres umfassenden Verständnisses von Sicherheit und ihres Renommees in der Konfliktprävention und -nachsorge bei diesem Thema die führende Rolle übernehmen. Sie müsste nicht einmal neue Kapazitäten schaffen, sondern könnte das Problem im Rahmen ihrer politischen Verpflichtungen behandeln und die Koordination übernehmen, indem sie intergouvernementale Wirtschaftsorganisationen und Institutionen zur Verbrechensbekämpfung (wie z.B. UNDP, UNODC und Europol), regionale Organisationen (insbesondere das SECI-Regionalzentrum für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität) sowie führende NGOs (wie z.B. *Transparency International*) zusammenbringt, um zu erörtern, was man zum einen generell, zum andern in einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region tun kann. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse könnten in die Arbeit der OSZE-Missionen, die Polizeiarbeit und Tätigkeiten im Bereich der wirtschaftlichen Dimension der OSZE Eingang finden.

25 Kommentar Javier Solanas anlässlich der Regionalen Konferenz der EU zur Konfliktverhütung, Helsingborg/Schweden, 29-30. August 2002.

Das könnte auch der wirtschaftlichen Dimension der Arbeit der OSZE neue Impulse geben und ihr mehr Bedeutung verleihen. Man rufe sich nur in Erinnerung, dass die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten in der im November 1999 in Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta angesichts der Feststellung, dass „[w]irtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Umwelt (...) für den Wohlstand unerlässlich" seien, beschlossen, „sicher[zu]stellen, dass die wirtschaftliche Dimension entsprechenden Raum erhält, insbesondere als ein Element unserer Frühwarn- und Konfliktverhütungsarbeit".[26] In der Charta ist dem Thema „Rechtsstaatlichkeit und der Kampf gegen die Korruption" ein eigener Absatz gewidmet. Darin bekräftigen die Staats- und Regierungschefs ihr Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und stellen fest, „dass die Korruption eine große Bedrohung für die gemeinsamen Werte der OSZE darstellt" und potenziell Instabilität schafft. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, „ihre Bemühungen im Kampf gegen die Korruption und die Verhältnisse, die sie begünstigen, zu verstärken und sich für einen positiven Rahmen für verantwortungsvolle Staatsführung und Integrität im staatlichen Bereich einzusetzen".[27] Darüber hinaus enthält das Dokument des Wiener Ministerratstreffens einen „Bericht über den Beitrag der OSZE zu den internationalen Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung". Die Verpflichtung existiert also bereits, in der Praxis muss jedoch der politischen Ökonomie von Konflikten mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Ein Berater für ökonomische Sicherheit könnte als Clearingstelle und Verbindungsperson für Aktivitäten zur Bekämpfung der Korruption fungieren und den Missionen Hilfestellung im Hinblick auf Sicherheitsaspekte wirtschaftlicher Tätigkeiten leisten. Die derzeit noch begrenzten Fähigkeiten der OSZE in strategischen Fragen der Polizeiarbeit könnten ausgebaut und zum Teil – mit viel Fingerspitzengefühl – auf die Terrorismusbekämpfung zugeschnitten werden. Auch wenn es für einige Teilnehmerstaaten unbequem sein mag, könnte die Verflechtung von Kriminalität und Konflikt im Rahmen des Wirtschaftsforums bzw. spezialisierter Folgetreffen (nach dem Muster der bisherigen Seminare zum Thema „Transparenz und gute Regierungsführung in Wirtschaftsfragen") diskutiert werden. Die Staaten könnten auch einen Verhaltenskodex in Erwägung ziehen. Tätigkeiten in den Bereichen Kleinwaffen, Entwaffnung, illegaler Handel und Grenzbeobachtung könnten in diesem Kontext (erneut) überdacht werden.

Die Blaupausen liegen in Form der Aktivitäten, die zur Bekämpfung des Terrorismus gedacht sind, zum Teil bereits vor. Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus und das Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz von Bischkek über die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in

26 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, hier: S. 466.

27 Ebenda, S. 466-467.

Zentralasien enthalten eine Reihe konkreter Vorschläge, die zur Entflechtung von Kriminalität und Konflikt genutzt werden könnten. Wie bereits im Abschnitt über die Semantik festgestellt, muss man jedoch aufpassen, dass man zwischen Terrorismus und ethnischen Konflikten keine allzu enge Verbindung herstellt, da dies die Gefahr des potenziellen Missbrauchs durch jene in sich birgt, die Minderheiten zu Terroristen stempeln wollen. Darüber hinaus muss man sich vor allzu plumpen Herangehensweisen an Probleme, die viel mit Sicherheit, aber nichts mit Terrorismus zu tun haben, hüten.

Was das Procedere anbelangt, so kann der kooperative Sicherheitsansatz der OSZE dazu genutzt werden, Probleme der Korruption und der organisierten Kriminalität sowie deren Beziehung zu Konflikten in Angriff zu nehmen. Sowohl der Prozess selbst als auch die Ergebnisse mögen für die eine oder andere Regierung schmerzhaft sein, aber nicht mehr als andere zentrale Themen der OSZE wie Menschenrechte und Rüstungskontrolle auch. Darüber hinaus gilt für Korruption dieselbe Logik wie für andere Aspekte des Sicherheitsansatzes der OSZE, nämlich, dass es ein gemeinsames Interesse an der Auseinandersetzung mit dem Thema gibt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Zusammenhang von Kriminalität, Korruption und Konflikt ein Thema ist, das so aktuell wie problematisch ist. Es ist auch ein Thema, das erforscht werden muss, das Ressourcen und politischen Willen erfordert. Aufgrund ihrer Flexibilität, ihres umfassenden Sicherheitsverständnisses und ihrer innovativen Tradition wäre die OSZE gut geeignet, eine wichtige Rolle auf diesem Gebiet zu übernehmen.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Christian Möller

Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten

Trotz der weltweiten Anerkennung und Festschreibung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der Pressefreiheit – beispielsweise in Artikel 19 der VN-Menschenrechtserklärung, in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention oder auch in zahlreichen Passagen in den Abschlussdokumenten verschiedener KSZE- und OSZE-Treffen – sind diese für demokratische Gesellschaften unabdingbaren Prinzipien in dutzenden Ländern weltweit gefährdet, und auch im OSZE-Gebiet ist die Pressefreiheit verschiedenen Bedrohungen ausgesetzt und nicht immer gewährleistet. Um die Situation der Medienfreiheit im OSZE-Gebiet zu beobachten und gegebenenfalls zu intervenieren wurde 1997 mit dem Beschluss Nr. 193 des Ständigen Rats der OSZE das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit geschaffen, das seit seiner Einrichtung im Januar 1998 der Deutsche Freimut Duve innehat, dessen zweite Amtszeit im Dezember 2003 endet. Die Möglichkeiten, die ihm sein Mandat eröffnet, zeigen zum einen den stark operativen Charakter des Amtes und zum anderen den hohen Stellenwert der von den Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen und der Pressefreiheit als vorrangiges Menschenrecht. Hier wird einmal mehr die Bedeutung der so genannten *menschlichen Dimension* für die OSZE deutlich, die sich aus dem Helsinki-Prozess entwickelt hat und nicht ohne Auswirkungen auch auf den Bereich der Sicherheitspolitik ist. Dies zeigt sich beispielsweise bei dem ursächlichen Zusammenhang zwischen Medienzensur und Korruption: Verschiedene Forschungen belegen eine direkte Abhängigkeit des Ausmaßes an Korruption vom Maß der Presse- und Medienfreiheit. Vor allem, aber nicht nur, für die jungen Demokratien der Transitionsstaaten ist Korruption auch ein großes Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung. Über die Bedeutung als unveräußerliches Menschenrecht hinaus gibt es also auch volkswirtschaftliche und sicherheitspolitische Argumente für die Notwendigkeit einer freien Presse.

Medienfreiheit in der OSZE-Region

Methoden der Zensur bzw. Repressionen gegenüber den Medien finden sich in der OSZE-Region in vielfältiger Form. Neben staatlich-behördlichen Zensurmaßnahmen handelt es sich dabei oftmals um offensichtlich kriminelle Akte, wie z.B. die Bedrohung oder Ermordung von Journalisten. Daneben behindern auch politisch-wirtschaftliche Verflechtungen im Medienbereich die Entwicklung einer unabhängigen Presse. Allein ein weit gefasster Zensurbegriff ist für die Darstellung der Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten

daher sinnvoll. Die bloße Analyse nationaler Gesetzgebung oder verfassungsgemäß zugesicherter Rechte kann an der Verfassungswirklichkeit, also an der tatsächlichen Situation der Journalisten und somit der Presse und Medien, vorbeigehen.

Eine empiriegeleitete Darstellung der Situation in den einzelnen Staaten, die über die Schilderung von Einzelfällen hinausgeht, ist jedoch schwierig. Auch wenn vor allem in den USA bereits in den 1960er Jahren versucht wurde, die Situation der Pressefreiheit in verschiedenen Ländern empirisch messbar zu machen und zu erfassen, gibt es aufgrund der vielen verschiedenen Faktoren und der Komplexität der verschiedenen Medienlandschaften ein solches allgemein anerkanntes und umfassendes System bis heute nicht. Um Pressefreiheit zu messen, müssen latente Variablen erfasst werden, die nicht direkt messbar, sondern nur durch Rückschlüsse auf der Basis manifester Variablen zu ermitteln sind, wie z.B. der Zahl der inhaftierten oder getöteten Journalisten, der Zahl der Mitarbeiter in Zensurbehörden oder geschlossener Medienhäuser. Ein derartiges Messinstrumentarium wurde jedoch bis heute nicht entwickelt.

Auch die Bestrebungen des OSZE-Medienbeauftragten gehen daher eher in die Richtung, sich wiederholende Mechanismen und wiederkehrende Strukturen zu erkennen und allgemeingültig zu beschreiben. Die in der Praxis konkret auftretenden Formen von Zensur sind jedoch nur schwer zu kategorisieren. Sie gehen über die offizielle, durch Ämter oder Behörden ausgeübte Einschränkung hinaus und bedienen sich einerseits teilweise weitaus subtilerer Methoden und andererseits offensichtlich krimineller Akte. Das *International Press Institute* (IPI) teilt in einer Untersuchung für den OSZE-Medienbeauftragten in Anlehnung an die Richtlinien des *Committee for the Protection of Journalists* (CPJ) Verletzungen der Pressefreiheit in acht Kategorien ein: „Angegriffen" (*Assaulted*), „Zensiert" (*Censored*), „Schikaniert" (*Harassed*), „Festgenommen" (*Imprisoned*), „Getötet" (*Killed*), „Unterdrückung durch Gesetze" (*Suppression by Law*), „Bedroht" (*Threatened*) und „Vermisst" (*Missing*).[1] In den Jahren 1999 und 2000 gab es insgesamt 754 Vorfälle dieser Art in der OSZE-Region, wobei im Jahr 2000 gegenüber 1999 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen ist. Bei einem Großteil der Verletzungen handelt es sich um Angriffe (*Assaulted*) und Schikanen (*Harassed*). Zensur durch staatliche Behörden macht nur rund ein Siebtel aller Verletzungen aus. Anders formuliert bedeutet dies, dass der überwiegende Teil der Verletzungen nicht auf der Grundlage von Gesetzen stattfindet. Vielmehr scheinen kriminelle Praktiken zur Einschüchterung von Journalisten und zur Verhinderung kritischer Berichterstattung an der Tagesordnung zu sein.

1 Bei dem einzigen Fall in der Kategorie *Missing* handelt es sich um den ukrainischen Journalisten Georgi Gongadse, dessen Leiche lange Zeit nicht identifiziert werden konnte (s.u.).

Schaut man sich die Verteilung der Verstöße auf die Teilnehmerstaaten an, so ergibt sich für die Jahre 1999-2000 folgendes Bild:

Tabelle 1: Verletzungen der Medienfreiheit in den OSZE-Teilnehmerstaaten 1999-2000[2]

Staat	*Verstöße*
Albanien	9
Armenien	10
Aserbaidschan	46
Belarus	71
Bosnien und Herzegowina	52
Bulgarien	4
Deutschland	6
Estland	3
Finnland	1
Frankreich	7
Georgien	7
Griechenland	17
Großbritannien	7
Irland	1
Italien	4
Kanada	33
Kasachstan	18
Kirgisistan	14
Kroatien	7
Lettland	1

Staat	*Verstöße*
Litauen	2
Luxemburg	1
Mazedonien	2
Moldau	7
Niederlande	8
Österreich	16
Polen	2
Rumänien	7
Russland	110
Schweden	2
Slowakische Republik	3
Spanien	8
Tadschikistan	5
Tschechische Republik	3
Türkei	190
Turkmenistan	2
Ukraine	20
Ungarn	16
USA	8
Usbekistan	17
Zypern (Türkei)	7

Quelle: OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom and Responsibility. Yearbook 2000/2001, Wien 2002, S. 183-188.

Die absoluten Zahlen, die dieser Tabelle zugrunde liegen, müssen selbstverständlich relativ zur Gesamtgröße der Bevölkerung und zum Gesamtvolumen der journalistischen Medienveröffentlichungen gesehen werden, wobei sich jedoch sicherlich trotz der notwendigen Vereinfachung Tendenzen erkennen lassen.

2 Die Bundesrepublik Jugoslawien war vom 7. Juli 1992 bis zum 10. November 2000 von der Teilnahme an der OSZE suspendiert und ist deshalb hier nicht aufgeführt.

„*Geographically blind*“

Auf dem Ministerratstreffen 2000 in Wien wurde vor allem von Seiten Russlands der Vorwurf erhoben, der Medienbeauftragte konzentriere sich bei seiner Arbeit willkürlich auf die Staaten der ehemaligen Sowjetunion und des Balkan. Hierbei ist oftmals – wie auch in anderen Zusammenhängen – von einem Dualismus des OSZE-Gebiets „westlich“ und „östlich von Wien“ die Rede. Wäre dieser Vorwurf in Bezug auf die Arbeit des Medienbeauftragten tatsächlich berechtigt, wären dessen Glaubwürdigkeit und Überparteilichkeit nicht nur nach den Prinzipien der OSZE stark beschädigt. Duve selbst stellt zu diesem Thema fest: „Wir werden weiterhin die Medienfreiheit im gesamten OSZE-Gebiet – wie wir alle gern betonen: von Vancouver bis Wladiwostok – beobachten und verteidigen. Mein Büro hat keine geographischen Prioritäten, keine ‚Lieblingsländer'. Wir sind auf dem geographischen Auge blind. Alle OSZE-Teilnehmerstaaten haben die OSZE-Verpflichtungen anerkannt und sollten auch für ihre Einhaltung rechenschaftspflichtig sein. Es wird keine Auswahl getroffen und ich werde dafür sorgen, dass jegliche Verletzung des Bekenntnisses zur Medienfreiheit in Übereinstimmung mit meinem Mandat behandelt wird.“[3]

Die Frage, die bleibt und die im Folgenden beantwortet werden soll, ist, ob die Beschwerden gerechtfertigt sind oder ob der Medienbeauftragte tatsächlich „auf dem geographischen Auge blind“ ist. Zunächst ist festzustellen, dass im Bereich der Medienfreiheit die Situation in den genannten Staaten nach objektiven Gesichtspunkten besonders problematisch ist. Ein im Vergleich zu anderen Regionen überdurchschnittlich häufiges Eingreifen des Medienbeauftragten wäre somit nicht weiter verwunderlich. Ein ausschließliches Fokussieren auf diese Staaten und die Nichtbeachtung von bedenklichen Entwicklungen in westlichen Staaten widerspräche hingegen der Überparteilichkeit des Amtes.

3 OSCE Representative on Freedom of the Media, Statement at the Permanent Council, 15. November 2001, unter: http://www.osce.org/fom/documents/reports/1998_2002/rep_pc15nov2001.pdf (eigene Übersetzung).

Tabelle 2: Anzahl der kritischen Erwähnung der einzelnen Teilnehmerstaaten in den Berichten und Erklärungen des Medienbeauftragten vor dem Ständigen Rat, März 1999 bis Juni 2002

Land	*Kritische Erwähnung*
Aserbaidschan	7
Belarus	14
Belgien	1
Bundesrepublik Jugoslawien	7
Estland	1
Georgien	4
Großbritannien	2
Italien	3
Kasachstan	3
Kirgisistan	5
Kroatien	3
Mazedonien	1
Moldau	1
Russland	17
Spanien	1
Tadschikistan	3
Tschechische Republik	2
Türkei	3
Turkmenistan	2
Ukraine	14
USA	1
Usbekistan	3

Die Tabelle kann die Aktivitäten des Medienbeauftragten sicherlich nicht in ihrer ganzen Breite und Tiefe darstellen, macht aber deutlich, dass sich diese Aktivitäten auf die gesamte OSZE-Region erstrecken. Diese Erkenntnis lässt in Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Mediensituation in den Ländern Ost- und Südosteuropas sowie Zentralasiens auch nach Einschätzung anderer Organisationen äußerst problematisch ist, den Schluss zu, dass die Beschwerden betroffener Länder eher ein rhetorischer Schachzug sind, um Kritik schon im Ansatz auszuhebeln und eine inhaltliche Auseinandersetzung zu verhindern. Gerade diese inhaltliche Auseinandersetzung wäre jedoch notwendig, um die Situation der Medienfreiheit nachhaltig zu ändern. Dies gilt genauso für westliche Länder wie für alle anderen Gebiete der OSZE-Region.

Methoden der Zensur

Anhand der oben genannten Kategorien lassen sich zwei große Bereiche der Einschränkung der Medienfreiheit erkennen: Bei dem einen handelt es sich um staatlich-behördliche Repressionsmaßnahmen, offene Zensurgesetzgebung oder Machtmissbrauch bis hin zur eventuell grundlosen Inhaftierung von Journalisten oder der Schließung von Medienhäusern. Der zweite Bereich verlässt den Boden vermeintlicher gesetzlicher Grundlagen gänzlich und besteht aus offensichtlich kriminellen Akten wie Bedrohungen, Angriffen oder gar Mord. Während die Methoden des ersten Bereichs ausschließlich durch Organe aller drei staatlichen Gewalten durchgeführt werden können, werden die Mittel des zweiten Bereichs sowohl von Regierungsstellen als auch von Wirtschaftsunternehmen und gesellschaftlichen Gruppen bis hin zu kriminellen Vereinigungen eingesetzt.
Darüber hinaus kann es – wie bereits erwähnt – auch durch politische und vor allem wirtschaftliche Verflechtungen zur strukturellen Einschränkung der Pressefreiheit kommen. In diesem Zusammenhang sprach Freimut Duve beispielsweise auch wiederholt die Herausforderungen für die europäische Verfassungstradition an, die sich aus den Besitzverhältnissen in der italienischen Medienlandschaft ergeben.

Strukturelle Zensur

Strukturelle Zensur (*structural censorship*) meint die indirekte Einschränkung der freien Entfaltung der Medien durch staatliche Stellen und hat oftmals die direkte Zensur z.B. durch eine Zensurbehörde abgelöst.
Der Staat verfügt auf allen Ebenen – Stadtverwaltung, Regionalregierung, Zentralregierung – über eine Fülle von Instrumenten, die zur Einflussnahme auf Journalisten genutzt werden können: Kontrolle der Druckereien, Kontrolle des Vertriebs, Raummiete, Feuerschutz, Druck auf staatsnahe Firmen, nur in „staatsfreundlichen" Medien zu inserieren oder nach einem regierungskritischen Schwenk die Inserate zu stoppen.[4]
Die Aufzählung dererlei Mittel kann beliebig fortgeführt werden. All diese Methoden dienen zwar dem Zweck der Zensur, sind jedoch nur schwer als solche zu belegen oder geben – wie das Zurückhalten von Lizenzen oder Genehmigungen – nach außen den Anschein vermeintlich legitimen Verwaltungshandelns.
Gerade in den zentralasiatischen Staaten ist es üblich, dass Druckerzeugnisse, die im Ausland hergestellt wurden, nicht eingeführt werden dürfen oder an der Grenze beschlagnahmt werden. Eine Produktion im Inland hingegen ist problematisch. In Kasachstan beispielsweise hatte eine Reihe von Zeitungen, unter ihnen *Wremja Po* und *Respublika*, Probleme, eine Druckerei zu finden.

4 Vgl. Freimut Duve, Medienfreiheit organisieren. Ein Amt für Pressefreiheit in der OSZE, in: Internationale Politik 5/2001, S. 37-42, hier: S. 39.

In Kirgisistan weigerte sich die Druckerei *Utschkun* im Januar 2002, die Zeitung *Moja Stoliza-Novosti* zu drucken.
Ein weiterer, immer mehr an Bedeutung gewinnender struktureller Aspekt sind die wirtschaftliche Konzentration und die internationale Verflechtung von Medienunternehmen. In diesem Bereich ist auch das Problem der so genannten inneren Pressefreiheit, also die Autonomie der Journalisten gegenüber ihren Vorgesetzten, Verlegern etc., anzusiedeln, das auch vom OSZE-Medienbeauftragten wiederholt thematisiert wurde.

Zensur durch Verwarnung

Der von Duve geprägte Ausdruck *censorship through warning* beschreibt die Strategie staatlicher Stellen, Medien aufgrund unerwünschter Berichterstattung zu verwarnen und nach wiederholter Verwarnung letztendlich zu schließen. Dadurch soll auch erreicht werden, dass die betroffenen Journalisten Selbstzensur üben. Des Weiteren liefern die vorhergehenden Ermahnungen unter Umständen die Grundlage für die gerichtliche Schließung der Medienhäuser und erwecken so den Anschein einer verwaltungsbehördlich gerechtfertigten Maßnahme. Genauer betrachtet handelt es sich bei den Verwarnungen jedoch im Grunde um schlecht getarnte Einschüchterungsversuche. Vor dem Ständigen Rat forderte Duve die Einstellung dieser Praxis: „Derzeit ist diese Strategie in Belarus deutlich zu beobachten. In den letzten Monaten hat die Zahl der Verwarnungen unabhängiger Zeitungen erheblich zugenommen, denen nun die Schließung droht. Diese Art von Verwarnungs-Gesetzen kann nicht geduldet werden, da sie eindeutig die Informationsfreiheit beeinträchtigen und zur Selbstzensur führen. Diese Praxis muss sich ändern."[5]
In Kirgisistan beispielsweise wurden im Jahre 2002 dreizehn Verfahren gegen die Zeitung *Moja Stoliza* und deren leitende Angestellte eröffnet, unter anderem wegen „der Darstellung eines verzerrten Bildes der politischen Situation im Land" oder „anti-kirgisischer Tendenzen". In Usbekistan wurde der unabhängige Fernsehsender ALC-TV seit 1999 wiederholt von den lokalen Behörden geschlossen, bis die Lizenz schließlich bis heute einbehalten wurde.

Zensur durch Mord

Die Ermordung von Journalisten, die Zensur durch Mord (*censorship by killing*), ist die skrupelloseste, aber zynischerweise nachhaltigste Methode, um missliebige Stimmen oder Medien zum Schweigen zu bringen, und hat laut Duve stets zwei Ziele: „(...) das Opfer zum Schweigen zu bringen und, vor allem, seine Recherchen zu stoppen. Darüber hinaus erzeugt der Mord Angst

5 OSCE Representative on Freedom of the Media, Report to the Permanent Council, 13. Juli 2000, unter: http://www.osce.org/fom/documents/reports/1998_2002/rep_pc13jul2000.pdf (eigene Übersetzung).

bei anderen Journalisten, denen ein tödliches Signal gegeben wurde, von diesem Thema abzulassen."[6]
Das *Committee for the Protection of Journalists* (CPJ) zählte allein für das Jahr 2002 weltweit 19 getötete Journalisten. Die NGO *Reporters sans Frontières* (RSF) spricht für denselben Zeitraum gar von 31 Toten. Viele von ihnen kamen in den Kriegs- und Krisengebieten dieser Welt ums Leben, andere wurden Opfer eines gezielten Anschlags. Nach Angaben des Medienbeauftragten wird allein im OSZE-Gebiet jährlich etwa ein Dutzend Fälle von *censorship by killing* bekannt.[7] Einer der aufsehenerregendsten Fälle der vergangenen Jahre war sicherlich die Ermordung Georgi Gongadses, auf die im Folgenden noch detailliert eingegangen wird. Aber auch das ETA-Attentat auf den spanischen Journalisten López de Lacalle im Mai 2000 ist hier zu nennen. Posthum erhielten diese beiden Journalisten für ihren mutigen Einsatz für die Prinzipien einer freien Presse und Gewaltfreiheit den Preis für Journalismus und Demokratie 2001 (s.u.).

Criminal libel

Criminal libel ist der englische Ausdruck für den unter das Strafrecht fallenden Tatbestand der Beleidigung oder Verleumdung, aufgrund dessen in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten Journalisten – meist von Politikern oder Regierungsvertretern – angezeigt und verklagt werden. Der Umgang mit diesen Klagen und die Toleranz gegenüber möglicherweise ehrenrührigen Behauptungen der Medien unterscheiden sich von Land zu Land stark. Die beiden Hauptargumentationslinien sind auf der einen Seite, dass Personen, die bestimmte Funktionen bekleiden und im Licht der Öffentlichkeit stehen, auch eine größere Toleranz gegenüber der Medienberichterstattung an den Tag legen müssen, zumal oftmals nicht ihre Person, sondern ihre Amtsführung Gegenstand der Kritik ist; diese Kritik ist für die Erfüllung der Korrektivfunktion der Presse unabdingbar. Auf der anderen Seite argumentieren die kritisierten Politiker oftmals, sie seien in ihren Persönlichkeitsrechten verletzt worden.
Ein Missbrauch der entsprechenden Gesetzgebung durch den Staat kann allein durch die Höhe der angedrohten Strafen Medien zur Selbstzensur zwingen oder bei Verurteilungen gar in die Insolvenz treiben. Der Medienbeauftragte schließt dabei nicht *a priori* aus, dass Presseberichterstattung auch Persönlichkeitsrechte verletzen kann, stellt sich aber deutlich gegen die missbräuchliche Verwendung entsprechender gesetzlicher Regelungen zum Zwecke der Zensur. Seiner Auffassung nach dürfen Journalisten keinesfalls wegen Beleidigung oder Verleumdung zu Haftstrafen verurteilt werden. Auch im Bereich des Zivilrechts kann die Androhung exzessiver Geldstrafen von

6 Duve, a.a.O. (Anm. 4), S. 40.
7 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media, Censorship by killing must end, Presseerklärung vom 14. Februar 2002.

vornherein zu einer Selbstzensur der Journalisten führen oder im Falle einer Verurteilung Medienhäuser finanziell ruinieren.
So wurde in Kasachstan beispielsweise der Journalist Sergei Duwanow im Juni 2002 wegen Verleumdung angeklagt, nachdem er in einem Artikel über Korruption im Umfeld von Präsident Nursultan Nasarbajew berichtet hatte. Die Anklage führte nie zu einer Verurteilung, zeigt aber sehr gut, wie Verleumdungsklagen als Maulkorb für eine kritische Presse eingesetzt werden.

Hate speech

Zuletzt soll noch auf den Bereich *hate speech* (Hetzsprache) eingegangen werden, bei dem es sich anders als bei den oben geschilderten Mechanismen nicht um Zensur bzw. Maßnahmen *gegen* Medien, sondern vielmehr um die Verbreitung von Intoleranz und ethnischen oder rassistischen Vorurteilen *durch* die Medien handelt, in denen Duve auch eine Mit-Ursache für gewalttätige Konflikte sieht: „[O]rganisierter völkischer Hass und die so genannten oft auch medial instrumentalisierten ethnischen Konflikte waren und sind die Quellen militärischer Gewaltauseinandersetzungen."[8]
Problematisch in diesem Bereich ist, dass die Intervention in Fällen von *hate speech* immer auch eine Kritik an redaktionellen Inhalten durch den OSZE-Medienbeauftragten bedeutet. Anders als das Eingreifen bei Verstößen von Regierungen gegen OSZE-Prinzipien richtet sich im Fall von *hate speech* die Intervention – wenn es sich nicht um rein staatliche Unternehmen handelt – gegen private Medienhäuser. Duve argumentiert in dieser Hinsicht, dass es „keine Freiheit ohne Zivilität, keine Zivilität ohne Freiheit"[9] gebe; bei der Schaffung des Mandats des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit im Jahr 1997 herrschte vor dem Hintergrund der Lage auf dem Balkan weitgehend Einigkeit darüber, dem Medienbeauftragten auch dieses Betätigungsfeld zuzuschlagen. Viel besser als eine Intervention im Einzelfall sind für die nachhaltige Bekämpfung von *hate speech* in den Medien jedoch vorbeugende Maßnahmen geeignet, die der Medienbeauftragte unter dem eingängigen Begriff „Verteidigung der Zukunft" (*Defence of the Future*) zusammengefasst hat. Im Rahmen dieser Maßnahmen wird vor allem für junge Menschen verschiedener Ethnien Raum für Begegnung und Diskussion geschaffen (s.u.) oder die Ausbildung von Journalisten beispielsweise in Zentralasien gefördert.

8 Duve, a.a.O. (Anm. 4), S. 41.
9 Ebenda.

Aktivitäten des Medienbeauftragten

Zu den Aufgaben der fünf Berater im kleinen Büro des Medienbeauftragten gehört die ständige Beobachtung der Medienlandschaft im OSZE-Gebiet. Ein bedeutender Teil ihrer Arbeit beschäftigt sich mit Einzelfällen bekannt gewordener Übergriffe auf Medienhäuser oder Journalisten. Dieser Arbeitsbereich gilt, da man in ihm oftmals konkrete Erfolge erkennen kann, häufig als der erfolgreichste des Medienbeauftragten und ist sicherlich auch der öffentlichkeitswirksamste. Gleichzeitig lassen sich an ihm jedoch auch exemplarisch die Grenzen des Mandats verdeutlichen, beispielsweise im Fall Georgi Gongadse.

Der Fall Georgi Gongadse

Der ukrainische Journalist und Herausgeber der Online-Publikation *Ukrainska Pravda* Georgi Gongadse verschwand am 16. September 2000 in Kiew. Am 2. November desselben Jahres wurde seine enthauptete Leiche in Tarascha nahe Kiew entdeckt, konnte jedoch erst wesentlich später zweifelsfrei identifiziert werden. Erst nach der Beurlaubung des zuständigen Staatsanwalts im Februar 2001 und der Annahme der angebotenen Unterstützung durch das amerikanische FBI wurde am 26. Februar 2001 von den Behörden offiziell in Betracht gezogen, dass es sich bei der Leiche um Gongadse handeln könne. Zuvor wurden im November 2000 die so genannten Kutschma-Bänder veröffentlicht, die nahe legen, dass der Präsident der Ukraine, Leonid Kutschma, an der Anordnung des Mordes an Gongadse beteiligt war, und die zu einem Aufschrei der Öffentlichkeit und zu Massendemonstrationen führten. Doch auch nach der Veröffentlichung dieser Bänder wurden die Ermittlungen weiter verzögert, vor allem wurde wiederholt die Identität des Toten infrage gestellt und es wurden widersprüchliche Untersuchungsergebnisse präsentiert, was zu massiven Protesten internationaler und regionaler NGOs und IGOs führte. RSF verlangte die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission. Der OSZE-Medienbeauftragte forderte die lückenlose Aufklärung der Vorgänge, und der Europarat drohte mit der Suspendierung der Ukraine. Medien berichteten zwar ausführlich über den Fall, gleichzeitig wurde jedoch seitens der ukrainischen Regierung Druck ausgeübt, teilweise wurden Hörfunklizenzen zurückgehalten; ein Arzt, der an der Identifizierung des Toten beteiligt war, suchte Asyl in Großbritannien, nachdem er wiederholt Morddrohungen erhalten hatte.
Der OSZE-Medienbeauftragte hat den Fall Gongadse mehrmals im Ständigen Rat zur Sprache gebracht.[10] Im Januar 2001 reiste ein hochrangiger Berater seines Büros nach Kiew und befragte verschiedene Behördenvertreter, Par-

10 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media, Report to the Permanent Council, 16. November 2000, unter: http://www.osce.org/fom/documents/reports/1998_2002/rep_pc16nov2000.pdf.

lamentarier, Journalisten und Anwälte, um vor Ort nähere Informationen einzuholen.[11] Der Medienbeauftragte sprach vor dem Ständigen Rat am 8. Februar 2001 folgende Empfehlungen aus: „Die Regierung der Ukraine sollte den Fall Gongadse erneut untersuchen, insbesondere hinsichtlich der Identifizierung der Leiche und der Umstände seines Verschwindens (...) Alle Handlungen zur Schikanierung der Medien, einschließlich durch die Steuerpolitik, sollten unverzüglich eingestellt werden. *Radio Continent* sollte seine neue Lizenz erhalten (...) Die Empfehlungen, die in einem Bericht des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit über die gegenwärtige Lage der Medien in der Ukraine vom 10. März 2000 ausgesprochen wurden, sollten umgesetzt werden."[12]
Zwar wurde mit dieser Intervention der Fall Gongadse auf die Agenda des Ständigen Rates gesetzt, womit durch die Botschafter auch die Regierungen der 55 Teilnehmerstaaten informiert wurden; dem Medienbeauftragten fehlen jedoch die Mittel, seine Empfehlungen auch tatsächlich durchzusetzen. Immerhin ist davon auszugehen, dass es nur dem internationalen Druck zu verdanken ist, dass die Vorgänge um das Verschwinden und die Ermordung Gongadses überhaupt untersucht wurden: Am 3. September 2002 bestätigte der ukrainische Bundesstaatsanwalt endgültig, dass es sich bei dem Toten tatsächlich um Gongadse handelte; gleichzeitig wurden der Staatsanwalt der Region Tarascha sowie ein weiterer Regierungsbeamter aufgrund der bisher geführten mangelhaften Ermittlungen verhaftet.

Der Fall Olga Kitowa

Ein Beispiel staatlichen Machtmissbrauchs und behördlicher Willkür ist der Fall Olga Kitowa in der russischen Provinz Belgorod.[13] Kitowa ist Journalistin der *Belgorodskaja Prawda* und befasst sich in ihren Artikeln mit verschiedenen Aktivitäten der Gebietsverwaltung. Ihre Kritik ruft jedoch Widerstand hervor: Zunächst wird die 48-jährige Kitowa bedroht, von Polizei und Staatsanwaltschaft psychisch und physisch misshandelt und verhaftet, obwohl sie als Angehörige des Stadtparlaments politische Immunität genießen sollte. Sogar Strafverfahren gegen Dritte – sechs Jugendliche aus Belgorod, die wahrscheinlich unschuldig verurteilt wurden – werden manipuliert, um die Glaubwürdigkeit Kitowas zu erschüttern. Im November 2001 wird ein Gerichtsverfahren gegen Olga Kitowa eröffnet, in dem ihr vorgeworfen wird, bei ihrer Verhaftung Milizangehörige verletzt zu haben. Außerdem gelten ihre kritischen Artikel als strafbare Verleumdung. Sie wird zu zweieinhalb Jahren Haft auf Bewährung und zu einer Geldstrafe verurteilt, ihr wird das

11 Vgl. OSCE Representative on Freedom of the Media, Statement at the Permanent Council, 8. Februar 2001, unter: http://www.osce.org/documents/rfm/2001/02/222_en.pdf.
12 Ebenda (eigene Übersetzung).
13 Eine umfangreiche Reportage mit übersetzten Artikeln Kitowas, Fernsehfeatures, Interviews u.a. findet sich in: Russische Treibjagd – Das Ende einer Reporterin. WDR, 3. Juli 2002, unter: http://www.wdr.de/themen/politik/1/russische_treibjagd.

passive Wahlrecht entzogen. Der OSZE-Medienbeauftragte beobachtet den Prozess vor Ort, auch um öffentlich Unterstützung zu demonstrieren, durchaus mit Erfolg: „Olgas Chefredakteur nimmt sie inzwischen in Schutz: Seit sich der russische Journalistenverband, die OSZE und Amnesty International für Olga einsetzen, fasst sogar der sonst so ängstliche Redaktionschef Mut."[14]
In einem Berufungsverfahren in Moskau im Juli 2002 wird die Anklage in drei von fünf Punkten entkräftet, es bleibt jedoch immer noch eine Reststrafe von 20 Monaten auf Bewährung. Ein Freispruch kann zwar nicht erreicht werden, doch das Zusammenwirken verschiedener internationaler und regionaler Organisationen sorgt dafür, dass Informationen über die Vorgänge an die Öffentlichkeit gelangen und die Verantwortlichen unter Druck geraten.
Trotz der anfangs angeführten Einschränkungen ist festzuhalten, dass der OSZE-Medienbeauftragte vor allem, aber nicht nur, in Einzelfällen deutlich sichtbare Erfolge verbuchen kann. Die Beschränkungen seiner Möglichkeiten sind in der Geschichte und Struktur der OSZE begründet, die als kooperative Sicherheitsorganisation auf dem Konsensprinzip beruht. Gerade dieser Konsensgedanke bedeutet jedoch auch eine Chance für die Vermittlung der Bedeutung einer freien Presse. Der Medienbeauftragte bewirkt mit seinen Berichten und Interventionen, dass die ständigen Vertretungen der Länder bei der OSZE zu diesen Themen vor dem Ständigen Rat Stellung beziehen müssen. Auch wenn eine unmittelbare Auswirkung dieser Interventionen nicht immer nachweisbar ist, bleibt die Pressefreiheit somit zumindest auf der Agenda der OSZE und somit der politischen Öffentlichkeit. Dabei ist der politische Druck auf die Teilnehmerstaaten nicht zu unterschätzen.
Auch der OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie, der jährlich von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verliehen wird und auf eine Initiative von Freimut Duve zurückgeht, trägt dazu bei, eklatante Verstöße auf der einen und das mutige Eintreten für die Pressefreiheit auf der anderen Seite in die Öffentlichkeit zu tragen. Dieses Jahr ging der Preis an die russische Journalistin Anna Politkowskaja, die sich vor allem durch ihre Berichterstattung aus Tschetschenien einen Namen gemacht hatte und daraufhin von russischen Soldaten verhaftet und mutmaßlich misshandelt wurde und mehrere Todesdrohungen erhielt.
Ein weiteres Beispiel für die Wirksamkeit der Interventionen des Medienbeauftragten beschreibt die Frankfurter Rundschau: „‚Besser ist es, hundert Freunde zu haben als hundert Rubel', sagt ein altes russisches Sprichwort. Das gilt erst recht, wenn man so viel Feinde hat wie Dododjon Atowullojew. Als russische Polizisten den tadschikischen Journalisten vor einem Jahr bei einem Zwischenhalt auf dem Flughafen in Moskau festnahmen, um ihn in seine Heimat, wo ihm die Todesstrafe drohte, abzuschieben, alarmierten seine Freunde die Weltöffentlichkeit. Der damalige Moskauer Studioleiter der ARD, Thomas Roth, schaltete Freimut Duve, den Medienverantwortlichen der OSZE, ein, dieser rief Joschka Fischer an, und auch der französische

14 Ebenda, unter: http://www.wdr.de/themen/politik/1/russische_treibjagd/story4.jhtml.

Staatspräsident Jacques Chirac machte Druck, bis Atowullojew nach sieben Tagen frei kam."[15]

Verteidigung der Zukunft

Sein Mandat eröffnet dem OSZE-Medienbeauftragten neben Beobachtung, Frühwarnung und Intervention auch ausdrücklich die Möglichkeit zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Förderung einer freien, unabhängigen und pluralistischen Medienlandschaft. Neben der schon erwähnten Initiative *Defence of the Future*, Konferenzen, Workshops, Veröffentlichungen und Beratung bei der Gesetzgebung ist vor allem das Projekt *Mobile Culture Container* (MCC) zu nennen, das 2003 in sein drittes und voraussichtlich letztes Jahr geht.

Mobile Culture Container (MCC)

Ein ambitioniertes Projekt des OSZE-Medienbeauftragten in Zusammenarbeit mit der Stiftung *In Defence of our Future* (Wien) ist der *Mobile Culture Container (MCC)*. Finanziert wird dieses Projekt unter anderem mit Mitteln aus dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und von der Allianz Kulturstiftung. Seit Juni 2001 besuchte der MCC, ein mobiles Containerdorf zur Unterstützung Jugendlicher, zehn Städte in Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Serbien, im Kosovo und in Mazedonien, wo er jeweils für etwa einen Monat gastiert. Der MCC bietet Jugendlichen verschiedener Ethnien Raum für Kommunikation und Diskussion. Er bietet als eine Art mobiles Jugend- und Medienzentrum verschiedene Aktivitäten und Gestaltungsmöglichkeiten an, beispielsweise Unterstützung bei der Gründung einer Schülerzeitung, Internet-Cafés, Computer- und Filmkurse, Bibliotheken, Diskussionsveranstaltungen, Musik- oder Theaterprojekte. 2003, im letzten Jahr des Projekts, werden vor allem die nachhaltigen Erfolge deutlich, die der MCC erreicht hat: Es gibt beispielsweise zehn Jugendzeitungsredaktionen, die in ein Korrespondentennetz eingebunden sind, Radiogruppen in Mostar, Banja Luka und Skopje und einen Radiosender in Mitrovica, der über 80 Stunden Programm in serbischer und albanischer Sprache produzierte. Alle diese Projekte werden von den Jugendlichen vor Ort auch nach der Abreise des mobilen Medienzentrums eigenverantwortlich weiter geführt.

15 Thomas Schmid, Offene Rechnungen. Der investigative Journalist Dododjon Atowullojew traut sich nicht nach Tadschikistan zurück, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Juli 2002. Siehe hierzu auch RFOM Freimut Duve: Russia allows a Tajik journalist to go back to his family, 12. Juni 2001, unter: http://www.osce.org/news/generate.pf.php3?news_id=1874. Vgl. ebenso Pressemitteilung der Stadt Hamburg, Tadschikischer Journalist kommt nach Hamburg zurück, unter: http:// www.hamburg.de/Behoerden/Pressestelle/Meldungen/tagesmeldungen/2001/juli/w28/mi/pr11b.htm.

Neuere Entwicklungen wie der Übergang von Staatssendern zu öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten in Transitionsstaaten, wirtschaftliche Verflechtungen und Oligopole im Mediensektor oder kriminelle Verstrickungen von Regierungen und Medienhäusern lassen die Aufgabenfelder des OSZE-Medienbeauftragten in Zukunft eher noch anwachsen.
Doch nicht nur klassische Medien, sondern zunehmend auch das Internet gehören zum Aufgabenbereich des Medienbeauftragten. Auf einem Workshop in Wien im November 2002 wurden erste Schritte unternommen, die Gefahren und Chancen, die sich für die Medienfreiheit durch neue technische Infrastrukturen wie das Internet ergeben, zu identifizieren. Dieses vorbereitende Treffen wurde im Juni 2003 mit einer zweitägigen Konferenz in Amsterdam fortgesetzt. Hierbei geht es vor allem darum, dass das Internet eine nie dagewesene Infrastruktur für den freien Austausch von Meinungen und Informationen bietet. Trotz der möglichen Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung darf diese Freiheit nicht eingeschränkt werden und keinesfalls die Infrastruktur als solche Ziel von Regulierungsbestrebungen werden. Weder Zensurmaßnahmen, die schon bei klassischen Medien nicht akzeptabel sind, noch die Entwicklung neuer technischer Methoden dürfen die Medienfreiheit im Internet gefährden.[16]
Auch weiterhin stellt sich die Situation der Pressefreiheit in weiten Teilen des OSZE-Gebietes als äußerst problematisch dar: „Zusammenfassend lässt sich sagen: Strukturelle Zensur, *criminal libel*, ‚nationale Sicherheit vor Freiheit', Druck auf die Medien durch Großunternehmen und Regierungen – all diese Probleme sind in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten immer noch nicht gelöst."[17] Trotz der angeführten Einschränkungen seiner Instrumente innerhalb der konsensorientierten OSZE sind die Leistungen des Medienbeauftragten in Einzelfällen, aber auch als *Watchdog* über die Gesamtentwicklung in allen OSZE-Staaten nicht zu unterschätzen. Vor allem das *Agenda-setting* und die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit leisten einen großen Beitrag zur ständigen Erinnerung an die Bedeutung einer freien Presse für demokratische Gesellschaften. Mit der Neubesetzung des Amtes im nächsten Jahr wird nicht zuletzt auch über die weitere Entwicklung der Medienfreiheit im gesamten OSZE-Gebiet entschieden werden.

16 Siehe auch: Christiane Hardy/Christian Möller (Hrsg.), Spreading the Word on the Internet. 16 Answers to 4 Questions, Wien 2003.
17 OSCE Representative on Freedom of the Media, Written Statement at the Permanent Council, 24. Januar 2002, unter: http://www.osce.org/fom/documents/speeches/2001/stat_pc24jan2002.pdf (eigene Übersetzung).

Frank Evers

Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien

Die Einrichtung der „OSZE-Akademie“ in Bischkek

Kurzer Abriss der Gründungsgeschichte

Anfang des Jahres 2002 trat die kirgisische Regierung mit dem Vorschlag an den OSZE-Vorsitz heran, eine Bildungseinrichtung zu gründen, die sich der Förderung und Verbreitung der OSZE-Prinzipien in Zentralasien widmen sollte. Die Idee stieß sowohl beim Vorsitz als auch bei mehreren Teilnehmerstaaten auf Interesse. Der portugiesische Amtierende Vorsitzende bat daraufhin seinen Persönlichen Beauftragten für Zentralasien, Botschafter Herbert Salber, in Erfahrung zu bringen, welche Einstellungen es hierzu bei den verschiedenen interessierten bzw. involvierten Seiten gebe und welche entsprechenden Voraussetzungen für eine Akademiegründung vorhanden seien.
Im Ergebnis wurde bereits nach relativ kurzer Zeit der Beschluss gefasst, die Initiative zu unterstützen und in Kirgisistan eine „OSZE-Akademie“ zu gründen. Am 1. November 2002 wurde eine gemeinsame Absichtserklärung des Ministeriums für Bildung und Kultur der Republik Kirgisistan und des OSZE-Zentrums in Bischkek unterzeichnet. Darin waren der Rahmen und die Aufgaben einer ersten, etwa sechsmonatigen Gründungsphase festgelegt. Am 17. Dezember 2002 wurde die Akademie in Bischkek, der Hauptstadt Kirgisistans, feierlich eröffnet. Auf dem Papier und dank der Anschubfinanzierung durch die OSZE sowie mit der Berufung einer Gründungskoordinatorin und ihrer Mitarbeiter auch *de facto* war die Akademie als Denkfabrik der OSZE hiermit gegründet. Die Anführungszeichen in ihrem Namen sollen auf ihren Hauptzweck und ihren Status hinweisen, dem zufolge sie als wissenschaftliche Einrichtung fungieren sollte, die sich mit der OSZE befassen und mit ihr kooperieren würde, ohne jedoch im juristischen Sinne eine Abteilung der OSZE zu sein.
Obwohl es noch nicht einmal ein bestätigtes Grundkonzept gab, musste der Aufbau der Akademie nicht bei Null beginnen. Die Einrichtung der Akademie war in erster Linie politisch motiviert. Sie war von Beginn an eine nationale Initiative, eingebettet in internationale Fürsprache, Beratung und finanzielle Unterstützung. Auf nationaler Ebene genoss die Akademie die persönliche Aufmerksamkeit des kirgisischen Präsidenten Askar Akajew. Sie findet die Unterstützung von Außenminister Askar Aitmatow und der Ministerin für Bildung und Kultur, Professor Ischengul Boldschurowa. Auf internationaler Ebene förderten insbesondere die Regierungen und wissenschaftliche Einrichtungen Österreichs, Deutschlands, der Niederlande und der Schweiz die Bemühungen um die Gründung der Akademie. Zuwendungen für den Aufbau

kamen von den Regierungen Deutschlands und der Schweiz. Das OSZE-Zentrum in Bischkek half in Protokoll- und Managementfragen und verwaltete die Finanzen der Akademie.
Zu Beginn der Gründungsphase wurde Frau Anara Nasyrowa aus Kirgisistan zur Koordinatorin der Akademie ernannt. Erfahrung in der Arbeit nationaler und internationaler nichtstaatlicher Organisationen sowie ihre Tätigkeit im Hauptquartier der Vereinten Nationen bildeten ihren beruflichen Hintergrund. Darüber hinaus war sie Angestellte im öffentlichen Dienst. Als Gattin des derzeitigen Außenministers ihres Landes verfügt sie über exzellente persönliche Beziehungen zur politischen Führung Kirgisistans, was in Zentralasien von herausragender Bedeutung ist. Professor Aalybek Akunow, ein kirgisischer Wissenschaftler, der die eher traditionelle Schule akademischen Denkens seines Landes repräsentiert, wurde zum wissenschaftlichen Berater der Koordinatorin berufen.
In der ersten Jahreshälfte 2003 wurden die wichtigsten Standards für die künftige Struktur und Tätigkeit der Akademie festgelegt. Im Rahmen einer Europareise erhielt die Koordinatorin konzeptionelle Beratungen durch die wichtigsten Partnerinstitutionen der Akademie. Im OSZE-Hauptquartier in Wien, im Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung in Stadtschlaining, im Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg, im Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik und im Niederländischen Institut für internationale Beziehungen „Clingendael“ in Den Haag fanden Konsultationen statt. In einer weiteren Reise lotete die Koordinatorin die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit Partnern in den Hauptstädten der zentralasiatischen Nachbarländer aus.
CORE (Hamburg), namentlich vertreten durch Dr. Anna Kreikemeyer, hatte bereits im Vorfeld dieser Aktivitäten ein erstes Konzept für die Akademie entworfen, das entscheidend zur Festlegung des künftigen Formats und der Ausrichtung der Institution beitrug. Ihm ist es vor allem zu verdanken, dass der ursprüngliche Vorschlag zur Errichtung einer OSZE-Universität auf die überschaubarere Größe einer Akademie reduziert wurde.
Kirgisische und zentralasiatische Experten, Vertreter der vier europäischen Partnerinstitutionen sowie Kollegen der Friedensuniversität der Vereinten Nationen trafen im Weiteren in Bischkek zusammen, um die Gründungsdokumente und das Curriculum für den geplanten Masterstudiengang fortzuentwickeln. Die europäischen Partner halfen in unterschiedlichem Umfang bei der Lobbyarbeit für die Akademie bei den verschiedenen Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten in Wien. Sie leisteten Beiträge zu ersten Seminaren der Akademie, die in Bischkek stattfanden, sowie individuelle Beratungen und Schulungen der Leitung der Akademie sowohl in Wien als auch in Bischkek und per Internet. Durch seine exzellenten persönlichen Beziehungen konnte der Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik, Botschafter Gérard Stoudmann, die besondere Aufmerksamkeit des kirgisischen Präsidenten für die Belange der Akademie sicherstellen. Ein CORE-Team,

bestehend aus dem kommissarischen Leiter des CORE, Dr. Wolfgang Zellner, Dr. Andrea Berg und dem Autor dieses Beitrags, übernahm eine führende Rolle bei der Arbeit an gemeinsamen Entwürfen. Das Studienzentrum in Stadtschlaining organisierte eine *Summer School* in Kirgisistan. Die österreichische Regierung stellte einen jungen Fachmann nach Bischkek ab. Die kirgisische Regierung stellte der Akademie Räumlichkeiten in der kirgisischen Diplomatenakademie zur Verfügung. Mit nationaler und internationaler Beteiligung wurde eine erste Vorlesungsreihe durchgeführt.
Gleichzeitig führten die Delegationen der vier oben erwähnten Teilnehmerstaaten weitere notwendige diplomatische Gespräche in Wien. Diese und zusätzliche internationale Bemühungen ermöglichten den erfolgreichen Abschluss der ersten Institutionalisierungsphase, wie die Koordinatorin auf einer informellen Sitzung am 6. Mai 2003 in der Wiener Hofburg berichten konnte. Vor der Drucklegung dieses Bandes war geplant, dass die Akademie am 1. September 2004 ihre Arbeit in vollem Umfang aufnehmen sollte. Der Start des Bildungsbetriebs mit einem ersten Pilotsemester war für den 1. Februar 2004 vorgesehen.

Die politischen Beweggründe der Akademiegründung

Die politischen Beweggründe für die Einrichtung der Akademie sind vielfältig:
Beweggründe Kirgisistans. Für die Regierung Kirgisistans, eines Landes, das keinen Zugang zum Meer hat und nur über begrenzte Bodenschätze verfügt, ist das Knüpfen neuer internationaler Kontakte zwangsläufig von größtem Interesse. In dieser Haltung unterscheidet sie sich von den Regierungen einiger Nachbarländer. Auch mögen Auftritte auf der internationalen Bühne, unter anderem in der Wissenschaft, ein weiteres Mittel dazu sein, die kirgisische Nation, die zwar Jahrtausende alte Wurzeln hat, aber erst seit kurzem über einen unabhängigen Staat verfügt, ins internationale Bewusstsein zu rücken. In praktischer Hinsicht ist die Gründung der Akademie ein zusätzlicher Weg, Verbindung zu einer der führenden europäischen Sicherheitsorganisationen zu unterhalten. Sie verspricht Arbeitskräfte und finanzielle Mittel anzuziehen und könnte dazu beitragen, persönliche Verbindungen zwischen der neuen Generation kirgisischer Wissenschaftler, Politiker und Staatsdiener und der Außenwelt herzustellen.
Beweggründe der Nachbarstaaten. Den Regierungen und relevanten akademischen Einrichtungen der zentralasiatischen Nachbarländer bietet die Akademie theoretisch eine weitere Möglichkeit zur regionalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Die Regierungen scheinen zwar dem Aufbau eigener Wissenschaftskapazitäten in diesem Bereich den Vorzug zu geben. Das mag nicht überraschen. Dass die führenden Teilnehmerstaaten der OSZE grundsätzlich auf verstärkter regionaler Kooperation in Zentralasien

bestehen, ermuntert sie jedoch zur Beteiligung an der Tätigkeit der Akademie. Mittlerweile scheinen sie die Akademie, wenn auch nicht durchgängig, so doch in ihrer Mehrheit zu unterstützen. Den nichtstaatlichen Organisationen in der Region bietet die Akademie eine attraktive internationale Plattform.

Beweggründe der Teilnehmerstaaten. Für die Regierungen einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten bietet die Gründung der Akademie eine mögliche Antwort auf die Notwendigkeit, Expertise über Sicherheitsfragen in Zentralasien zu erwerben. Ihrer Ansicht nach sollte die Akademie dazu beitragen, den Kenntnisstand über zentralasiatische Sicherheitsbelange im OSZE-Gebiet zu erhöhen, wobei sie gleichzeitig internationale Aufmerksamkeit auf und internationales *Know-how* in die Region lenken soll. Die Aus- und Weiterbildung junger Sicherheitsexperten für den zentralasiatischen Raum liegt im Interesse vieler Seiten. Einige Teilnehmerstaaten mögen in der Akademie auch ein Vehikel für den „sanften Transfer" von Politikwerten sehen. Den wissenschaftlichen Einrichtungen dieser Länder, die sich mit Fragen europäischer Sicherheit befassen, eröffnet die Akademie zudem gemeinsame Forschungs-, Schulungs- und Ausbildungsmöglichkeiten.

Institutionelle Beweggründe der OSZE. Der OSZE wird die Akademie auf gezielte Nachfrage Expertise zur Verfügung stellen. Sie soll als regionalwissenschaftliche Denkfabrik und als reaktionsschnelle akademische Beratungsstelle der OSZE für entsprechende Aufträge zur Verfügung stehen. In diesem Sinne wird die Akademie ein wissenschaftlicher Dienstleister der OSZE mit besonderer Kompetenz im Bereich der Sicherheitsbildung in Zentralasien sein. Aufgrund ihrer Struktur und ihrer Tätigkeiten sollte sie zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beitragen. Auch zur Entwicklung der Personalressourcen für OSZE-Feldaktivitäten könnte die Akademie einen Beitrag leisten. Den OSZE-Kooperationspartnern könnte sie darüber hinaus eine Möglichkeit bieten, sich näher mit einer Region vertraut zu machen, die Asien und Europa verbindet.

Zentralasien als Standort und Arbeitsschwerpunkt der Akademie

Das Tempo, mit dem die Akademie gegründet wurde, mag nicht überraschen. Der Hauptgrund hierfür ist sicherlich die vielversprechende geographische Lage der Akademie in Zentralasien, einer Region, die in vieler Hinsicht attraktiv ist.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist Zentralasien zunächst einmal reich an fossilen Energieträgern und anderen Bodenschätzen. Gegenwärtig werden strategische Absprachen über ihre zukünftige Nutzung geführt. Mögliche Nutznießer haben großes Interesse daran, entsprechende Bemühungen in ein breiteres Kooperationsnetzwerk einzubinden. Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Sicherheit ist Teil dieser Anstrengungen, die letztlich darauf abzielen mögen, künftigen wirtschaftlichen Beziehungen zuträglich zu sein.

Politisch gesehen ist Zentralasien nicht nur der Teil Asiens, der lange Zeit unter europäischem Einfluss stand. In seiner jüngeren Geschichte war Zentralasien Teil eines europäischen Staates (Russlands bzw. der Sowjetunion) und gehörte somit politisch zu Europa. Es liegt zudem an der Schnittstelle zwischen Europa und Asien und ist geradezu dafür prädestiniert, in so mancher Hinsicht ein Bindeglied zwischen beiden Kontinenten zu sein. Es könnte dazu dienen, OSZE-*Know-how* in den asiatischen Raum zu vermitteln. Andererseits ist die Region auch ein potenzieller Ausgangspunkt von und ein Transitweg für die Ausbreitung von Sicherheitsgefährdungen. Mit den ihm innewohnenden Unsicherheits- und damit auch entsprechenden Sicherheitspotenzialen spielt Zentralasien für den Aufbau von Sicherheit in Europa eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Wie die Erfahrung mit dem benachbarten Afghanistan gezeigt hat, kann Instabilität schnell in das OSZE-Gebiet und angrenzende Regionen einsickern. Typische Probleme in diesem Zusammenhang sind Terrorismus, politischer, religiöser und anderer Extremismus, bewaffnete Aufstände, illegale Migration, illegaler Handel mit Drogen und Kleinwaffen, Urheberrechte- und Markenpiraterie.
Alles in allem rechtfertigt die Bedeutung Zentralasiens für die europäische Sicherheit den Standort für die Einrichtung einer „OSZE-Akademie“, die sowohl die Möglichkeiten der Region zur Gewährleistung von Sicherheit als auch ihre Empfänglichkeit für den Import bzw. die Weiterverbreitung von Sicherheitsgefährdungen zum Schwerpunkt hat.

Hauptziele und Nutznießer der Akademie

Laut ihrem Konzept ist das Hauptziel der Akademie die Ausbildung und Schulung von Nachwuchskräften im Bereich umfassender Sicherheitsbildung und Zusammenarbeit in Zentralasien. Sie wird sich auch an der Forschung zu diesen Themen beteiligen. Die Akademie wird zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene beitragen. In Zentralasien soll sie ein besseres Verständnis der Politik der OSZE fördern. Ziel der Akademie in Bezug auf die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten ist es aber andererseits auch, mehr Verständnis für die kulturellen, politischen und sozioökonomischen Besonderheiten Zentralasiens zu erzeugen.
Die Akademie soll – wie sich auch in ihrem Konzept widerspiegelt – geleitet von den OSZE-Prinzipien Frieden und Stabilität in der Region fördern. Zielgruppe der Akademie sind Fachleute, die mit dem Aufbau von Stabilität in allen relevanten Bereichen befasst sind – von der staatlichen Verwaltung über lokale Selbstverwaltung, interethnische Beziehungen, Wirtschafts- und Umweltpolitik, internationale Beziehungen und Grenzmanagement bis hin zur Implementierung von Menschenrechten. Junge hochqualifizierte Berufstätige, wie z.B. Wissenschaftler, Verwaltungsbeamte, Juristen, Lehrer, Journalisten,

Diplomaten und Vertreter nichtstaatlicher Organisationen, aus Zentralasien werden die Hauptnutznießer der Akademie sein.
In institutioneller Hinsicht werden staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen, die OSZE und andere internationale Organisationen, die sich mit dem Aufbau umfassender Sicherheit in Zentralasien befassen, die wissenschaftliche Gemeinschaft, Medien und Bildungseinrichtungen von der Akademie profitieren. Zum Selbstverständnis der Akademie gehört es auch, zur Entwicklung der Personalressourcen für OSZE-Feldaktivitäten beizutragen.
Wie schon erwähnt, hat sich die Akademie verpflichtet, die regionale Annäherung zu fördern. Sie steht daher auch Ausbildern und Lehrkräften aus zentralasiatischen Partnereinrichtungen offen. Ihre Stipendien werden gleichermaßen an zentralasiatische und andere Bewerber vergeben, die die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre werden auf regionalen Themen liegen. Dank ihrer offenen Strukturen und Tätigkeiten wird sie außerdem der Kooperation mit Nachbarstaaten wie China und Russland besondere Perspektiven eröffnen. Und schließlich sind auch die Kooperationspartner der OSZE (Afghanistan, Japan, die Republik Korea und Thailand) und ihre Denkfabriken eingeladen, die Möglichkeiten der Akademie zu nutzen und zu ihrer Entwicklung beizutragen.

Die drei Tätigkeitsfelder der Akademie

Eingangs war bereits angeschnitten worden, dass sich die Tätigkeit der Akademie auf drei Felder konzentriert. Dies sind die berufliche Weiterbildung, die Forschung und die Postgraduiertenausbildung. Zwischenzeitlich war erwogen worden, auch breite Öffentlichkeitsarbeit zu einem Bestandteil der Aktivitäten der Akademie zu machen. Dies wurde jedoch wieder verworfen, da es das Format und die Kapazitäten der Akademie und ihrer Kooperationspartner überstiegen hätte. Es wurde vielmehr beschlossen, dass die Akademie im ersten Jahr ihren Schwerpunkt auf die berufliche Weiterbildung legen würde. Synergieeffekte sollen im Weiteren durch gemeinsame Forschungsprojekte mit regionalen und internationalen Partnern erzielt werden. Die Postgraduiertenausbildung soll mit einem Pilotsemester im Februar 2004 mit dem Start des kirgisischen Sommersemesters beginnen. Schließlich wird im September 2004 ein zweisemestriger, kirgisisch zertifizierter Masterstudiengang zum Erwerb des akademischen Titels eines „*Master of Political Science (Central Asia)*“ anlaufen. Er wird internationalen Bildungsstandards entsprechen. 20 bis 25 Studenten werden jährlich an ihm teilnehmen können. Wie die Strukturen und Tätigkeiten der Akademie insgesamt, so steht auch dieses Programm Studenten und Lehrkräften aus der gesamten OSZE-Region und anderen interessierten Staaten offen.

Die drei Leitungsgremien der Akademie

Eines der wichtigsten Prinzipien für die Verwaltung der Akademie ist ein schlankes Management. Die drei Leitungsgremien der Akademie sind: das Kuratorium (*Board of Trustees*), der Vorstand (*Core Management Team*) und der Beirat (*Advisory Board*). Befristete Managementtätigkeiten können auch im Rahmen spezifischer Projekte oder Programme wahrgenommen werden. Ein internationaler Technischer Lenkungsausschuss (*Technical Steering Committee*) bestehend aus Vertretern der an den Gründungsaktivitäten beteiligten Seiten fungierte im Verlaufe des Jahres 2003 als koordinierendes Interimsgremium. Auf seiner Wiener Tagung am 22. Oktober 2003 berief der Lenkungsausschuss das Kuratorium und löste sich im gleichen Zuge auf.

Das Kuratorium ist das Aufsichtsgremium der Akademie. Es setzt sich aus leitenden kirgisischen und zentralasiatischen Wissenschafts- und Regierungsvertretern zusammen. Vertreten sind in ihm ebenfalls die OSZE und die wichtigsten Geberstaaten der Akademie. In seinem Gründungsbestand gehören nunmehr zum Kuratorium Herr Arman Baisuanow (Abteilungsleiter im Außenministerium Kasachstans), Frau Professor Ischengul Boldschurowa (Ministerin für Bildung und Kultur Kirgisistans), Herr Sirojdin Komilow (Direktor des Zentrums für strategische Forschung beim Präsidenten Tadschikistans), Botschafter Lamberto Zannier (Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums), Botschafter Gérard Stoudmann (Direktor des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik, Botschafter Aydin Idil (Leiter des OSZE-Zentrums in Bischkek) sowie ein Vertreter der deutschen Delegation bei der OSZE. Zwei Sitze wurden für Vertreter Usbekistans und Turkmenistans freigehalten. Die Delegation Kanadas erwog zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Bandes ebenfalls ihre Beteiligung.

Der Vorstand leitet die Akademie. Er wird vom Kuratorium eingesetzt. Er wird sich dem allgemeinen Verständnis nach in seiner Spitze aus einem für Außendarstellung und Kooperation verantwortlichen Präsidenten (Kirgisistan), einem Ko-Direktor für wissenschaftliche Angelegenheiten und einem Ko-Direktor für Verwaltungsangelegenheiten zusammensetzen. Bei der Besetzung der beiden Ko-Direktoren-Stellen ist an Sekondierungen durch die jeweils delegierenden Länder gedacht. Unterstützt wird der Vorstand, zu dem auch ein Stellvertretender Direktor gehören soll, von einem Sekretär/Übersetzer und einem Verwaltungsmitarbeiter – beide abgeordnet von der Republik Kirgisistan. Bis zur endgültigen Berufung des Vorstands wird die Akademie wie erwähnt von der Koordinatorin und ihrem wissenschaftlichen Berater geleitet. Ihr Haushalt wird bis zur Bildung des Vorstands vom OSZE-Zentrum in Bischkek verwaltet.

Der Beirat unterstützt Kuratorium und Vorstand durch konzeptionelle Arbeit und Konsultation. Er erarbeitet Studienprogramme und berät sich zu Forschungs- und Schulungsprojekten. Der Beirat spricht Empfehlungen aus und erarbeitet Vorlagen für Kuratorium und Vorstand. Der Beirat kann für be-

stimmte Aufgaben spezielle Arbeitsgruppen einrichten, wie dies z.B. im Fall der Arbeitsgruppe „Lehrplanentwicklung Masterstudiengang“ (*Curriculum Development Group*) geschehen ist. Diese und ähnliche Arbeitsgruppen werden von der Akademie und ihren nationalen, regionalen und internationalen Partnerinstitutionen gemeinsam besetzt. Der Beirat umfasst zurzeit eine Liste mit den Namen von rund 30 Experten.

Der Beitrag der Partner der Akademie

Struktur und Aktivitäten der Akademie sind so angelegt, dass die Geberländer und Partnerinstitutionen flexibel und in unterschiedlicher Weise die Kapazitäten der Akademie sowohl nutzen als auch zu ihnen beitragen können. Die Struktur ihrer Leitungsgremien und ihrer Tätigkeiten wurde mit Bedacht so gewählt, dass sie internationale Kooperation nicht nur notwendig macht, sondern auch gewährleistet. Wie schon erwähnt, spiegelt sich gerade hierin eine politische Absicht wider, die viele Beteiligte erst dazu bewegt hat, die Einrichtung der Akademie zu unterstützen.
Die OSZE, interessierte Teilnehmerstaaten und die ausländischen wissenschaftlichen Partnerinstitutionen der Akademie beteiligen sich an der Beauftragung und der Beaufsichtigung der Akademie und sind in alle Aspekte der Arbeit ihrer Leitungsgremien eingebunden.
Die kirgisische Regierung und beteiligte ausländische Regierungen sowie weitere Unterstützer leisten Spenden oder stellen Sachleistungen zum Unterhalt der Infrastruktur und der Aktivitäten der Akademie zur Verfügung. Künftig können die Partnerinstitutionen am Austausch von Studenten und Dozenten teilnehmen. Ihnen wird angeboten, ihre Fachleute für kurzfristige Aufgaben oder befristete Anstellungsverhältnisse an die Fakultät der Akademie zu entsenden. Ihre Wissenschaftler und anderen Experten können sowohl langfristig für Managementaufgaben als auch kurz- und mittelfristig für spezifische Projekte abgeordnet oder angestellt werden. Sie sind eingeladen, eigene Projekte unter dem Dach der Akademie durchzuführen oder gemeinsam mit der Akademie zu realisieren. Der Idee nach werden die Haupteinrichtungen der OSZE und ihre Feldoperationen in Zentralasien ebenso Analysen in Auftrag geben und finanzieren wie Schulungs- und Ausbildungsmaßnahmen.
Nachdem sie sich aktiv an der Gründung und Einrichtung der Akademie beteiligt haben, hoffen die wichtigsten internationalen Partnerinstitutionen in Hamburg, Genf, Den Haag und Stadtschlaining, ihre komparativen Vorteile in projektbezogener Zusammenarbeit mit der Akademie unter Beweis stellen, zu den Kapazitäten der Akademie beitragen und gleichzeitig eigene Regionalexpertise ausbauen zu können.

Die Gründungsphase und die Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Akademie

Die Einrichtung der „OSZE-Akademie“ in Bischkek war in erster Linie Ausdruck des politischen Willens ihrer Gründer. Mit dem Betrieb der Akademie war von daher bereits begonnen worden, bevor notwendige konzeptionelle und organisatorische Fragen geregelt waren. Zunächst musste eine Reihe voneinander abhängender Schlüsselfragen ungeregelt bleiben. Die Frage, wer zu den Gründungsmitgliedern gehören sollte, blieb zunächst offen. Entscheidungen über Zuschnitt und Kompetenzen der Leitungsgremien mussten getroffen werden. Ebenso war zu klären, wer in ihnen vertreten sein und welches Profil die Akademie erhalten sollte, in welche Rechtsform die Akademie gebracht werden würde, wer welche rechtlichen Verpflichtungen übernehmen, auf welcher Rechtsgrundlage die Studienzertifizierungen erfolgen sollten usw.
Während der Gründungsphase diente die oben erwähnte Absichtserklärung des Ministeriums für Bildung und Kultur der Republik Kirgisistan und des OSZE-Zentrums in Bischkek als einzige Rechtsgrundlage der Akademie. Inzwischen hatte die Akademie ihre Tätigkeit aufgenommen. Parallel zu der schrittweisen Inbetriebnahme der Akademie mussten Mittel eingeworben und Partner für die wissenschaftliche Kooperation gewonnen, die Satzung und das Masterprogramm entworfen, die Leitungsgremien gebildet und erstes Personal eingestellt werden, wobei bei sämtlichen Schritten die Meinungen und Befindlichkeiten der großen Zahl der beteiligten und interessierten Parteien zu berücksichtigen waren.
Die internationale Zusammenarbeit bei der Einrichtung der Akademie war für alle beteiligten Kollegen eine lehrreiche kulturelle Erfahrung. Allein auf praktischer Ebene zeigte sich in den Diskussionen und gemeinsamen Aktivitäten, dass Vorstellungen von Grundlagen der Kooperation schlechthin weit auseinander gehen konnten. So galt es zu lernen, örtliche Traditionen angemessen zu berücksichtigen und beispielshalber Partnern und zuständigen Beamten zunächst den besonderen persönlichen Respekt zu erweisen, um sie im Weiteren für die Ziele der Akademie einnehmen zu können. Ebenso galt es, sich gegenseitig Klarheit über das Maß der Verbindlichkeit von Arbeitsplänen und Absprachen zu verschaffen. Ein unterschiedliches Empfinden für den Faktor Zeit und die Dringlichkeit zeitlicher Abläufe musste ebenfalls erst zur gegenseitigen Kenntnisnahme gebracht werden. Auf diese Weise illustrierte bereits die Gründungsphase den Vorzug der Akademie, zur Auslotung der kulturellen Kompatibilität europäischer und zentralasiatischer Partner beizutragen.
Inzwischen ist das Hauptanliegen derjenigen, die die Idee der Einrichtung einer „OSZE-Akademie“ in Bischkek unterstützt haben und weiterhin unterstützen, ihren Bestand langfristig zu sichern. Der vorläufige Haushalt der Akademie ist zu einem Gutteil gedeckt. Er fußt auf den aus dem Jahr 2003

stammenden Zuwendungen der OSZE und Finanzierungszusagen Deutschlands und der Schweiz für 2004. Kanada erwägt ebenfalls ein finanzielles Engagement. Ungeachtet der Anfangsfinanzierungen und der oben erwähnten politischen und personellen Unterstützung ist der nachhaltige Erfolg der Akademiegründung jedoch nicht automatisch sichergestellt – ganz im Gegenteil. Zunächst einmal müssen die kirgisischen Gründer eigene Initiativen zum Betrieb der Akademie ergreifen, mehr, als dies in der Gründungsphase der Fall gewesen ist. Sie werden vor allem ihre Nachbarn in der Region langfristig und aktiv in die Engagements der Akademie und ihrer internationalen Partner einbeziehen müssen. Darüber hinaus müssen sie für enge inhaltliche Kooperation mit der OSZE sorgen. Qualitativ hervorragende wissenschaftliche Dienstleistungen für die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten werden Grundvoraussetzung für den Erfolg der Akademie sein. Diese gilt es als modernen Wissenschaftsdienstleister im Bereich zentralasiatischer Sicherheitsthematiken zu positionieren und entsprechend zu vermarkten. Letzteres ist vermutlich für die meisten beteiligten Seiten ein Novum in ihrem Verständnis von Wissenschaftsbetrieb. Im Laufe der Zeit wird darüber hinaus die unbestreitbare konzeptionelle Abhängigkeit der Akademie von ihren Partnern von dem langfristigen Interesse der Partner an einer Zusammenarbeit mit der Akademie abgelöst werden müssen.

Außenbeziehungen und Einflüsse

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 „Erfolgsstories" 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 Asien[9] 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/oaudec1.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 originäres[14] 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 Indien[19] 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-Institutionen[20] sowohl von staatlicher als auch von NGO-Seite[21]) 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).

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 Südasien (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] entgegnen.

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 Arbeit[32] 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 abweiche. 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 Mittelmeerraum[35] 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. Jahwar, a.a.O. (Anm. 42).

45 So z.B. ASEAN+3 – die sich möglicherweise zur ASEAN+5 entwickeln wird (unter Einschluss 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.

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 arbeiteten 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 herrühren.

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 ethnischem, 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 Agrement") 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 Sicherheitspoli-

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.

---

tik 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.

Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė

Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten: Die Rolle der OSZE und des Europarats

Einführung

Die Literatur zur Transformation und Demokratisierung postsozialistischer Staaten widmet der Rolle internationaler Organisationen nur wenig Aufmerksamkeit. Diese Lücke wird jedoch gegenwärtig von der zunehmenden Forschung zur internationalen Sozialisation des ehemaligen Ostblocks geschlossen.[1] Die Hauptthese ist dabei, dass internationale Organisationen aktiv an einem Prozess beteiligt sind, der auf die Einführung neuer Mitglieder in von der westlichen Wertegemeinschaft bevorzugte Verhaltensweisen abzielt.[2] Dieses vielversprechende Forschungsfeld neigt allerdings dazu, sich auf die „üblichen Verdächtigen" zu konzentrieren, namentlich die EU und die NATO, während der Europarat und die OSZE nur kurz gestreift werden. Den Untersuchungen zur internationalen Sozialisation im neuen Europa liegt die Annahme zugrunde, dass internationale Organisationen nur dann als Sozialisationsinstanz von Bedeutung sind, wenn sie entweder über umfangreiche finanzielle Mittel verfügen, wie die EU, oder die Fähigkeiten zur Kriegführung koordinieren, wie die NATO. Dies ist jedoch eine stark vereinfachende Sichtweise.

In diesem Beitrag vertreten wir die Auffassung, dass sowohl der Europarat als auch die OSZE eine wichtige Rolle in der internationalen Sozialisation Osteuropas, Südosteuropas, des Kaukasus und – im Falle der OSZE – Zentralasiens spielen. Zunächst zeigen wir, dass sich beide Organisationen trotz ihres sehr unterschiedlichen vorherigen institutionellen Werdegangs nach 1989 zu wichtigen normsetzenden Unternehmern entwickelt haben, die die postsozialistischen Länder dabei unterstützen, sich nach westlichem Vorbild umzugestalten. Anschließend untersuchen wir die Grundlagen ihres Sozialisationspotenzials und zeigen ihre Grenzen als Sozialisationsinstanzen auf. Im folgenden Abschnitt vergleichen wir die Sozialisationstechniken, die beide Organisationen einsetzen, um Regierungen dazu zu motivieren, ihre institutionellen Erwartungen zu erfüllen. Das rückt wichtige Unterschiede zwischen Europarat und OSZE in den Blickpunkt, die wir auf Unterschiede in ihren institutionellen Strukturen zurückführen. Schließlich arbeiten wir die relati-

1 Vgl. Ronald H. Linden (Hrsg.), Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States, Lanham/MD 2002, sowie die Papiere für den Workshop „International Institutions and Socialization in the New Europe", Florenz, 22.-23. Februar 2002.

2 Diese Definition von Sozialisation ist angelehnt an: James Barnes/Marshall Carter/Max Skidmore, The World of Politics, New York 1980, S. 35.

ven Vor- und Nachteile der beiden Sozialisationsinstanzen heraus und untersuchen, in welchem Umfang ihre Sozialisationsaktivitäten von bedeutenden Synergien oder aber Doppelungen gekennzeichnet sind.

Das gemeinsame Ziel beider Organisationen: Die Förderung menschlicher Sicherheit im Osten

Während des Kalten Krieges unterschieden sich die politischen Zielsetzungen von Europarat und OSZE erheblich. Ersterer war als Verteidiger und Förderer von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ins Leben gerufen worden. Als Menschenrechtsorganisation trug er bedeutend zur Entwicklung der westeuropäischen politischen Systeme nach 1949 bei, insbesondere durch die Europäische Menschenrechtskonvention. Die KSZE hingegen war als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution gegründet worden mit dem Ziel, die Ordnung des Kalten Krieges in Europa zu stabilisieren und sie zugleich menschlicher zu machen. Die Macht der Normen der Schlussakte von Helsinki, vor allem das Prinzip VII des Dekalogs, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, und Korb III, der die Zusammenarbeit im humanitären Bereich regelt, spielten beim Untergang des Kommunismus eine wichtige Rolle.
Seit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens haben der Europarat und die OSZE zusätzliche organisatorische Aufgaben entwickelt, die darauf abzielen, im Osten „Ordnung zu schaffen“ – wie es ein hochrangiger Diplomat im Interview mit uns ausdrückte.[3] Die westeuropäische Menschenrechtsorganisation dehnte sich nach Osten aus und gab sich neue Strukturen und Programme, um besser zur Entwicklung liberaler und demokratischer politischer Systeme in Osteuropa, Südosteuropa und im Kaukasus beitragen zu können. Die Sicherheitsinstitution des Kalten Krieges verlagerte ihrerseits den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf Konfliktverhütung, Konfliktbearbeitung und Konfliktnachsorge im Osten, namentlich auf der Grundlage ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Das Ergebnis dieser Anpassungsprozesse ist, dass Europarat und OSZE eine sehr ähnliche Mission im Osten betreiben, auch wenn sie ihre angestammten Ziele weiterverfolgen.[4] Welches sind nun aber die grundsätzlichen Überzeugungen und Kausalannahmen, in denen die Sozialisationsaktivitäten von Europarat und OSZE konvergieren?

---

3 Interview mit einem hohen Diplomaten eines osteuropäischen Staates, dessen Aufgabenbereich bis Anfang des Jahres sowohl den Europarat als auch die OSZE umfasste, 3. März 2003 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Zum Beispiel spielt die OSZE auch weiterhin eine wichtige Rolle in der Rüstungskontrolle – hier ist u.a. ihre Beteiligung am *Open-Skies*-Vertrag, an VSBM und am KSE-Vertrag zu nennen –, während der Europarat nach wie vor führend in der Konkretisierung und Erweiterung europäischer Rechtsnormen ist.

Grundsätzliche Überzeugungen sind normative Ideen darüber, was richtig und was falsch ist. Im Fall von Europarat und OSZE lautet die grundlegende normative Überzeugung, dass der maßgebliche Bezugspunkt der Innenpolitik die *menschliche Sicherheit* ist. Mit diesem Begriff meinen wir die Sorge über das Leben und die Würde des Menschen, einschließlich der sinnvollen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.[5] Menschliche Sicherheit bedeutet also die Befreiung von unterdrückerischen Machtstrukturen und die Förderung von Institutionen, die zivile, politische und wirtschaftliche Rechte garantieren. In einigen Fällen bedeutet die Förderung menschlicher Sicherheit die Beschränkung staatlicher Macht, in anderen hingegen die Stärkung der Fähigkeiten staatlicher Institutionen, die Sicherheit des Einzelnen, aber auch des ganzen Volkes zu gewährleisten. Darüber hinaus sind Europarat und OSZE als Institutionen der europäischen internationalen Gesellschaft verpflichtet, das Prinzip der menschlichen Sicherheit im Kontext der territorialen Integrität und souveränen Gleichheit der Mitglieder dieser Staatengesellschaft zu fördern.[6]

Die Verpflichtung des Europarats, am Aufbau menschlicher Sicherheit in Osteuropa mitzuwirken, ist unter anderem in der Gipfelerklärung von Wien aus dem Jahr 1993 niedergelegt.[7] In ihr verpflichteten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Organisation dazu, bei der Unterstützung des Übergangs zur Demokratie und dem Schutz der Menschenrechte im Osten eine Schlüsselrolle zu spielen. Und spätestens seit der Charta von Paris für ein neues Europa ist „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE".[8] Kurz gesagt ist der weltanschauliche Mittelpunkt sowohl des Europarats als auch der OSZE die grundsätzliche Überzeugung, dass Staaten gut daran tun, die Menschen, ihre Rechte und ihre Würde, ins Zentrum ihrer Politik zu stellen. Die beiden Organisationen erarbeiteten eine Fülle von Normen, durch die der Begriff der menschlichen Sicherheit in Form präziser Handlungsvorschriften und -verbote konkretisiert wird.

---

5 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. 27.

6 Dieser pragmatische Ansatz der beiden Organisationen, der versucht, die Agenda der menschlichen Sicherheit auch für politische Entscheidungsträger zu öffnen, steht in starkem Kontrast zu der Ansicht kritischer Wissenschaftler, die aus normativen Gründen gegen die Einbettung menschlicher Sicherheit in staatszentrierte Politikrahmen sind und stattdessen das Prinzip der menschlichen Sicherheit als Mittel zur Stärkung der Weltgesellschaft auf Kosten der internationalen Gesellschaft fördern.

7 Vgl. Vienna Summit Declaration, 9. Oktober 1993, in: http://cm.coe.int/ta/decl/1993/Vienna% 20Summit%20Declaration.htm.

8 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, hier: S. 462.

Eng verbunden mit diesem normativen Gedanken sind zwei Kausalannahmen, d.h. Annahmen über Ursache-Wirkung-Beziehungen. Für den Europarat und die OSZE ist die Nichtachtung menschlicher Sicherheit durch Staaten nicht nur eine illegitime Verletzung der Bürgerrechte, sondern auch der Beweis für die Unkenntnis darüber, wie man effektiv regiert, ohne Sicherheitsrisiken auf nationaler und internationaler Ebene heraufzubeschwören. Nach dieser Kausalannahme ist „eine freie Gesellschaft, die jedem die volle Teilhabe am öffentlichen Leben gestattet, eine Absicherung gegen Konflikt und Instabilität".[9] Im Kontext des Europarats spiegelt das Konzept des „demokratischen Friedens", das auf dem bereits erwähnten Wiener Gipfeltreffen erarbeitet wurde, die Überzeugung wider, dass eine umgekehrte Korrelation zwischen innerstaatlicher Gewalt und Krieg einerseits und Institutionen, die bürgerliche, politische und wirtschaftliche Rechte garantieren, andererseits besteht. Eine zweite wichtige Kausalannahme besagt, dass die Förderung menschlicher Sicherheit in postsozialistischen Ländern Gegenstand internationaler Regelung und Zusammenarbeit sein sollte. Jahrzehnte des Kommunismus und die präkommunistische Geschichte der ehemaligen Ostblockstaaten haben ein soziales und politisches Erbe hinterlassen, das häufig ein ernstes Hindernis für die Implementierung des Prinzips der menschlichen Sicherheit darstellt. Daher sind Hilfe, Ermutigung und manchmal auch Druck durch internationale Organisationen notwendig, um sicherzustellen, dass innenpolitische Reformen die erhofften Veränderungen bewirken.

Bis jetzt haben wir dargelegt, dass Europarat und OSZE osteuropäische Staaten dahingehend sozialisieren wollen, dass sie eine Form der Politik sowie Gesetze und Institutionen annehmen, die das Wohlergehen der Menschen fördern. Das führt uns zu der Frage nach dem Einfluss der beiden Organisationen, der sie in die Lage versetzt, eine solche sozialisierende Rolle zu spielen.

Die Grundlagen des Sozialisationspotenzials von Europarat und OSZE

Eines der Hauptmerkmale der Organisationsstruktur von Europarat und OSZE ist, dass ihren Organen keine nennenswerten militärischen oder finanziellen Ressourcen zur Unterstützung institutioneller Beschlüsse zur Verfügung stehen. Dieser Mangel scheint darauf hinzudeuten, dass die beiden Organisationen strukturell nicht in der Lage sind, eine bedeutende Rolle bei der internationalen Sozialisation des Ostens zu spielen. Die Hauptströmung der Theorie der internationalen Beziehungen stützt diese Wahrnehmung.

Ein wesentlicher Strang der Theoriebildung zur internationalen Politik bedient sich rationalistisch-materialistischer Ansätze. Ihr konstitutives Merkmal ist, dass sie Politik auf das Berechenbare reduzieren und die Gründe für poli-

9 ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments. A Reference Guide, Warschau 2001, S. xiv.

tisches Handeln auf materielle Faktoren begrenzen. Durch dieses theoretische Prisma betrachtet wird internationale Sozialisation als ein Prozess verstanden, der durch die Verwendung von Zuckerbrot und Peitsche seitens internationaler Akteure bewirkt, dass die Zielländer zuerst ihre Politik und schließlich ihre Präferenzen ändern.[10] Eine solche Sichtweise führt unvermeidlich zu einer pessimistischen Bewertung des Sozialisationspotenzials des Europarats und der OSZE.

Beiden Organisationen fehlen die Mittel, um Staaten starke materielle Anreize zur Änderung ihrer Politik zu bieten. Das unterscheidet sie von Organisationen wie EU und NATO, die sich ihrer materiellen Mittel bedienen können, um die Staaten des Ostens zu sozialisieren, indem sie ihnen als „Zuckerbrot" erhebliche materielle Vorteile, namentlich Sicherheitsgarantien und Gelder anbieten. So beruht das Sozialisationspotenzial der NATO in den Beitrittskandidatenländern weitgehend auf ihrem Versprechen – das zudem durch robuste militärische Fähigkeiten glaubwürdig wird – den Schutz, der sich aus Artikel 5 ergibt, auf sie auszudehnen, wenn sie sich den NATO-Prinzipien gemäß verhalten. Die EU hat Programme wie PHARE, das Vorbeitrittsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung SAPHARD sowie das strukturpolitische Vorbeitrittsinstrument ISPA entwickelt, um den Kandidatenländern vor dem Beitritt technische und substanzielle finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, und sie winkt mit dem Versprechen eines noch größeren Anteils an ihren Mitteln, wenn die Länder dem Club erst einmal angehören.

Weder der Europarat noch die OSZE haben in dieser Hinsicht so viel zu bieten wie die EU oder die NATO. Obwohl der Europarat, vor allem durch seine länderübergreifenden Arbeitsprogramme (*Intergovernmental Activities*), Ländern erhebliche Mittel zur Verfügung stellt, reichen diese Mittel doch bei weitem nicht an die der EU heran.[11] Die OSZE ist sogar noch schlechter ausgestattet als der Europarat und fungiert eher als Katalysator, der bei den „Partnerorganisationen" wie den Vereinten Nationen oder Einzelstaaten Lobbyarbeit betreibt, damit diese Hilfsprogramme unterstützen oder Mittel zur Lösung bestimmter Probleme zur Verfügung stellen. Darüber hinaus verfolgen weder der Europarat noch die OSZE – im Gegensatz zu EU und NATO – eine strikte Auflagenpolitik, die von den Ländern bestimmte politische Vorleistungen verlangt, bevor sie in die Organisation aufgenommen oder materiell unterstützt werden. Daher machte die OSZE die Aufnahme der Nachfolgestaaten der Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien nicht von der Einhaltung der Prinzipien der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990 abhängig.

---

10 Vgl. G. John Ikenberry/Charles A. Kupchan, Socialization and Hegemonic Power, in: International Organization 3/1990, S. 283-315.

11 Im Jahr 2003 stehen im Rahmen der Intergovernmental Activities 64 Millionen Euro zur Verteilung zur Verfügung.

Der Europarat war nicht ganz so nachsichtig. Er machte die Mitgliedschaft immerhin von der Einhaltung der Prinzipien nach Artikel 3 seines Statuts abhängig;[12] in der Praxis verwässerte er diese rechtlichen Kriterien jedoch, indem er politischen Überlegungen eine große Rolle in seiner Erweiterungspolitik einräumte. Und schließlich können beide Organisationen die Mitgliedschaft von Staaten im Falle eklatanter Verstöße gegen ihre Prinzipien zwar suspendieren, halten sich damit allerdings sehr zurück.[13] Die OSZE griff ein einziges Mal zu dieser Maßnahme, als sie 1992 Jugoslawien suspendierte. Der Europarat suspendierte den besonderen Gaststatus des jugoslawischen Parlaments im Jahre 1992 und den des belarussischen Parlaments 1997. Hier zeigt sich, warum eine rationalistisch-materialistische Sicht internationaler Sozialisation dem Europarat und der OSZE jegliche wirkliche Bedeutung abspricht. Sie haben nur sehr begrenzte Möglichkeiten, materielle Anreize zu bieten, und kaum den politischen Willen, mit der Suspendierung der Mitgliedschaft zu drohen. Dieser zweifache Mangel macht sie aus dieser Sicht zu unfähigen Sozialisierungsinstanzen.

Diese Einschätzung beruht jedoch auf einer einseitigen Sichtweise in Bezug auf die Macht internationaler Organisationen, einer Sichtweise, die nicht berücksichtigt, dass ideelle Faktoren wie Grundsätze und Kausalannahmen eigenständige Determinanten des sozialen Lebens sind. Wenn wir uns statt der einfachen materialistischen Ontologie einer komplexeren zuwenden, nach der die Realität sowohl aus Materie als auch aus Ideen besteht, können wir erkennen, dass auch Organisationen mit geringen materiellen Kapazitäten einflussreiche Sozialisationsinstanzen sein können. Vorausgesetzt, sie werden als legitime Vertreter einer konsensualen normativen Ordnung anerkannt, können internationale Organisationen sich bei der Sozialisation von Staaten auf die Macht der Normen stützen.[14] Diese Macht rührt von der Identifikation der Sozialisanden mit den Werten, die die internationalen Institutionen verkörpern, her. Weil Nichtmitgliedstaaten die dominante Gruppe der Mitglieder der Organisationen bewundern und dazugehören wollen, räumen sie diesen Organisationen die Autorität ein, die Prinzipien, auf denen ihre innere politische Ordnung basiert, zu beeinflussen. Kurz gesagt beruht das Sozialisationspotenzial internationaler Organisationen, die nicht über materielle Macht verfügen, auf deren normativer Attraktivität. Da sowohl der Europarat als auch die OSZE legitime Vertreter der westlichen Wertegemeinschaft sind, verfügen beide über ein bedeutendes Sozialisationspotenzial gegenüber dem Osten.

---

12 „Jedes Mitglied des Europarates erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an, dass jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll (...)“, Satzung des Europarates, Artikel 3.

13 Diese Tatsache wird von Kritikern immer wieder angeführt. Vgl. Milada Anna Vachudova, Peaceful Transformations in East-Central Europe, in: Michael E. Brown (Hrsg.), The International Dimensions of Internal Conflict, Cambridge 1996, S. 104.

14 Vgl. Frank Schimmelfennig, Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues, in: Linden, a.a.O. (Anm 1), S. 14.

Es ist zwar wichtig darauf hinzuweisen, dass Europarat und OSZE wichtige Akteure im Prozess der internationalen Sozialisation sind, wir erkennen jedoch auch ihre Grenzen im Vergleich zur EU und zur NATO. Verglichen mit Letzteren sind Europarat und OSZE bei der Steuerung der postsozialistischen Staaten eindeutig „Nischenakteure". Zunächst einmal sind – wenn die anderen Faktoren gleich sind – Organisationen mit sowohl materieller als auch normativer Macht wie EU und NATO mächtigere Sozialisationsinstanzen. Zweitens nimmt das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE mit wachsender politisch-kultureller Distanz der zu sozialisierenden Länder zu den Werten, die sie verkörpern, ab. Je größer die politisch-kulturelle Distanz ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Länder sich stark mit der westlichen Wertegemeinschaft identifizieren und ihr angehören wollen. So ist beispielsweise im Falle von Staaten wie Turkmenistan und Usbekistan die Dissonanz zwischen den Normen, die innenpolitisch institutionalisiert sind, und jenen, für die die OSZE eintritt, ziemlich groß. In solchen Fällen ist die Wirkung internationaler Sozialisationsinstanzen auf die inneren Verhältnisse von Staaten wahrscheinlich sehr begrenzt, es sei denn, sie verfügen über einen starken materiellen Hebel, um bedeutende innenpolitische Veränderungen in Gang zu setzen.
Ein dritter und damit zusammenhängender Punkt ist, dass selbst im Falle von Ländern, die sich mit der westlichen Wertegemeinschaft durchaus identifizieren, das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE doch erheblich dadurch erweitert wird, dass die internationalen Organisationen in Europa miteinander verzahnt sind. Kurz und bündig heißt das: Der Weg nach Brüssel führt über Straßburg und Wien. Europarat und OSZE können die Chancen von Kandidatenländern, der EU und der NATO beizutreten, d.h. Zugang zu Geldern und Sicherheitsgarantien zu erhalten, dadurch beeinflussen, dass sie ihnen in Bezug auf die Minderheitenrechte, die Menschenrechte etc. ein einwandfreies „Gesundheitszeugnis" ausstellen oder aber verweigern. Das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE hängt also zumindest teilweise von dem der mächtigsten europäischen politischen und militärischen Institutionen ab.
Im folgenden Absatz wenden wir uns nun, nachdem wir das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE untersucht haben, der Frage zu, wie sie ihre normative Macht in ihren Bemühungen um die Sozialisation des Ostens umsetzen.

Ein Vergleich der Sozialisationstechniken von OSZE und Europarat

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges passten die beiden Organisationen ihre Organisationsstrukturen an die neuen Bedingungen an, um ihre Rolle als Sozialisationsinstanzen auszugestalten. Einerseits gaben Europarat und OSZE ihren programmatischen Aktivitäten eine neue Richtung, mit dem

Ziel, dem ehemaligen Ostblock das grundsätzliche Bekenntnis zur menschlichen Sicherheit als innenpolitische Grundlage des sozialen und politischen Lebens einzuimpfen. Zum anderen erhöhten sie ihre „Akteursqualität", indem sie die Kompetenzen ihrer bestehenden Organe ausbauten, neue Organe schufen oder unabhängige Institutionen außerhalb des bestehenden organisatorischen Rahmens schufen. So baute der Europarat seinen Menschenrechtsmechanismus u.a. dadurch aus, dass er die Durchsetzung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Rechte in die ausschließliche Verantwortung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte übertrug. Er richtete darüber hinaus die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) als unabhängiges Beratungsgremium außerhalb des Europarats ein, um Expertise bei der Ausarbeitung und Reformierung von Verfassungen in osteuropäischen Staaten zur Verfügung stellen zu können. Entsprechend hat auch die OSZE ihre Fähigkeit, als Sozialisationsinstanz zu agieren, erweitert, indem sie u.a. das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten schuf, eine politische Institution mit dem Mandat, als unabhängige Drittpartei in Situationen einzugreifen, die das Potenzial haben, sich zu interethnischen Konflikten zu entwickeln.

Vor allem Staaten, denen die Fähigkeit und das *Know-how* fehlen, menschliche Sicherheit zu garantieren, oder Staaten, die einen Mangel an normativer Bindung erkennen lassen, sind die Ansprechpartner der beiden Organisationen und die Hauptadressaten ihrer Programme und Aktivitäten. Im Folgenden werden wir aufzeigen, dass es bedeutende Unterschiede in der Herangehensweise der beiden Organisationen an die Sozialisation des Ostens gibt. Diese Unterschiede können auf ihre unterschiedlichen Organisationsstrukturen zurückgeführt werden.

Ausgehend von nichtmaterialistischen Theorien internationaler Sozialisation vertreten wir die Auffassung, dass internationale Organisationen wie Europarat und OSZE, die über keine materiellen Kapazitäten verfügen, aber in einem normativ institutionalisierten Umfeld agieren, sich dreier unterschiedlicher Sozialisationstechniken bedienen können: sozialer Einflussnahme, Unterweisung und Vermittlung.

Soziale Einflussnahme ist eine Technik, die beide Organisationen einsetzen. Sie beruht auf der Logik des Konsequentialismus, die besagt, dass Sozialisanden sich den Erwartungen des Sozialisators entsprechend verhalten, um bestimmte immaterielle Vorteile zu erlangen. Im Falle von Europarat und OSZE erhalten Regierungen, die die Anforderungen erfüllen, in erster Linie Legitimität, also eine Ressource, die ihre innenpolitische Macht stärkt, ihre Regierungsfähigkeit erhöht und ihre Aussichten auf die Aufnahme in andere internationale Organisationen wie EU oder NATO verbessert.[15] Wenn sie nicht so handeln wie von ihnen erwartet wird, werden sie umgekehrt gezielt

15 Vgl. Frank Schimmelfennig, International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment, in: European Journal of International Relations 1/2000, S. 116-119.

an den Pranger gestellt. Soziale Einflussnahme erfolgt hauptsächlich durch die öffentliche Berichterstattung der beiden Organisationen. In diesen Berichten werden Länder anhand von institutionell etablierten Normen bewertet, d.h., ihre Plus- und Minuspunkte werden veröffentlicht und sie werden im Vergleich zueinander in eine Rangfolge gebracht. Diejenigen, die gelobt werden, gewinnen an Legitimität, während diejenigen, die gegen menschliche Sicherheit verstoßen oder ihr nicht genug Aufmerksamkeit schenken, öffentlich angeprangert werden.

Hinsichtlich der Sozialisationstechniken Unterweisung und Vermittlung legt der Europarat größeres Gewicht auf Erstere, während sich die OSZE eher Letzterer widmet. Das liegt an den Unterschieden der Organisationsstruktur der beiden Institutionen.

Unterweisung beruht auf der Logik der Angemessenheit, nach der die Sozialisanden im Einklang mit den Erwartungen des Sozialisators handeln, weil sie glauben, es sei das Richtige.[16] Auf der Grundlage klar festgelegter Lehrpläne, deren Inhalt als selbstverständlich angenommen wird, versucht der Europarat den osteuropäischen Ländern formalisierte Normen einzuimpfen. Eine Reihe organisatorischer Merkmale prädestiniert die Organisation für diese Rolle. Zunächst einmal basiert der Europarat, anders als die OSZE, auf einem Gründungsvertrag. Die zahlreichen Konventionen, die im Laufe der Jahre in seinem Rahmen abgeschlossen wurden, bilden eine solide Rechtsordnung. Darüber hinaus schaffen bestimmte „*Hard-law*"-Bestimmungen des Europarats Verpflichtungen für seine Mitgliedstaaten, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchgesetzt werden. Worauf es hier ankommt, ist, dass der Europarat in präziser juristischer Terminologie eine Fülle von Normen erarbeitet hat, durch die der Begriff der menschlichen Sicherheit konkretisiert wird. Mit seinen Aktivitäten im Osten versucht er die Staaten dahingehend zu sozialisieren, dass sie diese Normen übernehmen, mit denen sie für die Aufnahme als vollwertige Mitglieder des gegenwärtigen Westens gut gerüstet sind.

Der Europarat organisiert zahlreiche Seminare und Workshops, in denen er den postsozialistischen Ländern klar definierte Elemente eines Standardmodells europäischer Staatlichkeit vermittelt, das auf dem Prinzip menschlicher Sicherheit basiert. Die Schlüsselelemente dieses Modells sind rechtlicher Natur und nicht verhandelbar, d.h., der Europarat lässt sich auf keinerlei Diskussionen über deren normative Richtigkeit oder Anwendbarkeit auf bestimmte Länder ein. Vielmehr macht er die Mitgliedschaft von der Übernahme und Institutionalisierung dieses Modells abhängig. Verhandelbar ist hingegen der genaue Umfang der Institutionalisierung, der erreicht sein muss, bevor die Mitgliedschaft gewährt wird. Entsprechend spielten politische Überlegungen bei der Erweiterung des Europarats eine große Rolle, z.B. im Falle Russlands.

16 Vgl. Martha Finnemore, National Interests in International Society, Ithaca/NY 1996.

Neben Seminaren und Workshops ist das vertrauliche Überwachungsverfahren durch das Ministerkomitee ein weiterer wichtiger Teil der „Erziehungsarbeit“ des Europarats.[17] Es kann mit einer Prüfung verglichen werden, in der die Defizite der Schüler festgestellt und Lehrpläne zu deren Behebung erarbeitet werden. Diese Prüfungen, die hinter verschlossenen Türen abgehalten werden, um einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen, werden drei- bis viermal jährlich von den Stellvertretern der Minister auf hoher Ebene organisiert, wobei nur einige wenige Mitarbeiter des Europarats, Experten und höhere nationale Beamte anwesend sind.[18] Die Teilnehmer setzen sich zu offenen Besprechungen über die Bilanz der Einhaltung der Verpflichtungen der Staaten auf der Grundlage einer Checkliste von zehn „Themen“, darunter die Arbeitsweise des Justizsystems, Demokratie auf lokaler Ebene und die Todesstrafe, zusammen.[19] Um beim Bild des Klassenzimmers zu bleiben: Ziel der Übung ist es nicht, die Schüler zurückzustufen, sondern ihnen dabei zu helfen, diejenigen Gebiete zu erkennen, in denen sie sich mehr anstrengen müssen, um die Standards des Europarats zu erreichen und Strategien zur Erreichung dieses Ziels zu entwickeln.[20] Der Abschlussbericht enthält dann in der Regel eine Liste der „Sünden“ in dem ausgewählten Themengebiet sowie eine Liste der positiven Entwicklungen und schließt mit einer Ermutigung ab, in der das Sekretariat aufgefordert wird, den Mitgliedstaat bei der Implementierung der in Aussicht genommenen Maßnahmen auf dem entsprechenden Gebiet zu unterstützen.

Ein weiteres bedeutendes Element der Unterweisungsaktivitäten des Europarats ist das Demosthenes-Programm, mit dem die Organisation ihre Expertise beim Aufbau demokratischer Gesellschaften auf die postsozialistischen Staaten überträgt. Im Rahmen dieses Programms konzentriert sich das Demo-Droit-Projekt u.a. auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie auf die Reform des Strafrechts und des Strafprozessrechts. Der Themis-Plan befasst sich mit der Ausbildung von Polizeibeamten, Richtern, Staatsanwälten etc. Was auch immer ihr spezifischer Inhalt ist: Alle Lehrpläne des Demosthenes-Programms zielen darauf ab sicherzustellen, dass Staaten die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention einhalten.

Obwohl auch die OSZE Schulungen durchführt, z.B. in Form von Seminaren, die vom BDIMR organisiert werden, liegt ihre Stärke in einer anderen Sozialisationstechnik: der normativen Vermittlung.[21] Diese Technik beruht auf der

17 Vgl. Monitoring Department of the Directorate of Strategic Planning 2003, Monitor/Inf (2003)1, Monitor/Inf (2003)1 add., Monitor/Inf (2003) 2, Monitor/Inf (2003) 3.

18 Vgl. Procedure for Implementation of the Declaration of 10 November 1994 on compliance with commitments accepted by Member States of the Council of Europe. Das Verfahren wurde am 20. April 1995 durch das Ministerkomitee verabschiedet.

19 Jede Runde des vertraulichen Überwachungsverfahrens ist einem der zehn Themen gewidmet.

20 Vergleichbare prüfungsähnliche erzieherische Aktivitäten des Europarats sind das reguläre Monitoring und das spezifische Monitoring nach dem Beitritt.

21 Vgl. Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698.

Logik der Argumentation, nach der Sozialisation ein kooperativer Prozess zur Herstellung eines Konsenses ist, ein Prozess, in dem keiner der Teilnehmer ein Monopol auf korrekte Interpretationen hat. Argumentation beruht nicht auf einem Lehrer-Schüler-Verhältnis, sondern auf einer Partnerschaft zwischen Gleichen. Daher versucht eine OSZE-Institution wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten nicht, seinen Gesprächspartnern Standardunterricht in der Frage, wie interethnische Konflikte vermieden werden können, zu erteilen. Vielmehr hört sich der Hohe Kommissar an, was die Parteien zu sagen haben, und unterbreitet dann Vorschläge, wie sie ihre Standpunkte modifizieren können, um einen Konsens zu erzielen. Vermittlung ist also im Gegensatz zur Unterweisung eher ein offener Prozess, der darauf beruht, dass jeweils die Perspektive des anderen eingenommen wird, als ein nachahmender Prozess, in dem die osteuropäischen Länder lernen, die Strukturen der westlichen Demokratien zu imitieren. Wenn er erfolgreich ist, führt ein solcher politischer Dialog zur Herausbildung eines länderspezifischen, den Besonderheiten des jeweiligen Kontexts Rechnung tragenden, aber dennoch gemeinsamen Verständnisses zwischen den internationalen und (sub)nationalen Gesprächspartnern über den besten Weg zur Förderung menschlicher Sicherheit. Obwohl das keineswegs bedeutet, dass ein Organ wie der Hohe Kommissar bereit wäre, die normative Gültigkeit der Minderheiten-relevanten OSZE-Normen in Frage zu stellen, heißt es doch, dass er durchaus bereit ist, sich von guten Argumenten, warum Normen an die besonderen Erfordernisse vor Ort angepasst werden müssen, überzeugen zu lassen. Um zu verstehen, warum Vermittlung unter den Sozialisationsmethoden der OSZE eine größere Rolle spielt als Unterweisung, muss ihre Organisationsstruktur genauer betrachtet werden.

Der OSZE fehlt eine „harte“ Rechtsgrundlage; sie stützt sich eher auf diplomatische als auf juristische Durchsetzung ihrer Normen. Die auf ihren Dokumenten beruhende *Soft-law*-Ordnung ist weniger solide und formalisiert, aber flexibler als die vom Europarat gebildete rechtliche Ordnung. Strukturell ist die OSZE also besser für das Geben und Nehmen im Zuge einer dialogisch-argumentativen Vermittlung gerüstet als dafür, zu lehren, wie ein gut geordneter Staat aussehen soll.

Zur Illustration dieses Punktes soll kurz noch einmal auf das Beispiel des Hohen Kommissars eingegangen werden. Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ist ein politisches Amt mit dem Mandat, als unabhängige Drittpartei in Situationen einzugreifen, die das Potenzial haben, sich zu interethnischen Konflikten zu entwickeln. Es bedient sich daher der präventiven Diplomatie. Bei der Wahrnehmung seiner Funktion stattet der Hohe Kommissar u.a. Ländern „Besuche“ ab, um aus erster Hand Berichte über die ethnischen Probleme, um die es geht, entgegenzunehmen und die Hauptakteure der aufgetretenen Spannungen persönlich zu treffen. Häufig übernimmt er bei seinen Besuchen auch eine Vermittlerrolle, indem er Runde Tische, Seminare oder Konferenzen vorschlägt oder organisiert mit dem Ziel, die

Parteien zum Dialog, zur Kooperation und zur Änderung ihrer Misstrauenswahrnehmungen und -gefühle zu bewegen. Indem er die Konfliktparteien in einen Argumentations- und Überzeugungsprozess einbindet, versucht der Hohe Kommissar zur Entstehung einer „Kommunikationsgemeinschaft" beizutragen, um so die Entstehung eines auf Argumentation beruhenden Konsenses darüber zu erleichtern, wie das Prinzip der menschlichen Sicherheit in dem fraglichen Land umgesetzt werden kann.[22] Da der Hohe Kommissar nicht als „Lehrmeister" mit einem vorgefertigten Lehrplan agiert, sondern als Partner, der sich bemüht, die Standpunkte der Konfliktparteien einzubeziehen, variiert sein Eingreifen von Land zu Land erheblich. In Mazedonien rief der langjährige Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoel, z.B. dazu auf und war aktiv daran beteiligt, die Einrichtung einer albanischsprachigen Universität in Tetovo zu ermöglichen, während er in Estland nicht viel gegen die Schließung russischsprachiger Schulen und Institutionen unternahm. Worauf an dieser Stelle hingewiesen werden soll, ist, dass diese Unterschiede nicht auf einen Mangel an Prinzipientreue des Hohen Kommissars gegenüber den OSZE-Normen zurückzuführen sind, wie einige Kritiker meinen,[23] sondern darauf, dass sein Amt – wie auch die OSZE insgesamt – strukturell dafür prädestiniert ist, bevorzugt die Sozialisationstechnik der Vermittlung anzuwenden.

Komparative Vorteile, Doppelungen und Synergieeffekte

Europas wichtigste Sozialisationsinstanzen sind EU und NATO. Sie können sowohl auf materielle als auch auf normative Macht zurückgreifen, um osteuropäische Staaten in westliche Verhaltensweisen einzuführen. Gleichwohl sind Europarat und OSZE wichtige Nischenakteure bei der internationalen Steuerung des postsozialistischen Raumes. Nicht zuletzt ihre größere Mitgliedschaft verschafft ihnen gegenüber der EU und der NATO einen komparativen Vorteil. Die OSZE ist die einzige transatlantische Organisation, der die zentralasiatischen Staaten angehören. Das versetzt sie in die Lage „eine Brückenfunktion zu übernehmen, durch die diese Staaten nicht nur bekannt, sondern bis zu einem gewissen Grad auch kontrollierbar werden".[24] Auch der Europarat nimmt zunehmend eine Brückenfunktion ein, indem er die EU-Staaten mit Nicht-EU-Staaten wie Moldau, der Ukraine oder Russland verbindet.[25] Somit spielen sowohl der Europarat als auch die OSZE eine wichtige Rolle bei der Sozialisation des größeren Europa, d.h., bei der Förderung

22 Vgl. Thomas Risse, „Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in: International Organization 1/2000, S. 1-39.

23 Zur Kritik dieser „Inkonsequenz" vgl. Will Kymlicka, Reply and Conclusion, in: Will Kymlicka/Magda Opalski (Hrsg.), Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe, Oxford 2001, S. 378.

24 Interview mit einem hohen Diplomaten, a.a.O. (Anm. 3).

25 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes beim Europarat, 28. Februar 2003.

von Stabilität und Sicherheit in Ländern, die in absehbarer Zeit weder der EU noch der NATO beitreten werden.

Zwar übertrumpft die OSZE den Europarat hinsichtlich der geographischen Ausdehnung ihrer Sozialisationsaktivitäten, weniger deutlich ist jedoch, welche der beiden Organisationen in Bezug auf die Wirkung ihrer Sozialisation die Oberhand hat. Einerseits schneidet der Europarat bei der makropolitischen Restrukturierung, insbesondere beim Institutionenaufbau in den Bereichen Recht, Menschenrechte und Demokratie, unbestritten besser ab. Wie ein Mitglied des Ministerkomitees auf der Ebene der Stellvertreter der Minister – das übliche Beschlussfassungsorgan des Europarats – uns sagte, ist die Organisation „der beste Mechanismus zur Schaffung moderner demokratischer Gesellschaften“[26] im größeren Europa. Die ausgeprägte Menschenrechts-Monitoring-Kompetenz des Europarats und seine präzisen Lehrpläne machen ihn zu einer hervorragenden Entwicklungshilfeagentur in Sachen Demokratie und Menschenrechte, die Staaten bei der Feinabstimmung ihrer politisch-rechtlichen Systeme unterstützt, „damit sie maximale Effizienz erreichen“[27] und – so könnte man hinzufügen – die höchsten normativen Standards erfüllen. So ist die OSZE beispielsweise beim Thema Todesstrafe „viel passiver“, was die Tatsache veranschaulicht, dass ihre „Art und Weise, an die Menschenrechte heranzugehen, ein wenig selektiv ist“,[28] weil sie diese unter dem Aspekt der Sicherheit betrachtet. Der Umstand, dass die OSZE-Normen weniger streng sind als die des Europarats, erklärt auch z.T., warum „Staaten lauter quieken, wenn sie vom Europarat getadelt werden“.[29]

Andererseits wird der Europarat im Vergleich zur OSZE von manchen als „zu theoretisch und zu weit weg von der Realität vor Ort“[30] angesehen. Ihre umfangreiche Präsenz vor Ort ermöglicht es der OSZE hingegen „ihre Standards direkt anzuwenden“ und verschafft ihr insbesondere beim Aufbau lokaler Institutionen und bei der Entwicklung der Fähigkeiten einzelner Personen durch eine Fülle kleinerer *Empowerment*-Projekte einen Vorteil.[31] Das BDIMR startete beispielsweise 1999 seine „*Grassroots Democracy Projects*“ für Bürgerinitiativen, um die Entwicklung und Durchführung lokaler Initiativen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie durch Mikroprojekte zu ermutigen. Durch die Förderung von Bürgerinitiativen und NGOs trägt die OSZE zur Vermeidung „Potemkinscher Organisationsstrukturen“ bei, also offizieller politischer Institutionen, die den Erwartungen internatio-

26 Ebenda.
27 Ebenda.
28 Ebenda.
29 Interview mit einem hohen Beamten der multilateralen Abteilung des Außenministeriums eines osteuropäischen Staates, 21. März 2003.
30 Interview mit dem stellvertretenden Außenminister eines osteuropäischen Staates, 18. März 2003.
31 Vgl. ebenda.

naler Sozialisationsinstanzen entsprechen, vor Ort aber nichts bewirken.[32] Durch die Organisation oder Unterstützung von Schulungen im Aufbau von Netzwerk-Projekten, Projekten zur Vermittlung von Rechtskenntnissen, Trainingskursen zum Kompetenzerwerb etc. tragen die OSZE-Mitarbeiter vor Ort dazu bei, politisch aktive und sozial verantwortliche Akteure der Zivilgesellschaft zu formen, ohne die Demokratie, einschließlich der Institutionen zum Menschenrechtsschutz, nicht funktionieren kann. Kurz gesagt: Die OSZE hat gegenüber dem Europarat einen komparativen Vorteil bei der Umsetzung internationaler Normen wie z.B. Rechtsstaatlichkeit in die politisch-kulturelle Praxis jenseits der jeweiligen staatlichen Zentralorgane. Auf diese Weise gewährleistet sie, dass internationale Sozialisation nicht in symbolische Politik mündet, in der Länder nur den Anschein demokratischen Wandels erwecken, indem sie sich für einen umfassenden makropolitischen Umbau einsetzen, ohne die herrschende politische Praxis wirklich zu ändern.

Dieser komparative Vorteil der OSZE wird jedoch bis zu einem gewissen Grad durch ihre geringe Professionalisierung unterlaufen. Während der Europarat ca. 1.300 festangestellte Mitarbeiter hat, sind es bei der OSZE nur ungefähr 370. Insbesondere die OSZE-Feldmissionen leiden unter der hohen Fluktuation des abgeordneten Personals. Angesichts der Bedeutung eines „*Bottom-up*"-Ansatzes zur Förderung eines Gemeinwesens, das auf den Prinzipien menschlicher Sicherheit basiert, würde die OSZE als internationale Sozialisationsinstanz erheblich von einer stärkeren Professionalisierung profitieren.

Da sowohl der Europarat als auch die OSZE an der Sozialisation des Ostens beteiligt sind, muss die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Organisationen für diejenigen ein echtes Anliegen sein, denen die Optimierung der organisatorischen Effizienz am Herzen liegt. Weitere Verbesserungen sind in der Tat möglich, obwohl es bereits in der Vergangenheit einige Versuche gegeben hat, Doppelarbeit durch verbesserte Beziehungen zwischen den beiden Organisationen zu reduzieren, u.a. in Form der Durchführung jährlicher Treffen auf hoher Ebene sowohl im 2+2- als auch im 3+3-Format, seit drei Jahren auch im Rahmen eines Gemeinsamen Katalogs der Kooperationsmodalitäten.[33] Nach den Worten eines hohen Diplomaten beim Europarat gibt es jedoch immer noch „enorme inhaltliche Überschneidungen" zwischen beiden Organisationen.[34] In der Tat scheint die Doppelarbeit in einigen Fällen eher zuzunehmen. So hat z.B. der Europarat kürzlich eine Initiative zur Koordination der Arbeit subregionaler Organisationen ins Leben gerufen,[35] es war

32 Vgl. Wade Jacoby, The Reality Behind the Potemkin Harmonization, in: East European Constitutional Review 1-2/1999, S. 3, unter: http://www.law.nyu.edu/eecr/vol8num1-2/special/priestpen.html.

33 Eines der Ziele des Katalogs, der von den Generalsekretären beider Organisationen im Jahr 2000 unterzeichnet wurde, ist die Vermeidung von Doppelarbeit.

34 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

35 Vgl. Vilnius Declaration on Regional Co-operation and the Consolidation of Democratic Stability in Greater Europe, 2.-3. Mai 2002; unter: http://press.coe.int/cp/2002/245a(2002).htm.

jedoch die OSZE, die die Idee dazu gehabt hatte und das „allererste“ Treffen zu diesem Thema organisierte.[36]
Überschneidungen sind vor allem für kleine Länder, die ihren Außenministerien nur begrenzte Mittel zur Verfügung stellen können, ein Problem. Diese Staaten klagen über die Kosten für die wiederholte Teilnahme an ähnlichen Treffen des Europarats und der OSZE, die sich mit denselben Themen beschäftigen, z.B. mit Minderheiten.[37] In der Vergangenheit haben sich einige Delegierte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats dafür ausgesprochen, dass Wahlbeobachtungen in erster Linie vom Europarat und nicht von der OSZE durchgeführt werden sollten.[38] Unsere Interviews haben uns jedoch davon überzeugt, dass dies von den meisten Ländern nicht als ernstes Problem angesehen wird. Einer unserer Interviewpartner sagte z.B., dass gemeinsame Wahlbeobachtungen „Wahlen größere Legitimität verleihen“.[39] Einige Diplomaten haben sich kritisch über institutionelle Überschneidungen geäußert und z.B. gefragt: „Brauchen wir wirklich zwei Parlamentarische Versammlungen?“[40] Insbesondere die Parlamentarische Versammlung der OSZE bekommt nicht immer gute Noten von den Ländern, die sich wegen der Kosten für Doppelarbeit Sorgen machen. Im Gegensatz zur Versammlung des Europarats, die allgemein als „sehr effizient und stark“ gilt, wird diejenige der OSZE manchmal als „zu ruhig“[41] kritisiert.
Vor kurzem unternahm Litauen in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Ministerkomitees des Europarats den Versuch, das Problem der Koordinierung durch engere Kooperation auf der Arbeitsebene zu lösen. Diese Bemühungen wurden jedoch durch institutionelle Trägheit und die konkurrierenden Interessen des Sekretariats des Europarats ernsthaft behindert. Eine radikalere Lösung des Problems der Überschneidungen schlug uns gegenüber ein hoher Diplomat vor. Er erwähnte die Möglichkeit, beide Organisationen zu verschmelzen, betonte aber auch die Hindernisse für einen solchen Schritt, wie z.B. Unterschiede in der Mitgliedschaft.[42] Eine produktivere und auch politisch machbare Strategie zur Lösung des Problems ist, den Inhalt der Aktivitäten der beiden Organisationen bei der internationalen Sozialisation des Ostens genauer zu definieren. Bis zu einem gewissen Grad geschieht das bereits. Beispielsweise befassen sich sowohl der Europarat als auch die OSZE mit Menschenhandel, allerdings aus unterschiedlichen Blickwinkeln; dabei bauen sie wechselseitig auf ihrer Arbeit auf und produzieren so Synergieeffekte statt

36 Unsere Interviewpartner beurteilten die Angelegenheit unterschiedlich: Für die einen war es ein Beispiel für Doppelarbeit und für die Rivalität zwischen beiden Organisationen, andere wiederum sahen darin ein Beispiel für konstruktive Kooperation, wobei eine Organisation auf den vielversprechenden Initiativen der anderen aufbaut.
37 Vgl. Stuart Croft/John Redmond/G. Wyn Rees/Mark Webber, The Enlargement of Europe, Manchester 1999, S. 156.
38 Vgl. ebenda.
39 Interview mit einem hohen Beamten, a.a.O. (Anm. 29).
40 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).
41 Interview mit einem hohen Diplomaten, a.a.O. (Anm. 3).
42 Vgl. Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

unnützer Doppelungen.[43] Darüber hinaus koordinieren die beiden Organisationen ihre Aktivitäten, indem sie sich gelegentlich selbst geographische Beschränkungen auferlegen. Beide Organisationen unterstützen z.B. die Einrichtung und Verstärkung von Ombudsmann-Institutionen, der Europarat konzentriert sich dabei jedoch auf Osteuropa, die OSZE auf die zentralasiatischen Staaten. Im Kaukasus arbeiten sie in dieser Sache Hand in Hand. Als wollten sie ihren Zweifeln über eine derartige geographische Arbeitsteilung Ausdruck verleihen, schlugen einige unserer Interviewpartner jedoch vor, der Europarat solle in Erwägung ziehen, in irgendeiner Weise die zentralasiatischen Staaten einzubinden, z.B. durch die Verleihung eines Beobachterstatus. Auch uns erscheint eine geographische Arbeitsteilung eine weniger befriedigende Lösung des Problems der Doppelarbeit zu sein als die weitere Verbesserung ihrer inhaltlichen Arbeitsteilung.

Synergieeffekte werden eindeutig durch die enge Zusammenarbeit der beiden Organisationen vor Ort erzeugt, insbesondere bei der Wahlbeobachtung und in der Menschenrechtsarbeit. Gelegentlich bündeln sie ihre Ressourcen und organisieren gemeinsam Tagungen, Workshops und Konferenzen zu Themen wie die Rolle der Medien in Konfliktsituationen, die Rolle von Bildung und Erziehung bei der Stärkung der Zivilgesellschaft oder Wahlbeobachtung. Darüber hinaus unterhalten viele OSZE-Missionen enge Kontakte mit dem Europarat und greifen auf dessen Expertise in Fragen der Rechtsstaatlichkeit und bei anderen Themen zurück. So stellte der Europarat im Kosovo der OSZE-Mission Experten in den Bereichen Medien, Polizeiausbildung, Demokratisierung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zur Verfügung. Enge und wirksame Kooperation zwischen OSZE-Feldoperationen und dem Europarat, einschließlich gelegentlicher Koordination ihrer Arbeitsprogramme, findet auch andernorts statt, z.B. in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro und im Südkaukasus. Kurz: „Was die Feldmissionen anbelangt, ist die Kooperation der beiden Organisationen ziemlich erfolgreich.“[44]

Und schließlich bewirkt die Tatsache, dass der Europarat den politisch bindenden Verpflichtungen der OSZE rechtliches Gewicht verleihen kann, Synergien, von denen die OSZE profitiert. Dieser Aspekt sollte allerdings nicht überschätzt werden. Nach Friedrich Kratochwil hat die fehlende rechtliche Verbindlichkeit einer internationalen Verpflichtung wie der Schlussakte von Helsinki hinsichtlich der Normeinhaltung keine allzu große Bedeutung, da allein die Tatsache, dass Staaten in der Öffentlichkeit feierlich ihre Verpflichtung auf ein solches Dokument erklären, an sich schon eine gewisse

43 Leicht vereinfacht befasst sich die OSZE mit der Reduzierung der Nachfrage, wie in der Erklärung über den Menschenhandel von Porto aus dem Jahr 2002 vorgeschlagen, während der Europarat seine Tätigkeit auf Opferhilfe und -schutz konzentriert und derzeit Gespräche über die Möglichkeit, einen Entwurf für eine Europäische Konvention über den Menschenhandel abzufassen, führt.

44 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

verpflichtende Wirkung hat.[45] Das legt nahe, dass der Unterschied zwischen Organisationen, die innerhalb eines rechtlichen Rahmens arbeiten, und solchen, die in einem diplomatischen Rahmen operieren, hinsichtlich ihres Einflusses auf Länder weniger groß ist, als gemeinhin von Wissenschaftlern und Praktikern angenommen wird. Werden andererseits die Rechtsnormen des Europarats jedoch in nationales Recht überführt, müssen sie durch nationale Gerichte durchgesetzt werden. Zweifellos erhöht eine solche Übertragung die innenpolitische Wirkung von Sozialisation erheblich, da sie einen wirksamen nationalen Sanktionsmechanismus ins Spiel bringt, der sicherstellt, dass internationale institutionelle Erwartungen erfüllt werden.

Schlussfolgerung

In diesem Beitrag haben wir ein wichtiges gemeinsames Ziel von Europarat und OSZE beleuchtet: die internationale Sozialisation Osteuropas, Südosteuropas, des Kaukasus und – im Falle der OSZE – Zentralasiens. Wir haben gezeigt, dass beide Organisationen trotz ihrer fehlenden materiellen Machtressourcen über ein erhebliches Sozialisationspotenzial gegenüber den Ländern dieser Regionen verfügen. Obwohl sie ein gemeinsames Ziel verfolgen, bedienen sie sich unterschiedlicher Ansätze in ihrem Bemühen, den Osten in die Verhaltensweisen des Westens einzuführen. Der Europarat spielt dabei in erster Linie die Rolle eines „Lehrers“, der seinen „Schülern“ mit einem vorgefertigten Lehrplan gegenübertritt. Die OSZE tritt eher als normativer Vermittler auf, der sich auf einen aktiven Diskussionsprozess mit seinen Dialogpartnern einlässt. Diese Rollenunterscheide haben wir auf die Unterschiede in der Struktur beider Organisationen zurückgeführt. Abschließend haben wir ihre komparativen Vorteile als Sozialisationsinstanzen bewertet und ergründet, in welchem Ausmaß die Tatsache, dass sie ein gemeinsames Ziel verfolgen, zu Doppelarbeit, aber auch zu Synergien führt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sowohl die OSZE als auch der Europarat gut daran täten, ihr Sozialisationspotenzial dadurch zu stärken, dass sie institutionelle Überschneidungen weiter verringern und ihre Aktivitäten durch eine verbesserte inhaltliche Arbeitsteilung optimieren. Das ist umso wichtiger, als im Zuge der Osterweiterung von EU und NATO und der verstärkten Bemühungen beider Organisationen, einen politischen Rahmen für ein weites Europa zu schaffen, einer der komparativen Vorteile der beiden Nischenakteure beschnitten wird, namentlich ihre größere geographische Reichweite als Sozialisationsinstanzen.

45 Vgl. Friedrich Kratochwil, Contract and Regimes: Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Regime Theory and International Relations, Oxford 1997, S. 88.

Ingo Peters

OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung

> „Unsere gemeinsame Sicherheit kann am besten durch die Weiterentwicklung eines Geflechts ineinandergreifender Institutionen und Beziehungen gesichert werden, die eine umfassende Architektur bilden, deren wesentliche Elemente das Bündnis, der europäische Integrationsprozess und die KSZE sind.“ (NATO 1991)[1]

> „Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts haben wir große Anstrengungen unternommen, um eine neue Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen zu begründen. Wir bekennen uns zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen, um die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft bestmöglich nutzen zu können.“ (OSZE 1999)[2]

Ist das Problem inter-institutioneller Zusammenarbeit zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen gelöst? Voranstehende Zitate sprechen dafür, dass mit der Einsicht der politisch Verantwortlichen in die bestehenden Probleme und ihrer Absicht, diese zu beseitigen, wichtige Voraussetzungen gegeben sind, einer Lösung der Probleme zumindest näher zu kommen. Gegen eine positive Antwort spricht, dass die zitierten politischen Erklärungen zunächst lediglich programmatische Absichtserklärungen, aber keine wirklichkeitsnahe Beschreibung tatsächlicher Zusammenarbeit der zahlreichen Sicherheitsinstitutionen in Europa waren. Die Zielbestimmung, „für politische und operative Kohärenz zwischen den vielen verschiedenen Gremien (...) die sich mit Sicherheit beschäftigen“,[3] sorgen zu wollen, und die Ermunterung der Staats- und Regierungschefs an die OSZE, mit anderen Organisationen und Institutionen zusammenzuarbeiten und sich „um eine koordinierte

1 Kommuniqué der Ratstagung der NATO in Kopenhagen, 6./7. Juni 1991, in: Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin (im Folgenden zitiert als Bulletin) 66/1991, S. 525-529, hier: S. 526, „Erklärung zu Mittel- und Osteuropa“, Absatz 3.
Der Verfasser dankt Mechthilt Kühne, Katrin Münch und Jana McKamey für ihre überaus hilfreiche Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

2 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, hier: S. 460 (Absatz 12). Alle OSZE-Dokumente sind auch Online verfügbar: http://www.osce.org/docs.

3 Ebenda.

Vorgehensweise zu bemühen, durch die Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet wird“,[4] zeigt vielmehr gleichzeitig die fortbestehenden, im vergangenen Jahrzehnt ungelöst gebliebenen Probleme.

Immerhin ging diese Analyse seitens der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 mit der Formulierung eines konkreten Katalogs von Instrumenten und Mechanismen einher, die weiter gestärkt werden sollten[5] und durch spezifische Formen der Zusammenarbeit im Zuge von Feldoperationen ergänzt wurden.[6] Tatsächlich findet inter-institutionelle Zusammenarbeit von der politischen Leitungsebene bis hinunter zur Arbeitsebene in verschiedenen Formen und in großem Umfang statt. Dies dokumentiert der OSZE-Generalsekretär in seinem jährlichen Bericht über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet.[7]

Die zahlreichen regionalen und subregionalen Sicherheitsinstitutionen überschneiden sich in ihrer Mitgliedschaft bzw. in ihrem Teilnehmerkreis. Außerdem gleichen sie sich in den zugewiesenen Aufgaben, bei denen *Politikfelder* (Politik, Wirtschaft, Sicherheit), *allgemeine Funktionen* (Konsultationen und Dialog; Verhandlung, Entscheidung und Normensetzung; Implementierung; Monitoring und Anpassung) und *Problemfelder* (Aufgaben oder spezifische Funktionen) unterschieden werden können, wie es die Übersicht auf S. 440 zeigt. Daher bleibt es zwar grundsätzlich möglich, dass es anstatt zu Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zu Konkurrenz und Doppelarbeit, anstatt zu Synergieeffekten und rationalem Mitteleinsatz zu Reibungsverlusten und Mittelverschwendung kommt. Anstatt „*interlocking institutions*“ zeigen sich in der Praxis inter-institutioneller Zusammenarbeit in mehr oder weniger zahlreichen Fällen eher „*interblocking institutions*“.[8] Angesichts des Ausma-

4 Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, in: ebenda, S. 474-476, hier: S. 476.

5 Vgl. ebenda, S. 475; im Absatz 4 sind folgende Formen der Zusammenarbeit genannt: „regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen; innerhalb eines ständigen Rahmens für Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen; gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen; und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennen zu lernen“.

6 Vgl. ebenda, S. 476; im Absatz 6 werden hierfür genannt: „regelmäßiger Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, Dienstzuteilung von Experten anderer Organisationen zur OSZE, Bestellung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen und gemeinsame Schulungsbemühungen“.

7 Vgl. z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2001 über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet (1. November 2000-31. Oktober 2001), unter: http://www.osce.org/docs/german/misc/anrep01g_org.pdf. Siehe zu früheren Phasen der Zusammenarbeit u.a.: Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 417-434.

8 Vgl. Uwe Nerlich, Das Zusammenwirken multilateraler Institutionen: Neue Optionen für kollektive Verteidigung und internationale Friedensmissionen, in: Bernard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 283-304, hier: S. 285, insbesondere Fußnote 3.

ßes praktizierter Zusammenarbeit der Institutionen können weiterhin auftretende Probleme aber als „natürliche“ Defizite, als eine unvermeidbare Alltagserscheinung qualifiziert werden, deren Ursachen und Gründe im Einzelfall identifiziert und behoben werden müssten. Die politische Praxis spricht zwei Jahre nach dem Gipfeltreffen von Istanbul also trotz verbleibender Probleme in Einzelfällen im Allgemeinen für eine positive Antwort auf die Eingangsfrage.

Ein Kontrapunkt zu den angesprochenen positiven Entwicklungen ist indessen auf der Ebene der institutionellen Entwicklung der *einzelnen* Organisationen zu finden. Sie bilden keine statische Basis, auf der die Problematik inter-institutioneller Zusammenarbeit politisch und funktional angemessen bearbeitet werden kann, sondern sie unterliegen selbst einer ungleichzeitigen und nicht notwendig kontinuierlichen institutionellen Entwicklung. Die an den Organisationen beteiligten Staaten nehmen die sicherheitspolitischen Probleme in Europa unterschiedlich wahr, und es bestehen meist unterschiedliche Ansichten über die geeigneten Antworten auf kollektive Herausforderungen, also darüber, welche Institution(en) sowie Mittel und Instrumente zur kollektiven Problembearbeitung jeweils angemessen sind. Darüber hinaus wird die Präferenz für die Nutzung oder für die Entwicklung der verschiedenen Institutionen jeweils davon bestimmt werden, welche Aussichten eine Regierung für die Durchsetzung eigener Ziele, Werte und Interessen mit der jeweiligen Institution verbindet. Das Institutionen-Netzwerk entsteht und entwickelt sich daher nicht allein aufgrund des Kriteriums funktionaler Problemlösung, sondern im Zuge eines zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses. Als Ergebnis werden den verschiedenen Institutionen bei teilidentischer Mitgliedschaft Politikfelder und allgemeine Funktionen (verbunden mit unterschiedlichen Kompetenzen) für die verschiedenen Problemfelder (spezifische Funktionen) zugewiesen und in verschiedenen Formen (Organe, Entscheidungsverfahren, Instrumente etc.) institutionalisiert.[9] Die Schnittmengen in den einzelnen institutionellen Kategorien sowie die Verschränkungen zwischen den Institutionen werden somit insgesamt vergrößert. Hierdurch erhöhen sich wiederum die Anforderungen an die angestrebte inter-institutionelle Zusammenarbeit.

Diese Problemsicht führt zu zwei *erkenntnisleitenden Fragen*: Welche institutionellen Entwicklungen kennzeichnen die OSZE, die NATO und die EU als die größten und wichtigsten europäischen Sicherheitsinstitutionen? Welche Folgen haben diese institutionellen Entwicklungen in der Zusammenschau für die Problematik der inter-institutionellen Zusammenarbeit und vor allem für die Rolle der OSZE im Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen? Die politisch deklamierte Rollenverteilung zwischen den Sicherheitsin-

9 Vgl. zum Zusammenhang zwischen institutionellen Funktionen und Formen: Helga Haftendorn, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1997, S. 11-34.

stitutionen sieht laut Europäischer Sicherheitscharta und der Plattform für kooperative Sicherheit vor, dass die OSZE eine „integrative Schlüsselrolle" spielen und ein „flexible[r] Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit" sein kann und dass es nicht beabsichtigt ist, eine „Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen".[10]
Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen hingegen, dass diese deklarierte Rollenverteilung im Zuge der institutionellen Evolution der einzelnen Organisationen *de facto* ins Gegenteil verkehrt wird. Ergebnis ist eine ausgeprägte Dominanz der NATO und der EU, eine erhöhte politische Flexibilität hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten und des tatsächlichen Einsatzes der vorhandenen Sicherheitsorganisationen sowie eine gegenläufige Entwicklung der formalen und operativen Ausweitung der Aufgaben der NATO und der EU einerseits bei paralleler operativ verstärkter Spezialisierung der OSZE und deren relativer Marginalisierung andererseits.
Im Folgenden werden die Ergebnisse (nicht der Verhandlungsprozess) der institutionellen Evolution der drei großen europäischen Sicherheitsorganisationen, also der NATO, der EU und der OSZE, seit 1995 systematisch anhand oben genannter Institutionalisierungskriterien skizziert, ohne dass in diesem Rahmen ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden könnte.[11]

Die Entwicklung der NATO: Erweiterung, Out-of-area-Krisenmanagement und kooperative Sicherheitsfunktionen

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Auflösung der Sowjetunion veränderten das sicherheitspolitische Umfeld der NATO und deren *raison d'être* fundamental. Trotz der Beseitigung unmittelbarer militärischer Bedrohung blieben zahlreiche sicherheitspolitische Risiken, welche die NATO für ihre traditionellen 16 Mitgliedstaaten weiterhin als Rückversicherung attraktiv machten. Auch die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten) waren bemüht, ihre neu gewonnene politische Unabhängigkeit sicherheitspolitisch abzusichern, und strebten ab 1990 nach Mitgliedschaft in der NATO. Angesichts der negativen Haltung zunächst der Sowjetunion und später Russlands zur Erweiterung der westlichen Allianz,[12] womöglich bis an die eigenen Staatsgrenzen, reagierte die NATO zwar grundsätzlich positiv,

10 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), S. 460.
11 In der Übersicht und im Text werden die offiziellen Abkürzungen für folgende europäische Sicherheitsorganisationen verwendet: Economic Commission for Europe (ECE), Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), Konfliktverhütungszentrum (KVZ), Forum für Sicherheitskooperation (FSK), Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR), Partnership for Peace (PfP), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).
12 Vgl. Frank Umbach, Rußland und NATO-Osterweiterung – Integration, Kooperation oder Isolation?, in: Osteuropa 4-5/2001, S. 423-440.

aber mit Rücksicht auf die Beziehungen zu Moskau zurückhaltend, was die Reformstaaten oft als Hinhaltetaktik betrachteten. Zunächst wurde lediglich der politische Dialog bzw. die sicherheitspolitische Kooperation mit den MOE-Staaten durch den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR, gegründet Dezember 1991) und das Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP, Januar 1994) institutionalisiert, um die politische Transformation in den Reformstaaten und deren Militärapparate zu unterstützen. Nach oft kontroverser interner Debatte wurden 1997 Beitrittsverhandlungen mit Polen, Tschechien und Ungarn aufgenommen, die schließlich auf dem Washingtoner Jubiläumsgipfel im April 1999 in die erste NATO-Erweiterung nach der historischen Zäsur von 1990 mündeten. Gleichzeitig blieb die NATO ausdrücklich für Neumitglieder offen und führte Verhandlungen mit zehn weiteren Kandidaten, von denen auf dem Prager Gipfel im November 2002 sieben zum Beitritt eingeladen wurden, der bis 2004 vollzogen werden soll.[13]

Der interne Reformprozess führte im Lichte des veränderten Sicherheitsumfeldes zu einer Neuformulierung „grundlegender Aufgaben des Bündnisses". Im neuen strategischen Konzept der Allianz von 1990 und ebenso von 1999 werden zwar weiterhin die traditionellen Aufgaben Abschreckung und Verteidigung als Kernfunktion der NATO aufrechterhalten. Der zentrale Unsicherheitsfaktor war jedoch nicht mehr eine direkte militärische Bedrohung, sondern sicherheitspolitische Risiken (Migration, Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen etc.), so dass nicht länger die kollektive Verteidigung, sondern die neuen Aufgabenfelder *Out-of-area*-Krisenmanagement und kooperative Sicherheitspolitik maßgeblich die Entwicklung des Bündnisses prägten.[14]

Für die neuen Krisenmanagementaufgaben besonders bedeutsam ist das 1994 eingeführte Konzept Alliierter Streitkräftekommandos (*Combined Joint Task Forces*, CJTF), die für zukünftige multinationale Krisenoperationen außerhalb des NATO-Gebiets in Zusammenarbeit zunächst mit der WEU und darüber hinaus interessierten Staaten, später dann auch mit der EU gedacht waren.[15] Diese Möglichkeit von Einsätzen außerhalb des NATO-Gebiets von

13 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Die Fortsetzung der NATO-Osterweiterung: Politische Stabilitätsförderung zulasten militärischer Handlungsfähigkeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/2002, S. 31-38. Eingeladen worden sind Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien, während Albanien, Kroatien und Mazedonien zwar am NATO Membership Action Plan teilgenommen haben, aber zunächst nicht zum Beitritt eingeladen wurden. Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag am 21. November 2002, Absatz 2, in: NATO Press Release 2002(127), 22. November 2002, unter: http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm.

14 Zu den politischen Hintergründen vgl. Helga Haftendorn, Herausforderungen an die europäische Sicherheitsgemeinschaft. Vom Harmel-Bericht zur Erklärung von Rom: Ein neuer Konsens über die künftigen Aufgaben der Allianz?, in: Schweizer Monatshefte 6/1992, S. 473-487; Karl-Heinz Kamp, Das neue Strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/1999, S. 19-25.

15 Vgl. Rafael Estrella, CJTF and NATO Reform, in: North Atlantic Assembly, Brussels, Defence and Security Committee General Report, AN 230 DSC (96) 8, sowie Mario da

„Staaten, die wollen und können" („*coalitions of the willing and able*"), verbesserte die politische Flexibilität im Krisenfall. Praktische Erfahrungen sammelte die NATO mit diesem Konzept in Bosnien, Albanien und dem Kosovo. In Bosnien blieb die NATO als Führungsmacht der *Stabilization Force* (SFOR), an der sich neben den 16 NATO-Mitgliedern 19 weitere Staaten beteiligten, zentraler Akteur bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens von 1995. Dabei ging es vor allem um die militärische Absicherung des Wiederaufbaus, der Demokratisierung und der von der OSZE organisierten Wahlen.[16]

Im Kosovo bzw. in Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) führte die NATO erstmals in ihrer Geschichte unter Führung der USA einen „heißen" Krieg und übernahm nach der Niederlage Belgrads die Führung bei der von den Vereinten Nationen mandatierten militärischen Absicherung des Wiederaufbaus im Rahmen der multinationalen Schutztruppe *Kosovo Force* (KFOR).[17] Allerdings spielte hier die Kontaktgruppe – eine informelle Institution, die in diesem Fall aus den USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien bestand – eine zentrale Rolle, vor allem bei der politischen Entwicklung und Absicherung der Friedensregelung.[18]

Eine neuer „Lackmustest" für die Bedeutung der NATO war der Terroranschlag auf das *World Trade Center* in New York am 11. September 2001, der zu der in historischer Perspektive unerwarteten Situation führte, dass der Bündnisfall zugunsten des Beistands für die USA ausgerufen wurde. Washington nahm die Hilfe der Verbündeten und des Bündnisses jedoch nur selektiv an.[19]

Wichtige Grundlagen für diesen neuen Aufgabenschwerpunkt der NATO waren die Reform der Militärstrategie (einschließlich der Nuklearstrategie), die Verminderung und Umstrukturierung der Streitkräfte sowie schlankere Kommandostrukturen. Hierzu sind seit 1992 in mehreren Wellen nahezu regelmäßig alle zwei Jahre neue Beschlüsse gefasst worden, die jedoch nicht immer vollständig umgesetzt wurden. In Prag wurde im November 2002 daher mit der *NATO Response Force* (NRF) auf amerikanisches Drängen eine neue Initiative gestartet, eine technologisch fortschrittlich ausgerüstete, flexible Kriseneingreiftruppe im Umfang von 21.000 Mann aufzustellen, die bis Oktober 2006 voll einsetzbar sein soll. Geplant ist auf der Grundlage des

---

Silva, Die Umsetzung des Konzepts der alliierten Streitkräftekommandos, in: NATO Brief 4/1998, S. 16-19.

16 Vgl. Sari van Heemskerck Pilis-Duvekot, SFOR: A Transatlantic Coalition for Peace, in: North Atlantic Assembly, Brussels, Defence and Security Committee, Oktober 1997, AP 212 DSC/DC (97) 4.

17 Vgl. für eine kritische Beurteilung H. Ivo Daalder/Michael O'Hanlon, Unlearning The Lessons of Kosovo, in: Foreign Policy 116/1999, S. 128-139.

18 Vgl. Albrecht Schnabel, Political Cooperation in Retrospect: Contact Group, EU, OSCE, NATO, G-8 and UN Working toward a Kosovo Settlement, in: Kurt R. Spillmann/Joachim Krause (Hrsg.), Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Bern u.a. 2000, S. 21-44.

19 Vgl. für eine positive Beurteilung der NATO-Zusammenarbeit nach „9/11": Philip Gordon, NATO After 11 September, in: Survival 4/2001, S. 89–106.

CJTF-Konzepts eine permanente Eingreiftruppe („Expeditionskorps"), deren Bausteine auf nationaler Ebene vorgehalten werden, die für Einsätze „wo immer nötig" auf Beschluss des NATO-Rats eingesetzt werden kann.[20]
Die zweite neue „spezifische Funktion" der NATO, „Partnerschaft, Dialog und Zusammenarbeit", wurde durch die Einrichtung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) im Mai 1997 intensiviert, der den NAKR ablöste und zugleich als ein „übergreifende[r] Rahmen für politische und sicherheitsrelevante Konsultationen" das PfP-Programm einbezog. Die inhaltliche Tagesordnung des NAKR war von Anfang an neben anderen *Soft-security*-Fragen vor allem auf Friedensmissionen (*Peacekeeping*) abgestellt gewesen. Das Arbeitsprogramm 1998-2000 der 46 Teilnehmerstaaten (19 NATO-Staaten und 27 Partner) weist neben spezifisch militärischen bzw. militärpolitischen Fragen viele Themen auf, die auch auf der OSZE-Agenda zu finden sind. Im Rahmen des PfP-Programms stehen hingegen vorwiegend Fragen an der Schnittstelle zivil-militärischer Beziehungen auf der Tagesordnung (z.B. Verteidigungsplanung und -haushalt, Verteidigungspolitik und -strategie, demokratische Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungsstrukturen).[21]
Im EAPR entstand eine an die NATO angelehnte umfassende Komiteestruktur bis hin zu operativen Organen wie dem *Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre* (EADRCC) und einer *Euro-Atlantic Disaster Response Unit* (EADRU). Somit ist der EAPR zu einer Institution geworden, in deren Rahmen Konsultationen und Expertentreffen stattfinden, Entscheidungen getroffen werden und zusätzlich operative Instrumente zu deren Implementierung geschaffen wurden.[22] Die Entscheidungsfindung im Rahmen des EAPR ist einerseits strukturell problematisch, weil die NATO den einzelnen Partnern im PfP-Programm mit einer vorabgestimmten und daher geschlossenen Position (19+1) gegenübertritt. Andererseits handelt es sich außerhalb der PfP um eine sehr flexible Organisation, denn der Rat kann als Gesamtplenum

20 Vgl. Prager Gipfelerklärung, a.a.O. (Anm. 13), Absatz 4; Eine neue Gestalt der Nato, in: FAZ vom 20. November 2002. Siehe dazu auch die Beiträge unter Fußnote 14 sowie Karl Feldmeyer, Bei der Suche nach einer neuen Struktur des Nato-Bündnisses geht es vor allem um Einfluß, in: FAZ vom 5. August 1999.

21 Im Rahmen des EAPR gehören dazu: politische Planung, Rüstungskontrolle, Abrüstung und Non-Proliferation, Implementierung von Rüstungskontrollabkommen, internationaler Terrorismus, Fragen der Verteidigungsökonomie, Herausforderungen an moderne Gesellschaften, Information, zivile Notfallplanung sowie Katastrophenhilfe und -vorsorge; vgl. Action Plan of the Euro-Atlantic Partnership Council for 1998-2000, NATO Press Release (98)2. Ergänzende Tagesordnungspunkte, die nicht ausdrücklich im offiziellen Aktionsplan erscheinen, umfassen z.B. Konfliktprävention, VBM, verteidigungsbezogene Umweltfragen, Bosnien, Kosovo, SFOR, regionale Sicherheitszusammenarbeit in Südosteuropa und im Kaukasus und Rahmen für Zusammenarbeit beim humanitären Minenräumen sowie *Ad-hoc*-Arbeitsgruppen zur Kontrolle des Transfers von Kleinwaffen; vgl. NATO Parliamentary Assembly, Political Committee, A Better Peace: The Co-operation and Collective Security Fusion of OSCE and NATO in the New Europe, in: Report AS 278 PC/TER (99)2, Brüssel 1999, Absätze 35 und 36.

22 Vgl. ebenda, Absätze 35, 38 und 45. Die zunehmende politische Bedeutung von EAPR/PfP wird nicht zuletzt daran deutlich, dass fast alle Partner ihre Verbindungsbüros beim NATO-Hauptquartier in diplomatische Vertretungen umgewandelt haben. Vgl. ebenda, Absatz 36.

oder als Teilplenum der an den jeweiligen Fragen interessierten bzw. an Friedensunterstützungsmissionen beteiligten Mitgliedstaaten tagen. *Coalitions of the willing* können also wiederum Blockaden durch „widerspenstige" Staaten verhindern.

Im Bereich kooperativer Sicherheit ist die NATO außerdem in Bezug auf Russland, die Ukraine, die Mittelmeeranrainer (Mittelmeerdialog) und Südosteuropa (Südosteuropa-Initiative) engagiert.[23] Nicht zuletzt in dem Interesse, die Aufnahmeverhandlungen mit Polen, Tschechien und Ungarn politisch abzufedern, war die im Mai 1997 in Paris unterzeichnete „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation" wichtig. Ein Ständiger Gemeinsamer Rat für Konsultation, Koordination und für gemeinsame Entscheidungen und gemeinsames Handeln in Sicherheitsfragen von beiderseitigem Interesse wurde geschaffen. Die tatsächliche Bedeutung dieses Rates blieb jedoch weit hinter den Erwartungen zurück,[24] vor allem weil sich Russland stets einer geschlossenen NATO-Position gegenüber sah (19+1-Modus), so dass sich für Moskau kaum Handlungsspielraum gegenüber der NATO eröffnete. Im Lichte der Antiterrorismuskoalition gewann die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Moskau nach dem 11. September 2001 aus Sicht der USA und der Westeuropäer zusätzlich an Bedeutung, so dass auf beiden Seiten Interesse bestand, deren institutionelle Form zu reformieren. Im Mai 2002 wurde der NATO-Russland-Rat neu eingerichtet, in dem die individuellen Allianzpartner mit Russland auf der Grundlage von Gleichheit und Konsens („auf gleicher Augenhöhe") für Konsultationen, Entscheidungen und operative Kooperation zu Sicherheitsfragen von gemeinsamem Interesse zusammenkommen.

Zusammenfassend ist die institutionelle Entwicklung der NATO zum einen durch erhebliche Ausweitung der Mitgliedschaft des Bündnisses selbst (von 16 auf 19 und schließlich auf 26 Staaten) sowie im Rahmen von EAPR und PfP, an denen jeweils 46 Staaten beteiligt sind, gekennzeichnet. Zum zweiten ist bei den Problemfeldern bzw. spezifischen Funktionen ein relativer Bedeutungsverlust der traditionellen Bündnisfunktion der kollektiven Verteidigung zugunsten kooperativer Sicherheitsfunktionen und von *Out-of-area*-Krisenmanagement festzustellen. Und zum dritten scheint die Flexibilisierung der Entscheidungsfindung und operativen Zusammenarbeit im Rahmen von CJTF, EAPR und der NRF-Initiative – so diese denn in die Tat umgesetzt wird – eine politisch und funktional wichtige institutionelle Entwicklung, durch die die Handlungsfähigkeit und die relative Bedeutung der

23 Vgl. http://www.nato.int/pfp/partners.htm.

24 Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997, in: Bulletin 43/1997, S. 449-453. Mit der Ukraine schloss die NATO ein vergleichbares Konsultations- und Kooperationsabkommen, siehe: Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Bulletin 64/1997, S. 771-774.

NATO im Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen maßgeblich mitbestimmt werden.

Die Entwicklung der Europäischen Union: neue sicherheitspolitische Dimensionen von „Erweiterung und Vertiefung“[25]

Der historische Umbruch von 1989/1990 stellte auch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen, verbunden mit der Notwendigkeit institutioneller Anpassungen. Dem Wunsch der MOE-Staaten zur „Rückkehr nach Europa“ durch Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft wurde zunächst zwar vor allem mit deren klassischem wirtschaftspolitischem Instrumentarium im Rahmen wirtschaftlicher und finanzieller Hilfe für den Um- und Aufbau neuer wirtschaftlicher Strukturen (z.B. PHARE-Programm), politisch aber mit Zurückhaltung begegnet. Spätestens mit den Verhandlungen der Europa-Abkommen mit zwölf Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Malta, Zypern) einerseits, mit denen auch Demokratisierungsmaßnahmen verbunden wurden und in denen ausdrücklich eine Perspektive zur Aufnahme in die EG/EU erwähnt wurde, und den Verträgen über Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion andererseits wurde zweierlei deutlich: zum einen der umfassende wirtschaftliche und politische Charakter des EG/EU-Engagements und zum zweiten die Beschränkung der Kandidaten auf die MOE- und die baltischen Staaten.[26] Weitgehend unproblematisch war zunächst die Aufnahme der drei ehemaligen neutralen Staaten Österreich, Schweden und Finnland zum 1. Januar 1995. Schwieriger gestalteten sich hingegen die Verhandlungen mit den neuen Demokratien, von denen zehn auf dem Kopenhagener Ratstreffen (Dezember 2002) ein konkretes Aufnahmeangebot erhielten und voraussichtlich im Jahre 2004 aufgenommen werden. Die Verhandlungen mit Rumänien und Bulgarien werden hingegen weitergehen, und mit der Türkei sind solche erst für 2005 in Aussicht gestellt worden. Für 2004 ist also maximal eine EU der 25 zu erwarten.[27]
Die Zuständigkeiten der EU im Politikfeld Sicherheit wurden durch die Verträge von Maastricht (1993), Amsterdam (1997) und Nizza (2001) stufenweise erheblich ausgeweitet. Die 1993 eingeführte Gemeinsame Außen- und

25 Hier wird die Diskussion über eine mögliche Weiterentwicklung der GASP/ESVP im Zuge des Europäischen Konvents nicht berücksichtigt, da dessen Beschlüsse bzw. Vorschläge noch ausstehen.
26 Vgl. Jackie Gower, EU policy to central and eastern Europe, in: Karen Henderson (Hrsg.), Back to Europe, London 1999, S. 3-22.
27 Vgl. Daniel Brössler, Schmerzen des Wachstums. Die Beitrittsgespräche gehen in die heiße Phase und werden durch Themen wie Landwirtschaft und Finanzen immer schwieriger, in: Süddeutsche Zeitung vom 3./4. August 2002; Christian Wernicke, Von Kopenhagen nach Kopenhagen, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. Dezember 2002.

Sicherheitspolitik (GASP) wurde 1997[28] um die Petersberger Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) erweitert, wenn auch eine gemeinsame Verteidigung weiterhin aus der GASP ausgeklammert blieb. Die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte", wenn dies der Europäische Rat zukünftig beschließen würde, blieb Zukunftsmusik.

Einen neuen Akzent setzten die EU-Staaten auf ihren Ratstreffen in Köln (Juni 1999) und Helsinki (Dezember 1999): Unter dem Dach der GASP richteten sie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein. Auslöser hierfür waren die negativen Erfahrungen mit den eigenen Fähigkeiten in Bosnien und im Kosovo, die bereits 1998 zur französisch-britischen Initiative von Saint Malo zur Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geführt hatten. Darin betonten beide Regierungen, dass die Europäische Union „(...) in der Lage sein [muss], ihre Rolle auf der internationalen Bühne voll und ganz zu spielen", wofür auf „intergouvernementaler Grundlage" eine „autonome Handlungsfähigkeit" und „glaubwürdige militärische Kräfte" notwendig seien, um auf internationale Krisen reagieren zu können. Die hierfür erforderlichen Strukturen sollten ohne unnötige Doppelungen geschaffen werden sowie nationale und multinationale europäische Mittel außerhalb der NATO genutzt werden können, obgleich die NATO „die Grundlage der kollektiven Verteidigung ihre Mitglieder"[29] bleiben sollte. In Köln und Helsinki wurden diese Grundsätze und Ziele von den übrigen EU-Staaten übernommen. Bis 2003 sollen die für die Umsetzung der Petersberger Aufgaben notwendigen militärischen Kapazitäten geschaffen werden: 60.000 Soldaten sollen als Krisenreaktionskräfte binnen 60 Tagen für ein Jahr zur Verfügung stehen („*headline goals*"). Besonders wichtig ist hier, dass die EU-Krisenreaktionskräfte nur dann zum Einsatz kommen sollen, wenn die NATO sich als Ganzes nicht engagiert, was dem Bündnis *de facto* eine Veto-Position bzw. ein „Erstzugriffsrecht" einräumt.[30]

---

28 Vgl. Elfriede Regelsberger/Mathias Jopp, Und sie bewegt sich doch! Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags, in: integration 4/1997, S. 255-263. Melanie Piepenschneider, Die Positionen der Mitgliedstaaten und EU-Organe im Überblick. Standpunkte, Spielmaterial, Sprengsätze, in: Mathias Jopp/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996, S. 75-100.

29 Französisch-britisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 4. Dezember 1998 in St. Malo, Erklärung über die europäische Verteidigung, in: Internationale Politik 2-3/1999, S. 127f. Dieses Dokument war ein Kompromiss, in dem die Betonung der Autonomie der EU und der GASP von der NATO der französischen Position, die Betonung der Verbindung zwischen der EU und der NATO und vor allem, dass diese Möglichkeiten dann angewendet werden sollten, „wenn die Allianz als Ganzes nicht betroffen ist", hingegen der britischen Position näher standen. Vgl. Jolyon Howorth, Britain, France and the European Defence Initiative, in: Survival 2/2000, S. 33-55, hier: S. 44.

30 Anhang III zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Köln, 3. und 4. Juni 1999: „(...) die Union [muss] die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen

Auf den folgenden Ratstreffen wurde vereinbart, die militärischen Krisenmanagementkapazitäten um eine zivile Komponente zu ergänzen. Zu diesem Zweck sollen 5.000 Polizisten verfügbar gehalten sowie Expertenpools für den Aufbau von Verwaltungen und Justizapparaten gebildet werden.[31] Diese Pläne unterstützten das im April 2001 vorgelegte Dokument der Europäischen Kommission zur Konfliktprävention. Darin wurde ausdrücklich ein „integrierter Ansatz" propagiert, durch den „strukturelle Stabilität" hergestellt und die Ursachen von Konflikten an den Wurzeln bekämpft werden sollen, beispielsweise durch Maßnahmen zur Förderung ökonomischer Entwicklung, von Demokratie und der Achtung der Menschenrechte sowie tragfähiger politischer Strukturen.[32]

Problematisch für die praktische Relevanz der EU in diesen neuen Problemfeldern bleiben vorerst die tatsächlich verfügbaren militärischen und zivilen Mittel für die anvisierten Krisenmanagementaufgaben. Das mangelhafte rüstungswirtschaftliche Potenzial und die weiterhin stagnierenden oder schrumpfenden Verteidigungshaushalte der meisten EU-Staaten schränken die tatsächliche Fähigkeit erheblich ein, in diesem Bereich nicht nur autonom zu entscheiden, sondern auch autonom operativ tätig zu werden. Ein wichtiger Fortschritt zur Behebung der Defizite ist zum einen die Lösung der Blockade Griechenlands und der Türkei in der Frage, ob und unter welchen Bedingungen die EU auf NATO-Kapazitäten zurückgreifen kann. Zum zweiten wächst das Problembewusstsein der europäischen Regierungen für diese Frage und lässt hoffen, dass zukünftig zwar nicht notwendig mehr Mittel für Beschaffungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, dass aber die verfügbaren Mittel effizienter eingesetzt werden.[33]

Für die Aktionsfähigkeit der EU war weiterhin wichtig, dass angesichts der unterschiedlichen Kompetenzen des Rates (GASP) und der Kommission (Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik) beide Organe mit dem Amsterdamer Vertrag einem Kohärenzgebot unterstellt und die intergouvernementale und die supranationale Dimension des Politikfeldes im Sinne eines „ein-

---

Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren." Unter: http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a3. Vgl. auch: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Helsinki am 10. und 11. Dezember 1999: „Der Europäische Rat unterstreicht seine Entschlossenheit, die Union in die Lage zu versetzen, autonom Beschlüsse zu fassen und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht einbezogen ist, als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte militärische Operationen einzuleiten und durchzuführen." Unter: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99_de.htm.

31 Vgl. Anlage VI der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 19. und 20. Juni 2000 in Feira/Portugal sowie die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Göteborg vom 15. und 16. Juni 2001, Absatz V.

32 Vgl. European Commission, Communication from the Commission on Conflict Prevention, COM (2001) 211 final, Brüssel, S. 10.

33 Vgl. Christian Wernicke, Krisentruppe nimmt Gestalt an, in: Süddeutsche Zeitung vom 14./15. Dezember 2002; Katia Vlachos-Dengler, Getting there: building strategic mobility into ESDP, Paris 2002, Institute for Security Studies, Occasional Papers 38/2002; François Heisbourg, European Defence: Making it work, Paris 2000, in: Institute for Security Studies, Chaillot Papers 42/2000.

heitlichen institutionellen Rahmens“ vertraglich zusammengeführt wurden. Mit dem Instrument der Gemeinsamen Strategien kann der Europäische Rat grundsätzliche Positionen und Politiken der EU im Konsens festlegen, zu deren Konkretisierung der Rat weiterhin Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen beschließen kann. Dabei werden Beschlüsse im Rat einstimmig, deren Umsetzung bzw. Durchführung jedoch mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Ein Veto aufgrund wichtiger nationaler Interessen bleibt entsprechend dem Luxemburger Kompromiss (1966) zwar möglich, Enthaltungen können einen Beschluss und dessen Umsetzung jedoch nicht mehr verhindern („konstruktive Enthaltung“). Hier zeigt sich also eine Flexibilisierung in der Entscheidungsfindung, die der Handlungsfähigkeit grundsätzlich zugute kommen könnte. Diese Hoffnung verbindet sich auch mit der Ausweitung des Instruments der „verstärkten Zusammenarbeit“ auf die GASP, die im Vertrag von Nizza (Dezember 2001) beschlossen wurde. Auch danach unterliegen Beschlüsse über militärische oder verteidigungspolitische Maßnahmen – also die ESVP – jedoch weiterhin dem Konsens. Daher ist zwar ein Einstieg in eine größere Flexibilität erreicht worden, deren konkrete Bestimmungen *de facto* die operative Effektivität jedoch kaum steigern dürften.[34]

Die Sichtbarkeit und Effizienz der GASP verbesserten sich durch den bereits im Amsterdamer Vertrag geschaffenen Posten des Generalsekretärs des Rates, der gleichzeitig als Hoher Vertreter für die GASP fungiert. Obwohl dessen Aufgaben formal auf Zuarbeiten für den Rat beschränkt blieben, so dass er keinesfalls mit einem „EU-Außenminister“ gleichgesetzt werden kann, hat der erste Inhaber dieses Postens, der ehemalige NATO-Generalsekretär Javier Solana, seit 1999 zweifellos maßgeblich zum Erreichen der gesetzten Ziele beigetragen. Er bildet zusammen mit der jeweiligen Präsidentschaft und dem Kommissionsvertreter für Außenbeziehungen die neuformierte Troika. Zudem führt er die neue Strategieplanungs- und Frühwarneinheit. Insgesamt wurde die Institutionalisierung der GASP also vertieft, ohne dass dadurch eine Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik erfolgte. Im Zuge der Einführung der ESVP ist zusätzlich eine neue Ratsstruktur (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuss, Militärstab, Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements etc.) geschaffen worden.[35]

Präventives Krisenmanagement und den Wiederaufbau nach Konflikten hat die EG/EU traditionell mit wirtschaftlichen und diplomatischen Mitteln vielfach direkt oder indirekt über die Kommission betrieben bzw. unterstützt. Für die wirtschaftlichen Mittel (Pfeiler I) – bei Sanktionen ebenso wie bei Hilfs-

34 Vgl. Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: integration 2/2001, S. 156-166, hier: S. 159-161; Antonio Missiroli, CFSP, Defence and Flexibility, Paris 2000, Institute for Security Studies, Chaillot Papers 38/2000.

35 Vgl. Jolyon Howorth, European Defence and the Changing Politics of the EU: Hanging Together or Hanging Separately?, in: Journal of Common Market Studies 4/2001, S. 765-789, hier: S. 770.

programmen – spielen diese eine zentrale Rolle.[36] Bereits 1993 hatten die damals zwölf EU-Staaten als Vorbereitung auf die EU-Erweiterung den Europäischen Stabilitätspakt ins Leben gerufen, in dessen Rahmen ein Netz miteinander verwobener bilateraler und multilateraler völkerrechtlicher Verträge über gutnachbarliche Beziehungen, einschließlich Minderheiten- und Grenzfragen, geknüpft wurde. Teilnehmer an den Verhandlungen waren wiederum zunächst nur die MOE- und die baltischen Staaten, während die anderen KSZE-Staaten als Beobachter teilnahmen und später in die Verhandlungen einbezogen werden sollten. Das Ergebnis war ein umfangreiches Vertragspaket, das der OSZE 1995 zur Überwachung übergeben wurde.[37]
Diesem Muster folgt der ebenfalls auf dem Kölner EU-Gipfel 1999 von der EU initiierte Stabilitätspakt für Südosteuropa. In dessen Rahmen nehmen mehr als 40 Staaten an drei „Arbeitstischen" (Demokratisierung und Menschenrechte; wirtschaftlicher Wiederaufbau, wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit; Sicherheitsfragen) teil. Der Pakt ist ein Koordinierungsinstrument und implementiert die in diesem Rahmen entwickelten Projekte nicht selbst.[38] Beispiele für operatives ziviles Krisenmanagement der Union sind die Verwaltung Mostars (Bosnien-Herzegowina) von 1993 bis 1996 sowie die Übernahme der Aufgaben der *International Police Task Force* (IPTF) der Vereinten Nationen durch die EU-Polizeimission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina im Januar 2003.[39] Eine erste Bewährungsprobe für die militärischen Komponenten und Strukturen der EU könnte die Übernahme der Ordnungsfunktionen in Mazedonien von der NATO sein, die am 31. März 2003 erfolgt ist.[40]
Zusammenfassend ist die institutionelle Entwicklung der EU zum einen durch eine möglicherweise auf 25 Staaten weiter anwachsende Mitgliedschaft bis 2004 gekennzeichnet. Zum zweiten sind die Ausdehnung der Zuständigkeiten im Politikfeld Sicherheitspolitik und die Erweiterung der spezifischen Funktionen im Problemfeld militärisches und ziviles Krisenmanagement auf-

36 Vgl. zum Beitrag, den die EU zum OSZE-Haushalt und zu einzelnen OSZE-Maßnahmen leistet: Günter Burghardt, Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 473-480, hier: S. 477-480.

37 Vgl. Europäische Union, Stabilitätspakt für Europa, angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlusskonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris, in: Bulletin 24/1995, S. 198-202; Florence Benoit-Rohmer/Hilde Hardemann, The Pact on Stability in Europe: A Joint Action of the Twelve in the Framework of the Common Foreign and Security Policy, in: Helsinki Monitor 4/1994, S. 38-51.

38 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.

39 Vgl. zu Mostar: Elfriede Regelsberger/Sven Arnswald, Europäische Außen- und Sicherheitspolitik: Papiertiger oder Ordnungsfaktor?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Reform und Zukunft der Europäischen Union, Bonn 1998, S. 261-303.

40 Vgl. Christian Wernicke, EU-Truppe drängt auf den Balkan, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. Dezember 2002; NATO and the EU – In "Harmony" over Macedonia, in: NATO Notes 2/2003, S. 2-3.

fällig. Zum dritten bleibt die Frage der Kapazitäten für dieses Problemfeld weiterhin problematisch. Und zum vierten ist bemerkenswert, dass dieses Politikfeld in der EU zwar weiterhin Domäne intergouvernementaler Politik bleibt, dass aber die neuen Instrumente und damit verbundene Entscheidungsfindungsmodi die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union grundsätzlich vergrößern und die erheblichen Möglichkeiten der Kommission einschließen.

Die Entwicklung der OSZE: institutionelle Vertiefung, Spezialisierung und Marginalisierung

Der Teilnehmerkreis der KSZE/OSZE ist im Zusammenhang mit den internationalen Umwälzungen bereits in der ersten Hälfte der neunziger Jahre schrittweise (von 35) auf 55 Staaten angewachsen. Anders als die NATO und die EU stand die OSZE seither nicht vor neuen Erweiterungswellen. Lediglich Rest-Jugoslawien, dessen aktive Mitarbeit in der KSZE 1992 suspendiert worden war, wurde im Jahr 2000 nach dem Sturz von Slobodan Milošević und der Demokratisierung des Landes rehabilitiert und in den aktiven Teilnehmerkreis reintegriert. Die OSZE ist und bleibt somit die umfassendste europäische Sicherheitsorganisation sowohl in Bezug auf den Teilnehmerkreis als auch hinsichtlich der geographischen Ausdehnung – „Europa von Vancouver bis Wladiwostok".
Getragen von einem umfassenden Sicherheitsverständnis blieben die traditionellen Politikfelder – Politik und Sicherheit (Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen, militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen), wirtschaftliche Beziehungen sowie humanitäre Angelegenheiten und Menschenrechtsfragen – und die seit 1975 geltende allgemeine Funktion der Verhandlungen und Vereinbarung von internationalen Normen in diesen Feldern – auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Domäne der KSZE/OSZE. Hinzugekommen sind Implementierungs- und Überwachungsfunktionen sowie eine Ausdifferenzierung der spezifischen Problemfelder und Aufgaben: Die Förderung von Demokratisierungsprozessen in den OSZE-Staaten und des Schutzes von nationalen Minderheiten sowie die Bemühungen um Konfliktverhütung und politische Krisenbewältigung erfordern auf operativer Ebene vor allem die Überwachung und Verbesserung der Normeneinhaltung beispielsweise durch Beobachtermissionen oder Seminarveranstaltungen.
Die Institutionen und Strukturen der OSZE und die Instrumente zur Erfüllung ihrer neuen spezifischen Funktionen waren weitgehend bis 1995 aufgebaut.[41] Seither beließen es die Teilnehmerstaaten im Wesentlichen bei einer Konso-

41 Vgl. Ingo Peters, From the CSCE to the OSCE - Institutional Quality and Political Meaning, in: Ingo Peters (Hrsg.), New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989, Münster/New York 1996, S. 85-122.

lidierung der Institutionen und deren operativer Arbeit. Vorwiegend ging es um organisatorische Veränderungen im Lichte praktischer Erfahrungen, etwa durch erneute Umstrukturierungen des Sekretariats in Wien und die Einsetzung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Fragen. Außerdem wurde mit dem Beauftragten für Medienfreiheit ein neues Organ geschaffen. Eine Finanzreform wurde eingeleitet, und ein besonderer Fonds für unvorhergesehene Ausgaben sollte die Reaktionsfähigkeit der Organisation in Krisenfällen erhöhen.[42]

In der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 wurden erneut institutionelle Anpassungen beschlossen: Zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation wurde ein Vorbereitungsausschuss unterhalb des Ständigen Rates eingerichtet; das Instrumentarium wurde um Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) in den Teilnehmerstaaten ergänzt, auf die die OSZE zurückgreifen kann. Für eine „verbesserte Vorbereitung und Planung der Feldoperationen und des Einsatzes schneller Einsatzgruppen" wurde im Konfliktverhütungszentrum eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab eingerichtet. Außerdem wurde 1999 der Posten einer *Gender*-Beauftragten geschaffen, die beim Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau angesiedelt ist.[43]

Auf operativer Ebene bleibt die oft mühevolle Kleinarbeit der OSZE in der Konfliktverhütung, zur Förderung von Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechten in der politischen Öffentlichkeit meist weitgehend unbeachtet.[44] Beispielsweise bemüht sich das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (oft in Zusammenarbeit mit dem Europarat) um die Schulung von Mitgliedern der Exekutive, Judikative und Legislative der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Internationale Seminare sollen die Kenntnisse und die Praxis demokratischer politischer Verhaltensweisen verbessern. Erkundungs- und Beobachtermissionen dienen zur Überprüfung der Normen in der politischen Praxis und als Grundlage für Vorschläge zur Behebung von Mängeln. Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) ist ein zentrales Instrument für diese Zwecke, dessen Arbeit große Anerkennung findet. Mit Hilfe von Langzeitmissionen versucht die OSZE, krisenhaften Entwicklungen vorzubeugen und Defiziten bei der Anwendung von OSZE-Prinzipien und -Normen zu begegnen. In den OSZE-Feldoperationen in derzeit 17 Ländern sind etwa 4.000 Mitarbeiter beschäftigt; die Mandate der Feldmissionen umfassen Bemühungen um konkrete

42 Vgl. Generalsekretär rationalisiert Sekretariat, in: OSZE Newsletter 11/1998, S. 10.

43 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Absätze 35, 37f, 42 und 43. Zur Entstehungsgeschichte und den in diesem Dokument sich widerspiegelnden Kompromissen siehe: Victor-Yves Ghebali, Der Beitrag des Istanbuler Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 307-327. Zur *Gender*-Beauftragten und zum Action Plan on Gender Issues siehe die OSZE-Homepage: www.osce.org/secretariat/gender/.

44 Vgl. Peters a.a.O. (Anm. 7).

Konfliktregelung, Menschen- und Minderheitenrechte, Demokratisierung oder die Überwachung von Waffenstillständen sowie Friedenstruppen.[45]
Eine neue Herausforderung waren die der OSZE übertragenen Aufgaben im Rahmen der Umsetzung des Dayton-Friedensabkommens (1995) für Bosnien und Herzegowina. Die OSZE war dort im Bereich der Konfliktnachsorge a) mit der Durchführung von Verhandlungen über Rüstungsreduzierungen und militärische Vertrauensbildung, b) (zusammen mit dem UN-Hochkommissar für Menschenrechte und dem Europarat) mit der Überwachung und Verbesserung der Menschenrechtssituation und c) mit der Überwachung und Durchführung der Präsidentschaftswahlen 1996 und der Kommunalwahlen 1997 (ebenfalls unter Mitwirkung anderer internationaler Organisationen) betraut. Eine weitere Steigerung der operativen Herausforderungen bedeutete die der OSZE im Herbst 1998 übertragene Aufgabe, im Rahmen der Krisenbewältigung im Kosovo die Einhaltung der UN-Resolutionen 1160 und 1199 zu verifizieren – die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM). Diese umfasste die Überwachung der Waffenruhe und der Truppenbewegungen, die Förderung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, die Beaufsichtigung der Wahlen und des Aufbaus von Selbstverwaltungsgremien, die Überwachung der Aufstellung von Polizeikräften, der Achtung der Menschenrechte sowie des Aufbaus demokratischer Strukturen.[46] Die KVM wurde kurz vor Ausbruch des Krieges im März 1999 abgezogen, ohne je ihre volle Personalstärke erreicht zu haben. Nach dem Kosovo-Krieg übernahm die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) in Abstimmung mit den Vereinten Nationen eine leitende Rolle beim Institutionenaufbau, einschließlich Polizeiausbildung, Medienentwicklung, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Wahlen.[47]
Im Zusammenhang mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erhielten die Aktionsfelder der OSZE neue Bedeutung im Sinne der Prävention und internationaler Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus. Der hierzu verabschiedete Aktionsplan umfasst indessen vor allem politische Absichtserklärungen und weist dem Ständigen Rat eine Dialog- und *Clearinghouse*-Funktion zu. Außerdem wurde die Ausarbeitung von Plänen für polizeibezogene OSZE-Aktivitäten vereinbart, die „auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung“ vor allem die Schaffung und Koordinierung von Ausbildungsmöglichkeiten betrifft.[48]

---

45 Vgl. Jahresbericht 2001, a.a.O. (Anm. 7), S. 27-88; Berthold Meyer, Mit unendlicher Geduld für den Frieden. Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16-17/1998, S. 23-30.
46 Vgl. KVM voraussichtlich bis Mitte Januar komplett, in: OSZE Newsletter 11/1998, S. 1f.
47 Vgl. Jahresbericht 2001, a.a.O. (Anm. 7), S. 41.
48 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 435-466 (Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, S. 438-448; Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, S. 461-463).

Zusammenfassend ist die institutionelle Entwicklung der OSZE also durch einen gleichbleibend großen Teilnehmerkreis und die Kontinuität des weiten Sicherheitsbegriffs als Grundlage ihrer operativen Aufgaben gekennzeichnet. Hinzu kommen seit 1995 lediglich marginale institutionelle Neuerungen, die vor allem darauf abzielen, die operativen Fähigkeiten in den Problemfeldern Aufbau von Zivilgesellschaft, Konfliktprävention und (nichtmilitärisches) Krisenmanagement, Demokratisierung sowie Menschen- und Minderheitenrechte zu optimieren, gleichzeitig aber auch auf diese Felder zu begrenzen.

Ergebnisse paralleler Institutionenentwicklung: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung

Die Schnittmenge der Mitgliedschaften bzw. der Teilnehmerkreise europäischer Sicherheitsorganisationen hat sich durch die Erweiterungen der NATO und der EU erheblich vergrößert. Diese Tendenz setzt sich durch die nächsten Erweiterungsrunden beider Organisationen verstärkt fort. Neben der OSZE der 55 stehen dann voraussichtlich die EU der 25, die NATO der 28 und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat der 46. Daher ist nicht mehr allein die OSZE, sondern sind auch die EU und die NATO zunehmend mit einem „Problem der großen Zahl" konfrontiert, das die allgemeinen Probleme kollektiven Handelns verschärft: Mit steigender Mitgliederzahl wird es schwieriger, in sicherheitspolitischen Fragen Konsens herzustellen, d.h. vor allem in Krisensituationen entscheidungs- und handlungsfähig zu bleiben. Die politische Antwort auf diese Probleme ist die im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltete institutionelle Anpassung im Bereich der allgemeinen Funktionen, sprich die interne Flexibilisierung der Entscheidungsmechanismen. In der OSZE wurden bereits vor 1995 für klar definierte Einzelfälle vor allem im Rahmen der Anwendung von OSZE-Mechanismen[49] Ausnahmeregelungen (Konsens-minus-eins) vereinbart, um gegenüber einem Staat, der die Normen und Regeln der OSZE verletzt, entscheidungs- und handlungsfähig zu bleiben. Weitergehende Regelungen wurden im Rahmen der NATO mit dem Konzept der CJTF, im EAPR mit den ausgesprochen flexiblen Verhandlungs- und Entscheidungsmodi und im Rahmen der GASP bzw. der ESVP mit den unterschiedlichen Entscheidungsregelungen bei Gemeinsamen Strategien bzw. Gemeinsamen Aktionen sowie dem Instrument der verstärkten Zusam-

49 Bei den OSZE-Mechanismen handelt es sich um die folgenden: Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, humanitärer Mechanismus, Dringlichkeitsmechanismus, Valetta-Mechanismus für friedliche Streitbeilegung. Ausführlicher zu den einzelnen Mechanismen siehe auch: Ingo Peters, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit, Baden-Baden 1994, S. 155-186; Heinz Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des „*Interlocking institutions*"-Konzept, in: ebenda., S. 95-154.

menarbeit und bei der ESVP in Form der konstruktiven Enthaltung vereinbart.

Im Rahmen der NATO und der EU sind die Kompetenzen im Politikfeld Sicherheit in verschiedenen Aufgaben- und Problemfeldern erheblich umfangreicher ausgestaltet worden. Die NATO-Zuständigkeit im Problemfeld militärisches Krisenmanagement (Nicht-Artikel-5-Aktionen/*out-of-area*) und im Aufgabenbereich kooperative Sicherheit wurden in Relation zur traditionellen Aufgabe kollektiver Verteidigung erheblich gestärkt. Aufgrund der Beschlüsse von Köln im Juni 1999 und nachfolgender EU-Ratstreffen schafft sich die EU einen „militärischen Arm" für militärisches Krisenmanagement. Die traditionelle Praxis zivilen Krisenmanagements durch Wirtschaftshilfe ist darüber hinaus im Sinne präventiven bzw. nachsorgenden Konfliktmanagements verstärkt und formalisiert worden. Sowohl in der NATO als auch in der EU haben diese neuen allgemeinen und spezifischen Funktionen zum Auf- und Ausbau ausdifferenzierter institutioneller Strukturen geführt.

Die Vergrößerung der Teilnehmer- bzw. Mitgliedschaft, die Flexibilisierung der Entscheidungsfindung sowie die Zuweisung neuer Zuständigkeiten und die Schaffung neuer militärischer und ziviler Organe und Instrumente war innerhalb der OSZE Mitte der neunziger Jahre abgeschlossen. In der NATO und der EU haben diese institutionellen Entwicklungen hingegen insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre stattgefunden, während die OSZE in ihrer institutionellen Entwicklung seither nahezu stagnierte und sich auf Konsolidierung beschränkte.

Was bedeuten diese institutionellen Entwicklungen der einzelnen Sicherheitsorganisationen für die Problematik inter-institutioneller Zusammenarbeit?

Die „integrative Schlüsselrolle" der OSZE bei der Zusammenarbeit europäischer Sicherheitsinstitutionen ist im Dokument von Istanbul (1999) nicht zufällig im Konjunktiv formuliert worden und hat mit der politischen Wirklichkeit des „Geflechts europäischer Sicherheitsinstitutionen" bis heute jedenfalls nichts zu tun. Entgegen den OSZE-Beschlüssen, „keine Hierarchie der Organisationen oder (...) ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen"[50], hat sich *de facto* eine Hierarchisierung zugunsten der NATO ergeben, die formal jedoch „Erster unter Gleichen" bleibt.[51] Diese Primus-Position hat seine

50 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2): „In Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann, bieten wir die OSZE gegebenenfalls als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit an, in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können. Wir beabsichtigen nicht, eine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen." (Absatz 12 Abschnitt 2). „Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten." (Absatz 8).

51 Vgl. im gleichen Tenor Ernst-Otto Czempiel, Europa und die Atlantische Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/1999, S. 12-21; Werner Link, Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/1999, S. 9-18; Ingo Peters, Die NATO als „Primus inter Pares"? Die Weiterentwicklung der Europäi-

Grundlage vor allem im Bereich militärischer Sicherheitspolitik in der zentralen Position der USA und deren militärischen Kapazitäten. Das Vorrecht des „ersten Zugriffs“ auf akute Krisen, das die EU-Staaten der NATO in den Beschlüssen von Helsinki eingeräumt haben, bedeutet eine Veto-Position, die über die NATO und die EU hinaus auch die anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen einbezieht. Die NATO-Staaten verfügen in den anderen Sicherheitsorganisationen über eine Sperrminorität und bestimmen maßgeblich, welche Organisation wann und auf welche Weise mit kollektiven Sicherheitsaufgaben betraut wird. Die Ausdehnung der Kompetenzen, der Strukturen und der Instrumente der NATO und der EU führt zusammen mit der internen Flexibilisierung ihrer Entscheidungsmechanismen dazu, dass die Probleme kollektiven Handels (*entrapment* bzw. *abandonment*) vermindert werden, indem der politische Handlungsspielraum vergrößert wird, weil der Einfluss „widerspenstiger“ Staaten und Regierungen minimiert und Blockaden verhindert werden können. Gleichzeitig bedeutet dies eine externe Flexibilisierung, da mit den neu geschaffenen eigenen Kapazitäten die Möglichkeit offen steht, eine Maßnahme, beispielsweise die Entsendung von Polizeikontingenten, entweder in Eigenregie durchzuführen oder sie in einen umfassenderen multilateralen Rahmen wie die OSZE oder die UNO einzubringen.[52] Diese Hierarchisierung und Flexibilisierung zeigt sich auf operativer Ebene europäischer Sicherheitspolitik bei der konkreten Arbeitsteilung zwischen den Organisationen, die eindeutig von der NATO und der EU dominiert wird, während die OSZE nach wie vor mit vielerlei, meist im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit stattfindender Sisyphos-Arbeit befasst ist. Der Ausbau von NATO und EU in den verschiedenen Politikfeldern, allgemeinen Funktionen und konkreten Aufgaben- bzw. Problemfeldern hat dazu geführt, dass selbst die „Nische kooperativer Sicherheit“[53], die etwa bis Mitte der 90er Jahre weitgehend der OSZE vorbehalten war, mittlerweile ebenfalls von den anderen Organisationen beansprucht und besetzt worden ist. Offensichtlich wird dies beispielsweise bei den im Rahmen von NATO und EU neu geschaffenen zivilen Krisenmanagement-Kapazitäten oder beim Vergleich der Tagesordnungen oder Arbeitsprogramme der OSZE und des EAPR. So werden etwa Fragen von Friedensmissionen (*Peacekeeping*) heute wegen der dafür erforderlichen militärischen operativen Kapazitäten von den NATO-Staaten und den USA vorzugsweise im Rahmen des EAPR erörtert und nicht in der OSZE, obwohl auch die NATO-Staaten der OSZE diese Kompetenz im Helsinki-Dokument von 1992 ausdrücklich zugewiesen hatten.[54]

---

schen Sicherheitsinstitutionen, in: Wolfgang Wagner u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Internationale Politik 1997-1998, München 2000, S. 124-135.

52 Vgl. Michal Olejarnik/Bonnie Landry, The EU and the OSCE – working together to prevent crisis and conflict; Javier Solana delivers key address to Permanent Council, in: OSCE Newsletter 2/2001, S. 1-2.

53 Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Haftendorn/Keck, a.a.O (Anm. 9), S. 57-100.

54 Vgl. NATO Parliamentary Assembly, a.a.O. (Anm. 21), Absätze 35, 38 und 42.

Entgegen den Vorstellungen einiger Staaten und Regierungen von Anfang der neunziger Jahre, ist die OSZE nicht zum zentralen *Clearinghouse* europäischer Sicherheit aufgebaut worden. Vielmehr wurde die OSZE in eine Nische operativer Spezialisierung im Bereich der Förderung von Demokratisierung, Menschen- und Minderheitenrechten und des Konfliktmanagements *diesseits* militärischen Engagements zurückgedrängt, die im Einzelfall weitgehend von den Beschlüssen der NATO und der EU definiert wird: Die OSZE ist nur dann und insoweit verantwortlich befasst, wenn und soweit es der NATO und der EU bzw. genauer deren Mitgliedstaaten gefällt. Neue Impulse für die institutionelle und operative Weiterentwicklung der OSZE könnten jedoch aus dem Beschluss des Ministerratstreffens der OSZE in Porto zur Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert ausgehen.[55]

Die NATO und die EU haben durch die Erweiterung ihrer Mitgliedschaft, die (interne) Flexibilisierung der Entscheidungsmechanismen, die Ausdehnung ihrer Aufgabenfelder in Richtung der traditionellen OSZE-Aktionsfelder kooperative Sicherheit und ziviles Krisenmanagement eine „Entspezialisierung" bzw. eine Generalisierung im Bereich ihrer Funktionen durchlaufen und damit insgesamt eine „OSZE-isierung" erfahren. Die Ausdehnung der EU auf militärisches Krisenmanagement und der damit verbundene institutionelle Unterbau können entsprechend als „NATO-isierung" diesseits der kollektiven Verteidigung charakterisiert werden. Diese ist mit einem erhöhten Harmonisierungsbedarf zwischen EU und NATO verbunden, der anhand der transatlantischen Auseinandersetzungen über die Probleme von „Abkopplung, Duplikationen und Diskriminierung" greifbar wird.[56] Und selbst die im Dezember 2002 erzielte Einigung in der Frage des Zugriffs der EU auf NATO-Kapazitäten erfordert eine enge institutionelle Zusammenarbeit, die voraussichtlich in jeder größeren Krise *ad hoc* mit neuem Abstimmungsbedarf einhergehen wird.[57] Erhöhter Abstimmungsbedarf besteht insbesondere auch beim zivilen Krisenmanagement aufgrund der OSZE-isierung, also der vergrößerten Schnittmenge zwischen den Funktionen und Instrumenten der drei Organisationen in diesem Problemfeld.

Gemessen an der dynamischen Entwicklung von NATO und EU erscheint die Entwicklung der OSZE gegenläufig: Die OSZE ist institutionell konsolidiert und stagniert als „vergessene transatlantische Sicherheitsorganisation"[58], die in der Nische kooperativer Sicherheit im absoluten Sinne zwar immer noch

55 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: Beschluss Nr. 2, Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, S. 485-486.

56 Vgl. Stanley R. Sloan, The United States and European Defence, Paris 2000, Institute for Security Studies, Chaillot Paper 39, S. 16f.

57 Vgl. zu einigen Details der Vereinbarungen zwischen der NATO und der EU: NATO and the EU – In "Harmony" over Macedonia, a.a.O. (Anm. 40), S. 2-3.

58 Robert Barry, The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?, BASIC Research Report 3/2002, London 2002.

wichtige Arbeit leistet, im Verhältnis zu den anderen großen europäischen Sicherheitsinstitutionen jedoch nahezu marginalisiert worden ist. Die Institutionen mit den erforderlichen Kapazitäten – die NATO und die EU – dominieren diejenigen, die mit der Mandatierung operativer Aufgaben befasst und formal politisch bzw. sogar völkerrechtlich übergeordnet sind – die OSZE und die UNO.

Die Institutionalisierung und die formalen Zuständigkeiten bestimmen indessen nicht die tatsächliche politische Bedeutung der Organisationen, sondern diese hängt vor allem davon ab, ob und inwieweit sie von den Mitglied- oder Teilnehmerstaaten im Sinne ihrer allgemeinen Funktionen tatsächlich genutzt und eingesetzt werden. Beispielsweise sind die Mechanismen der OSZE und deren differenzierte Schiedsgerichtsbarkeit institutionell zwar anspruchsvoll, politisch aber bedeutungslos geblieben, weil sie bisher kaum bzw. gar nicht in Anspruch genommen worden sind. Auch die in Relation zu den anderen Organisationen dominante NATO ist über diese Diskrepanz zwischen institutionellen Möglichkeiten und politischer Wirklichkeit nicht erhaben. Angesichts der NATO-internen Diskussion über die richtige Strategie bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und des derzeit dominanten Unilateralismus der USA in dieser Krise sehen auch überzeugte Anhänger der NATO die westliche Allianz – deren Geschichte auch als eine Geschichte von internen Konflikten und Krisen geschrieben werden könnte – in einer existenziellen Krise neuer Qualität.[59] Gleichzeitig wird die zentrale Rolle der NATO in akuten Krisensituationen durch informellere „Institutionen" – die Kontaktgruppe, die Quint, die Quart etc.[60] – überlagert, die punktuell als informeller „europäischer Sicherheitsrat" fungieren.

Die informelle Überordnung der NATO und der EU sowie die zentrale Rolle informeller Institutionen im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen" bedeutet *de facto* bestenfalls eine machtförmige „Lösung" der Problematik inter-institutioneller Zusammenarbeit – eine Lösung, deren Tragfähigkeit jedoch im Einzelfall zu prüfen ist und bei der – abhängig von der konkreten Konfliktsituation – indessen auch „weichere" Formen der Macht als bloße militärische Fähigkeiten eine Rolle spielen, so dass dann die *de facto* nachgeordneten Organisationen ebenfalls bedeutsame Beiträge zur europäischen Sicherheit leisten können – vorausgesetzt, sie werden dazu von ihren Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten genutzt.

---

59 Vgl. Peter van Ham, Security and Culture, or, Why NATO Won't Last, in: Security Dialogue 4/2001, S. 393-406; Helga Haftendorn, Das Ende der alten NATO, in: Internationale Politik 4/2002, S. 49-54; Klaus Naumann, Crunch time for the Alliance, in: NATO Review 2/2002.

60 Vgl. Catherine Gegout, The Quint: Acknowleding the Existence of a Big Four-US Directoire at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decison-Making Process, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 331-344; Helga Haftendorn, The "Quad": Dynamics of Institutional Change, in: Celeste A. Wallander/Helga Haftendorn/Robert O. Keohane (Hrsg.), Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford 1999, S. 162-194, hier: S. 162; Vera Klauer, Bedingungen institutioneller Leistungsfähigkeit am Beispiel des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien, in: Haftendorn/Keck, a.a.O. (Anm. 9), S. 233-252, hier: S. 245f.

Übersicht: Europäische Sicherheitsorganisationen
(nur zwischenstaatliche Organisationen)
Zuständigkeiten laut der jeweiligen Mandate der Mitglied- oder Teilnehmerstaaten

Organisation Zuständigkeiten	UN+	OSZE	Euro-parat	NATO+	EU	(Rest-) WEU	Ostsee-rat	GUS
Politikfelder								
Politik	X	X	X	X	X	(X)	X	X
Wirtschaft	X ECE	X Wirt-schafts-forum			X		X	X
Sicherheit	X	X	X	X	X	(X)	*soft secu-rity*	X
Allgemeine Funktionen								
Konsultationen/ Dialog	X	X	X	X	X	X	X	X
Verhandlungen/ Normen-Setzung	X	X	X		X		X	
Implementation	X	X	X	X	X	X	X	
Monitoring & Anpassung	X	X	X		X			
Z.B. Sicherheit: Problemfelder	UN+	OSZE	Euro-parat	NATO+	EU	(Rest-) WEU	Ost-seerat	GUS
Öffentliche Verwaltung & Zivilgesellschaft	X	X	X		X		X	
Demokratisierung	X	X	X	X EAPR	X		X	
Menschen- & Minderheitenrechte	X UN-HCR UN-CHR	X BDIMR	X				X	
Konfliktprävention & Krisenmanage-ment	X	X KVZ		X EAPR PfP	X GASP & ESVP			X
Friedliche Streitbeilegung	X	X						
Abrüstung/ Rüstungskontrolle	X	X FSK		X EAPR				X
Kollektive Verteidigung				X		X (Art. 5)		

©Ingo Peters, 2003

Heiko Borchert/Daniel Maurer

Kooperation, Rivalität oder Bedeutungslosigkeit? Fünf Szenarien zur Zukunft der Beziehungen zwischen OSZE und EU

Seit 1990 sind wir Zeugen der „OSZE-isierung" der europäischen Sicherheitsarchitektur,[1] die paradoxerweise nicht zu Gunsten, sondern auf Kosten der OSZE verläuft. Zwar hat die OSZE durch die Übernahme operativer Aufgaben beispielsweise in Bosnien und Herzegowina, in Albanien und im Kosovo deutlich an Profil gewonnen und ihre Funktionsfähigkeit sowie ihren Nutzen unter Beweis gestellt. Gleichwohl konnte dieser Erfolgsausweis nicht in ein grundsätzliches Plus an verstärkter politischer Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten umgemünzt werden. Vielmehr droht der Organisation zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Marginalisierung. Zum einen scheint sich zu bestätigen, dass die Substanz der OSZE-Politik der Teilnehmerstaaten, die sich nach Ingo Peters als Restmenge aus deren EU-, NATO- und VN-Politik ergibt, immer dürftiger wird.[2] Zum anderen leidet die OSZE unter der doppelten Erweiterung von NATO und EU: Diese dehnen sich nicht nur geographisch aus, sondern übernehmen auch inhaltlich immer mehr Funktionen, die zu den angestammten Aufgaben der OSZE zählen (z.B. demokratische Kontrolle der Streitkräfte, polizeiliche Aktivitäten, Aufbau demokratischer Institutionen).[3]

Vor diesem Hintergrund ist unklar, welche Rolle die OSZE künftig spielen wird. Der vorliegende Beitrag versucht diesbezüglich Klarheit zu schaffen, indem er fünf Szenarien zur Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur bis ins Jahr 2020 vorstellt und diese auf ihre Konsequenzen für die OSZE hin untersucht. In der Folge gehen wir zuerst kurz auf die Grundlagen der Szenariobildung ein, stellen danach die fünf Szenarien vor und analysieren jeweils die daraus resultierenden Konsequenzen. Dabei konzentrieren wir uns auf das sich aus den Szenarien ergebende Risikospektrum, die Bereitschaft der Staaten, im Rahmen internationaler Organisationen zusammenzuarbeiten, und die Aufgaben der OSZE.

---

1 Vgl. Emanuel Adler, Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), Security Communities, Cambridge 1998, S. 119-160.

2 Vgl. Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1997, S. 57-100, hier: S. 99.

3 Ähnlich auch Reinhard Bettzuege, Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 45f.

Im Kern der Betrachtung stehen die Beziehungen zwischen der OSZE und der EU.[4] Dieser Fokus ergibt sich aus drei Überlegungen. *Erstens* gleicht sich das außen- und sicherheitspolitische Aufgabenspektrum der EU immer mehr dem Profil der OSZE an, so dass sich beide Organisationen und ihre Mitglieder unweigerlich mit der Frage der Arbeitsteilung, der Kooperation oder der institutionellen Rivalität auseinandersetzen müssen. *Zweitens* rückt die EU durch die Osterweiterung näher an potenzielle Krisenregionen heran, in denen die OSZE bereits heute tätig ist.[5] Die daraus erwachsende Stabilitätsfunktion, die die OSZE für die EU übernehmen könnte, kann jedoch, *drittens*, nur dann Früchte tragen, wenn die EU bzw. ihre Mitglieder ein klareres Verständnis der Beziehungen zur OSZE entwickeln. In dieser Hinsicht hob Javier Solana kürzlich die natürliche Partnerschaft beider Organisationen hervor und stellte über die Vertiefung der Beziehungen im Anschluss an die EU-Erweiterung eine Entwicklung in Aussicht, deren Potenzial erst in Ansätzen realisiert worden ist.[6]

Grundlagen der Szenariobildung

Die Szenariotechnik ist ein Ansatz für den Umgang mit der Unvorhersehbarkeit künftiger Entwicklungen. Szenarien zeigen auf, welche Situationen künftig möglich sind und welche Entwicklungen dazu führen können. Dabei unterscheiden sie sich von Prognosen, die lediglich die Vergangenheit in die Zukunft fortschreiben, indem sie Schlüsselfaktoren der zu untersuchenden Entwicklung identifizieren, Wechselwirkungen zwischen diesen analysieren und dadurch alternative Zukunftsbilder aufzeigen.[7]

---

4 Siehe hierzu Günter Burghardt, Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 473-480; Marc Otte, ESDP and Multilateral Security Organizations: Working with NATO, the UN, and the OSCE, in: Esther Brimmer (Hrsg.), The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2002, S. 35-56; Adam Daniel Rotfeld, Für eine neue Partnerschaft im neuen Jahrhundert – Das Verhältnis zwischen OSZE, NATO und EU, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 401-416; Monika Wohlfeld, Developing Ways of Cooperation and Mutual Reinforcement between the EU and the OSCE, in: Frida Blom, EU Civilian Crisis Management Capability, Conference Report, Stockholm 2001, S. 30-32, unter: http://www.svenska-freds.se/sakerhetspolitik/eufakta.

5 Vgl. Oliver P. Richmond, Emerging Concepts of Security in the European Order: Implications for „Zones of Conflict" at the Fringes of the EU, in: European Security 1/2000, S. 41-67.

6 Vgl. Javier Solana, The European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation, Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE, Wien, 25. September 2002, unter: http://www.osce.org/press_rell/documents/2002-503-ec_solana-speech.pdf.

7 Vgl. Hans Georg Graf, Globale Szenarien – Megatrends im weltweiten Kräftespiel, Zürich 2000; Ute von Reibnitz, Szenariotechnik. Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung, Wiesbaden 1991.

Die folgenden fünf Szenarien wurden auf der Basis von gut drei Dutzend Einflussfaktoren erarbeitet. Diese umfassen zum einen verschiedene, die Rahmenbedingungen europäischer Sicherheit beschreibende Aspekte wie die Rolle der europäischen Sicherheitsorganisationen sowie das Verhalten wichtiger staatlicher (z.B. USA, Russland, Türkei) und nichtstaatlicher Akteure (z.B. nichtstaatliche Organisationen). Zum anderen wurden EU-spezifische Merkmale wie die geographische Ausdehnung der EU, die europäischen Interessenregionen, die institutionelle Entwicklung, die Kooperationsbeziehungen zu Drittstaaten und -organisationen sowie die Entwicklung des militärischen und nichtmilitärischen Aufgabenspektrums zu einer zweiten Gruppe zusammengefasst. Daneben wurden sicherheitspolitisch relevante Langzeitentwicklungen berücksichtig. Diese umfassen Elemente wie z.B. die grenzüberschreitende Rüstungskooperation, die in den USA und in Europa unterschiedlich schnell ablaufenden Prozesse der rüstungstechnologischen Erneuerungen der Streitkräfte und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Fähigkeit zur Zusammenarbeit, demographische Veränderungen und ihre Auswirkungen auf die Rekrutierungsmodelle der Streitkräfte sowie die Verlagerung des politischen Schwergewicht von der Sicherheits- auf die Gesundheits-, die Sozial- und die Bildungspolitik.

Szenario 1: Trilaterale Kooperation und der Triumph des Multilateralismus

Kernmerkmale dieses Szenario sind das klare Bekenntnis der Staaten zum Multilateralismus und dessen aktive Umsetzung. Diese Grundeinstellung stärkt die internationalen Institutionen. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die enge Zusammenarbeit zwischen den USA, der EU und Russland. Diese drei Hauptakteure schließen sich über die Zusammenlegung von NATO und OSZE in der *Nordhemisphärischen Allianz* (NHA) zusammen, um weltweit Stabilität und Wohlfahrt zu gewährleisten. Von der fruchtbaren Zusammenarbeit in der NHA profitieren die Vereinten Nationen. Diese werden weitreichend reformiert, so dass sie ihre globalen Aufgaben effizient und zielorientiert wahrnehmen können. Als wichtiges Koordinationsforum zwischen den Mitgliedern der NHA und anderen Ländern bzw. anderen regionalen Organisationen tragen die VN dazu bei, dass der regionale Multilateralismus die globale Zusammenarbeit stärkt.
Stabilität kennzeichnet die internationalen Beziehungen. Die USA, die EU und Russland sind mittels NHA bzw. VN fähig, präventiv auf Konflikte einzuwirken und das Entstehen von Kriegen weitgehend zu verhindern. Positive Impulse zum Ausbau der Konfliktprävention gehen ferner von der aktiven Rolle nichtstaatlicher Akteure aus. Insbesondere im Vorfeld möglicher Konflikte sind sie in der Lage, mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken und versorgen die internationale Gemeinschaft mit wichtigen Frühwarninformationen.

Der politische Integrationsgrad der EU ist relativ hoch. Zwar dominiert der Ministerrat, doch die Kommission und das Europäische Parlament erhalten weiterreichende Mitentscheidungsrechte. Im Rat werden die Beschlüsse zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit qualifizierter, die ESVP-Beschlüsse mit selektiver Mehrheit gefasst. Die Außenvertretung der EU erfolgt in allen internationalen Gremien durch den ständigen Ratspräsidenten. Geographisch umfasst die Union das Baltikum, den Balkan, Malta und Zypern und zählt 35 Mitgliedstaaten. Im Mittelmeerraum unterhält sie enge Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere mit der Türkei, Israel, Ägypten und Algerien. Zudem misst die EU dem Nahen und Mittleren Osten, dem Kaukasus und Zentralasien große Bedeutung bei. Dank der guten trilateralen Zusammenarbeit können in diesen Regionen substanzielle politische Fortschritte erzielt werden.
Sicherheitspolitisch versteht sich die EU als Friedensmacht, die in ausgewogener Weise über nichtmilitärische und militärische Fähigkeiten verfügt sowie politisch bzw. militärisch in die Nordhemisphärische Allianz integriert ist. Militärisch steht eine 200.000 Mann starke Truppe zur Verfügung, die, weltweit für humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze entsandt, für Krisenmanagement, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung sowie zur Verteidigung eingesetzt werden kann und auch innerhalb der EU Assistenzeinsätze für zivile Behörden (z.B. Katastrophenhilfe, Grenzschutz) ausführt. Im zivilen Aufgabenspektrum werden die Fähigkeiten in den Bereichen des institutionellen Wiederaufbaus, der Polizei, der Justiz sowie der Reform des öffentlichen Sektors über Ressourcenpools gebündelt. Aktivitäten in diesen Bereichen werden von der EU über ein eigenes Sicherheitsbudget finanziert. Zudem kooperiert die EU in der Entwicklungspolitik eng mit den VN.

Konsequenzen

Die starke multilaterale Rahmenordnung produziert ein sehr stabiles internationales Umfeld, insbesondere weil die präventive Komponente gestärkt wird. Dabei spielen die internationalen Organisationen die zentrale Rolle, was durch den Aufbau der NHA eindrücklich illustriert wird.[8] Über die Fusion von NATO und OSZE kann die NHA das gesamte Spektrum krisenvorbeugender und -nachsorgender Instrumente einsetzen. Die reibungslose Zusammenarbeit mit der EU eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, wirtschaftliche Aspekte systematisch in die Prävention und in den Friedensaufbau einzubinden, so dass die Vision einer integralen Friedenspolitik erfolgreich realisiert werden kann.
Die Aufgaben der OSZE werden annahmegemäß von der NHA weitergeführt. Der ausgeprägte Multilateralismus stärkt die Regelorientierung der in-

8 Siehe zu dieser Idee auch Martti Ahtisaari, The United States, the European Union, and Russia: Essential partners for the 21st Century, East-West Institute Policy Brief, April 2002.

ternationalen Politik und verändert dadurch die Bedeutung der Vertrauensbildung und der friedlichen Streitbeilegung. In der transatlantischen Kernregion der NHA dürften diese angesichts des grundsätzlich kooperativen Charakters der Beziehungen eher an Bedeutung verlieren. In anderen Regionen der NHA, z.B. im Kaukasus und in Zentralasien, sowie im Umgang mit Drittstaaten bzw. anderen regionalen Organisationen bleiben sie weiterhin von Bedeutung. Der Stellenwert der präventiven Diplomatie, friedenserhaltender Operationen und des Friedensaufbaus wird zunehmen. Weil das erforderliche gegenseitige Vertrauen vorhanden ist und die Interessen der wesentlichen Akteure kongruent sind, können diese erfolgreich zusammenarbeiten. Dadurch werden institutionelle Rivalitäten abgebaut und die Funktionsfähigkeit der internationalen Organisationen über gemeinsame Planung und gemeinsame Missionen gestärkt bzw. ausgebaut.

Szenario 2: Pax Americana und die fragile unipolare Weltordnung

In diesem Szenario ist die Vormachtstellung der USA maßgebend. Als Hegemon mit solidem Wirtschaftswachstum und sehr umfassenden militärischen Fähigkeiten dominieren die USA die internationalen Beziehungen. Washington verfolgt die Politik des „samtenen Unilateralismus", d.h. seine Außenpolitik berücksichtigt die internationalen und die regionalen Organisationen, solange diese der Durchsetzung der US-Interessen dienen. Washington setzt weltweit auf ein gut ausgebautes Netz bilateraler Beziehungen und situationsspezifischer Bündnisse. In Europa zählen vor allem Großbritannien, Spanien, Italien und die Türkei zu den engen US-Verbündeten. Die strategische Partnerschaft mit Moskau unterstützt die Wirtschaftsreform Russlands (inklusive WTO-Beitritt), sichert Washington den Zugang zu den russischen Energievorkommen und dient als Gegengewicht zu China.
Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den USA und den EU-Staaten sind angespannt. Die militärische Stärke, der Anstieg des Verteidigungshaushalts und der militärtechnologische Fortschritt erlauben die Kriegführung auf Distanz und reduzieren die Abhängigkeit der USA von Drittstaaten (z.B. für Stützpunkte). Der US-Unilateralismus ruft weltweit Kritik hervor und führt zu terroristischen Anschlägen gegen US-Einrichtungen, die Washington mit Präemptivschlägen beantwortet. Dieses Verhalten stellt die Europäer vor eine Zerreißprobe und beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der EU. Die Europäer kritisieren zwar die USA, doch die Union ist zu schwach, um einen Gegenpol zu bilden.
Die 60.000 Mann starke EU-Eingreiftruppe kann lediglich für humanitäre Aufgaben, Rettung und zur Friedenserhaltung eingesetzt werden. Daher bleibt die EU auf die NATO angewiesen, die jedoch über die US-Streitkräftetransformation zu einer globalen Interventionsstreitmacht umgebaut wird. Robuste Einsätze müssen von den USA ausgeführt werden. Im Unterschied

dazu verfügt die EU im zivilen Bereich über einen Polizeipool, und die Expertendatenbanken von EU, VN und OSZE werden zusammengelegt. Das erleichtert die Vorbereitung und die Durchführung gemeinsamer Missionen, deren Wirkung jedoch durch den Dissens mit Washington – z.B. in Fragen des Vorgehens im Nahen und Mittleren Osten – konterkariert wird.
Mit Verzögerung nimmt die EU die zehn heutigen Beitrittskandidaten auf. Die zweite Säule der EU bleibt weiterhin intergouvernemental organisiert und wird vom Ministerrat dominiert. Dieser entscheidet mit qualifizierter Mehrheit über GASP-relevante Aspekte. Fragen mit militärischem Bezug unterliegen dagegen weiterhin dem Erfordernis der Einstimmigkeit. Der von den EU-Mitgliedern gewählte Ratspräsident ist für die Außenpolitik zuständig und vertritt die EU in den VN, nicht jedoch in der NATO. Diese künstliche Trennung schwächt die EU-Sicherheitspolitik, entspricht jedoch dem Wunsch der meisten EU-Mitglieder, denn diese sehen in der NATO bzw. in den guten bilateralen Beziehungen zu Washington die Garantie für Sicherheit und Stabilität.

Konsequenzen

Gegenüber dem ersten Szenario wird die internationale Handlungsfähigkeit im Szenario *„Pax Americana"* deutlich eingeschränkt. Die Dominanz der USA und ihr Hang zu unilateralem Handeln rufen nicht nur in den transatlantischen Beziehungen Meinungsverschiedenheiten hervor, die die Zusammenarbeit beeinträchtigen. Der US-Unilateralismus schürt zusätzliche, vor allem asymmetrische Risiken, die Washington und seine Verbündeten gleichermaßen gefährden. Der Dissens zwischen den führenden Staaten lähmt die internationalen Organisationen. Zudem besteht, wie der Irak-Krieg im Frühjahr 2003 verdeutlicht hat, die Gefahr der Instrumentalisierung, einerseits durch die USA zur Umsetzung eigener Ziele, andererseits durch andere Staaten, um Gegenpositionen zu Washington aufzubauen.
Die klassische OSZE-Domäne der Vertrauens- und Sicherheitsbildung wird in diesem Szenario nur dann ihre bisherige Bedeutung beibehalten, wenn sich die USA auf einen minimalen Dialog mit den anderen Staaten einlassen. Die friedliche Streitbeilegung verliert als OSZE-Aufgabe an Bedeutung, weil der US-Hegemon als Ordnungsmacht auftritt. Die präventive Diplomatie und der Friedensaufbau könnten dagegen dort an Bedeutung gewinnen, wo diese Tätigkeiten dazu beitragen, spezifische Interessen der Ordnungsmacht umzusetzen bzw. deren Handeln über ein multilaterales Gremium zu legitimieren. Zu denken ist dabei insbesondere an die Region Zentralasien, in der Washington die OSZE zur Stabilisierung und zur Ausbalancierung der Interessen der Regionalmächte einsetzen könnte. Friedenserhaltende Operationen werden in diesem Szenario über „Koalitionen der Willigen" organisiert, so dass die OSZE in diesem Bereich nicht tätig wird.

Szenario 3: Euromacht und der Erfolg eines ausgewogenen Sicherheitsansatzes

In diesem Szenario steigt die EU politisch, wirtschaftlich und militärisch zu einer international führenden Macht auf, die sich für den Multilateralismus und die Regelorientierung einsetzt. Weitere wichtige staatliche Akteure sind die USA, Russland und China. Abgesehen von gelegentlichen Spannungen, beispielsweise in Wirtschaftsfragen, sind die Beziehungen zwischen diesen Akteuren von Kooperation geprägt. Transatlantische Differenzen zu Beginn der betrachteten Periode werden in der zweiten Hälfte beigelegt, da die ESVP substanzielle und sichtbare Fortschritte (erfolgreiche militärische Operationen auf dem Balkan und in Afrika) erzielt.
Die EU arbeitet aktiv mit den VN und der OSZE zusammen (z.B. gemeinsame Mission in Zentralasien). Die VN konzentrieren sich auf Konfliktprävention und Entwicklungshilfe, während der Einsatz der OSZE für den Demokratisierungsprozess einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung Zentralasiens leistet. Die NATO verliert gegenüber heute an Bedeutung. Einerseits wirken sich die anfänglichen Differenzen zwischen den transatlantischen Partnern negativ auf ihre Handlungsfähigkeit aus. Zudem wird die Entscheidungsfindung durch die Erweiterung schwieriger. Andererseits trägt die erfolgreiche Präventionsarbeit der EU im Verbund mit den VN, der OSZE und den nichtstaatlichen Akteuren wesentlich dazu bei, dass Konflikte nicht mehr zu gewaltsamen Auseinandersetzungen eskalieren, sondern verhindert bzw. auf friedliche Weise gelöst werden.
Institutionell entwickelt sich die EU zu einer supranationalen Gemeinschaft mit eigener Verfassung. Die komplizierte Drei-Säulen-Konstruktion wird aufgehoben. Die EU verfügt über einen Außen- und Sicherheitskommissar, der die Union vertritt und den neuen, für GASP und ESVP zuständigen Außen- und Sicherheitsrat leitet. Das Europäische Parlament wählt einen EU-Präsidenten mit vorwiegend repräsentativer Funktion, der Kommissionspräsident wird zum „europäischen Regierungschef". Die Kommission ist die zentrale Institution, in allen Gremien wird mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit entschieden.
Die geographische Ausdehnung der Union umfasst neben den heutigen Beitrittskandidaten auch Norwegen und Island, alle Balkanstaaten sowie die Türkei. Darüber hinaus richtet die EU zusammen mit Russland und der Ukraine einen „Trilateralen Sicherheitsrat" ein und verabschiedet Gemeinsame Strategien für den Nahen Osten und Nordafrika. Um ihrer erhöhten weltweiten Verantwortung gerecht zu werden, versteht sich die EU als Friedensmacht, die über ein ausgewogenes Spektrum ziviler und militärischer Fähigkeiten verfügt. Im zivilen Bereich liegt das Schwergewicht auf der umfassenden Präventionspolitik und dem Einsatz wirtschaftlicher Instrumente im Sanktions- und Wiederaufbaubereich. Die 300.000 Mann starke Interventionstruppe untersteht dem EU-Außen- und Sicherheitsrat, ist vollständig in-

tegriert und übernimmt Assistenzeinsätze innerhalb der EU auf Anfrage ziviler Behörden, Petersberg- und Verteidigungsaufgaben. Das EU-Hauptquartier verantwortet die zivile und die militärische Planung und Einsatzführung. Abgerundet wird das Spektrum über eine eigene Beschaffungsagentur und den unter Beteiligung Großbritanniens und Frankreichs vergemeinschafteten Zugang zu Nuklearwaffen.

Konsequenzen

In diesem Szenario ist die EU Garantin der Stabilität. Die gute Zusammenarbeit zwischen Brüssel und Moskau sowie die EU-Mitgliedschaft der Türkei sind für die Bearbeitung schwelender Konflikte im Kaukasus, in Zentralasien und im Nahen Osten von entscheidender Bedeutung. Die EU setzt sich annahmegemäß für eine regelorientierte internationale Politik ein, wodurch die multilateralen Gremien gestärkt werden. Sie verfügt zudem über alle erforderlichen politischen, wirtschaftlichen, zivilen und militärischen Mittel, um im gesamten Konfliktzyklus aktiv und erfolgreich tätig zu sein.
Die Konsequenzen für die OSZE können unterschiedlich beurteilt werden. In der eher pessimistischen Sichtweise wirkt die EU wie ein Schwamm, der die bisherigen OSZE-Aufgaben „aufsaugt" und damit die OSZE „trocken legt". Aus dieser Perspektive stellen die Beziehungen zwischen OSZE und EU ein Nullsummenspiel dar, bei dem Brüssel gewinnt und Wien verliert.[9] Wir vertreten dagegen eine deutlich optimistischere Sicht, die sich u.a. auf die eingangs zitierte Rede Solanas stützt. Nach unserer Auffassung wird die EU nicht als „machtpolitischer Wolf im Schafspelz" agieren, sondern die Kernkompetenzen der OSZE über Kooperationsbeziehungen gezielt zum Zweck der Prävention und der Stabilisierung einsetzen.[10] Das gilt vor allem für Regionen wie den Kaukasus und Zentralasien, die für Brüssel nach der Osterweiterung strategisch bedeutender werden.[11] Im Umgang mit diesen Regionen steigt der Stellenwert der OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Vertrauens- und Sicherheitsbildung, präventive Diplomatie und Friedensaufbau. Das trifft insbesondere auf die Tätigkeit des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) zu, die die zivilen Aspekte der ESVP ideal ergänzen und abrunden. Angesichts der Regelorientierung der EU wird die friedliche Streitbeilegung als „Reserveinstrument" an Bedeutung verlieren. Friedenserhaltende Operati-

9 So beispielsweise Kurt P. Tudyka, Auswirkungen der ESVP auf die OSZE: Stärkung oder Schwächung, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 295-303.

10 So indirekt auch: Jolyon Howorth, European integration and defence: the ultimate challenge, Paris 2000; Hans-Georg Ehrhart, What model for CFSP?, Paris 2002.

11 Aus planerischer Sicht weist die EU im Umgang mit diesen Regionen noch Defizite auf. Siehe auch: S. Neil MacFarlane, Caucasus and Central Asia: Towards a Non-Strategy, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper No. 38, August 2002.

onen werden annahmegemäß über die EU abgewickelt, so dass die OSZE auch in diesem Bereich nicht tätig sein wird.

Szenario 4: Wiedererstarkende nationale Souveränität und europäischer Stillstand

Eine lang anhaltende Weltwirtschaftskrise, das nur knapp verhinderte Scheitern einer EU-Militäroperation auf dem Balkan und der damit einhergehende Glaubwürdigkeitsverlust sowie grundlegende Spannungen innerhalb der EU bringen den Integrationsprozess zum Erliegen. Die Entwicklungen bewirken die generelle Schwächung der internationalen Ordnung. Die Unterstützung für internationale Organisationen ist nicht mehr als ein Lippenbekenntnis, denn es fehlen die Bereitschaft und die Mittel zum gemeinsamen internationalen Handeln. Besonders problematisch ist das isolationistische Verhalten der Vereinigten Staaten. Terroristische Anschläge stärken das Gefühl der Verwundbarkeit und senken die Risikobereitschaft bzw. den Führungswillen. Neue Probleme in Südostasien und die Wirtschaftskrise in Südamerika lenken das Interesse Washingtons auf diese Regionen. Andere Staaten versuchen, diese Situation zum Ausbau ihrer regionalen Position zu nutzen.
Die EU ist schwach. Der Europäische Rat setzt den Wachstums- und Stabilitätspakt außer Kraft und erlaubt die Erhöhung der Neuverschuldung zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise sowie zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der europäischen Streitkräfte. Zudem beschließt er die Verschiebung der EU-Osterweiterung, was in den Kandidatenländern Protest hervorruft, die Distanz zu Brüssel vergrößert und zum Erstarken der nationalistischen Rechten beiträgt. Nach der zeitlich verzögerten Aufnahme der bisherigen Kandidaten wird die Union nicht mehr erweitert. In dieser Situation kann das Scheitern der EU-Militäroperation auf dem Balkan nur dadurch verhindert werden, dass US-Truppen auf Drängen der neuen NATO-Mitglieder intervenieren. Dadurch nimmt die Glaubwürdigkeit der EU als Krisenmanagerin nachhaltig Schaden. Ebenso wenig können sich die EU-Mitglieder in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts darauf einigen, einem US-Vorschlag zur Stabilisierung Lateinamerikas über den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank zuzustimmen, so dass sich die USA zu unilateralem Vorgehen gezwungen sehen.
In der Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen daraufhin führende Staaten das Zepter. Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien bilden das neue Direktorat der G-4. Sie setzen sich dafür ein, dass die Befugnisse der Kommission und des Europäischen Parlaments zugunsten der Stärkung des Ministerrats zurückgedrängt und die Mehrheitsentscheidungen zugunsten der Einstimmigkeit ersetzt werden. Die GASP wird in dieser Situation auf die Anfänge der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zurückgeworfen, indem sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat lediglich informieren und in sehr

loser, unverbindlicher Form absprechen. Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden in der um Spanien und Polen erweiterten G-6 erörtert. Militärische Aufgaben zählen daher nicht mehr zum Leistungsspektrum der EU, sondern werden über die G-6 bzw. über *Ad-hoc*-Allianzen durchgeführt.

Konsequenzen

Das „Wiedererstarken nationaler Souveränität" erhöht das Unsicherheitsmoment in den internationalen Beziehungen, weil das klassische Gefangenendilemma wegen des Fehlens einer internationalen Ordnung wieder an Bedeutung gewinnt. Obwohl sich das Risikospektrum im Vergleich zu heute nicht wesentlich ändern dürfte, sind dessen Auswirkungen umso folgenreicher. Das liegt vor allem an der lang anhaltenden Weltwirtschaftskrise, die die politische Handlungsfähigkeit in doppelter Weise einschränkt: Einerseits stehen der Politik weniger Mittel zur Verfügung, andererseits müssen die geringer werdenden Mittel vorab in jenen Politikfeldern eingesetzt werden, die dazu beitragen, die nationalen Folgen der Weltwirtschaftskrise (z.B. Arbeitslosigkeit) zu lindern. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Staaten wird dadurch grundsätzlich reaktiver, wodurch das stabilitätsgefährdende Potenzial schwelender Konflikte erhöht wird.
Wie alle anderen internationalen Organisationen verliert die OSZE in diesem Szenario an Bedeutung. Der Stellenwert der regelorientierten internationalen Politik sinkt, so dass auch die Bedeutung der friedlichen Streitbeilegung abnimmt. Ebenso ergeht es der präventiven Diplomatie, die mangels internationaler Übereinstimmung nicht zum Tragen kommt. Die Neuorganisation der Außen- und Sicherheitspolitik über die G-6 wird dazu führen, dass Operationen der Friedenserhaltung und des Friedensaufbaus im besten Fall von *Ad-hoc*-Allianzen, jedoch nicht im Rahmen der OSZE durchgeführt werden. Somit wird die OSZE in diesem Szenario einzig bei der Vertrauens- und Sicherheitsbildung an Bedeutung gewinnen, indem sie in die aus dem Kalten Krieg bekannte Rolle der Dialogplattform schlüpft.

Szenario 5: Instabile Peripherie und die „Festung Europa"

Die Instabilität in der europäischen Peripherie ist die Folge von Unterentwicklung, demographischem Druck, Misswirtschaft und ethnisch-religiösen Spannungen bzw. Fundamentalismen, die in Nordafrika, im Kaukasus sowie im Nahen und Mittleren Osten zum Ausbruch verschiedener Konflikte führen. Weil die politische Unterstützung und die Mittel fehlen, bleiben die internationalen Organisationen wirkungslos. Der aus Korruptionsfällen und Vorwürfen krasser Misswirtschaft resultierende Vertrauensverlust in die VN schlägt in allgemeines Misstrauen gegenüber den internationalen Institutio-

nen um. Die Teilnehmerstaaten der OSZE legen die konfliktverhütenden Maßnahmen auf Eis und frieren die entsprechenden Mittel ein.
Washington kümmert sich nicht um die Konflikte an Europas Peripherie, sondern konzentriert sich auf den asiatisch-pazifischen Raum. Der weitgehende Dissens zwischen Nicht-EU-Staaten und EU-/NATO-Mitgliedern führt zur gegenseitigen Blockade. Dadurch zerbricht die transatlantische Partnerschaft im Geist. Die NATO ist für die USA nur noch insofern von Nutzen, als sie einen Beitrag zur Wahrung der Interessen Washingtons im Pazifik leistet.
Russland befindet sich in einer schwierigen Lage, muss es sich doch gleichzeitig um gravierende innenpolitische und wirtschaftliche Probleme sowie um Konfliktherde in den Grenzregionen (Ukraine, Moldau, Südkaukasus, Zentralasien) kümmern. Allerdings kann Moskau aus seinen Energiereserven politisches Kapital schlagen. Russland und die USA versichern sich gegenseitig, nicht in die jeweiligen Interessenregionen einzugreifen.
In Europa nimmt der Migrationdruck vor allem aus der Mittelmeerregion zu. Die Regierungen finden keine adäquaten Lösungen, um dieses Problem zu bewältigen. Ethnische und religiöse Minderheiten sind als Interessengruppen gut organisiert, jedoch gesellschaftlich schlecht integriert. Innerhalb der EU wächst daher die Gefahr gesellschaftlicher Instabilität als Folge gewalttätiger Ausschreitungen und terroristisch motivierter Anschläge. Weil die EU-Staaten nicht in der Lage sind, die Ursachen zu bekämpfen, beschränken sie sich auf die Verschärfung der Grenzkontrollen und der Einwanderungsbestimmungen. Die „Festung Europa“ wird Realität.
In diesem Umfeld bleibt der Integrationsgrad der EU begrenzt. Nach der Aufnahme der heutigen Kandidatenländer kommt der Erweiterungsprozess zum Stillstand. Die zweite Säule ist weiterhin intergouvernemental organisiert, und der Ministerrat dominiert. Entscheidungen über die ESVP werden einstimmig gefällt. Bei GASP-Fragen gilt dagegen die qualifizierte Mehrheit als ausreichend. Der daraus theoretisch resultierende Gewinn an gestärkter Handlungsfähigkeit wird jedoch durch den Umstand konterkariert, dass die Außenvertretung der EU nicht einheitlich geregelt wird. Diese suboptimale Lösung verdeutlicht das Verlangen der Mitglieder, die Außenpolitik weitgehend selbst zu gestalten.
Die Angst der Bürger, das Erstarken der politischen Rechten und Anschläge in Europa drehen die europäische Integration in die Richtung eines „Sicherheitsstaates“, der die zivilen Grundfreiheiten gefährdet. Die wirtschaftlichen Instrumente und der nichtmilitärische Krisenmechanismus der EU bleiben aufgrund des Fehlens präventiver Aktionen zur Stabilisierung der Peripherie wirkungslos. Dagegen werden die Polizeikompetenzen auf der europäischen Ebene durch den Aufbau eines Polizeihauptquartiers und einer Polizeiakademie gestärkt. Ebenso legt Europa bei den militärischen Fähigkeiten nach. Die EU erhält ein eigenes Verteidigungsbudget und verfügt über eine 200.000 Mann starke Interventionstruppe, die neben den Petersberg-Aufgaben für die

Terrorismusbekämpfung und die Gewährleistung der inneren Sicherheit eingesetzt wird.

Konsequenzen

Die „instabile Peripherie“ ist das riskanteste Szenario. Die Ursachen sind in diesem Fall zwischen- und innerstaatlichen Ursprungs (z.B. Proliferationsrisiken, Migration, Terrorismus), so dass das Risikospektrum symmetrische und asymmetrische Züge annimmt. Erschwert wird die Risikobekämpfung durch den Umstand, dass die transatlantische Kooperation zum Erliegen kommt und das Vertrauen in die internationalen Organisationen verloren geht. Einzig die EU vermag von den Auswirkungen dieses Szenarios insofern zu profitieren, als die nach Europa schwappenden Konflikte die „Integration durch Angst“ bewirken und das primär militärisch und polizeilich definierte sicherheitspolitische Aufgabenspektrum der Union stärken.
Für die OSZE sind die Konsequenzen durchweg negativ. Sie bleibt zwar bestehen, doch wegen der Betonung militärischer und polizeilicher Sicherheit wird sie kaum eingesetzt. Um die Konfliktursachen anzugehen, wären in diesem Szenario vor allem präventive Maßnahmen wichtig, doch dafür findet sich kein Konsens. Gleiches gilt auch für die übrigen Aufgabenbereiche der OSZE. Davon ausgenommen ist einzig die Vertrauens- und Sicherheitsbildung, denn in ihrer Vermittlerrolle bleibt die OSZE nützlich. Der hohe Eskalationsgrad schränkt jedoch die Wirkung diplomatischer Maßnahmen erheblich ein, so dass die OSZE in diesem Bereich – im Unterschied zum „Wiedererstarken nationaler Souveränität“ – keinen Bedeutungszuwachs verzeichnen kann.

Ausblick

Die fünf Szenarien (siehe auch Tabelle S. 454-455) verdeutlichen das Spektrum der künftigen OSZE-Entwicklung. Dieses reicht von der Bedeutungslosigkeit bzw. dem Rückzug auf Nischenfunktionen in den Szenarien „instabile Peripherie“ bzw. „wiedererstarkende nationale Souveränität“, der Gefahr der Instrumentalisierung in der „*Pax Americana*“ über die systematisch geplante und umgesetzte Zusammenarbeit mit der EU im Fall der „Euromacht“ bis hin zur Transformation in die neue Nordhemisphärische Allianz, die die in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehene Rolle der regionalen Abmachung erfolgreich übernimmt, im Szenario „trilaterale Kooperation“.
Vor dem Hintergrund des Irak-Kriegs mögen vor allem die beiden für die OSZE günstigen Szenarien der „trilateralen Kooperation“ und der „Euromacht“ als sehr ambitiös, wenn nicht sogar aussichtslos beurteilt werden. Dieser kritischen Einschätzung halten wir entgegen, dass der Schlüssel zur Umsetzung dieser beiden Zukunftsbilder bei den Akteuren liegt: Internatio-

nale Politik ist nicht strukturell vorgegeben, sondern kann aktiv gestaltet und verändert werden.[12] Die USA und Europa tragen dabei eine besondere Verantwortung. Die Szenarien verdeutlichen, dass das außenpolitische Verhalten der USA den Charakter der internationalen Beziehungen wesentlich bestimmt. Die Europäer können ihrerseits Einfluss auf Washington nehmen, wenn sie sich über die Ziele ihres Handelns und ihr Vorgehen einig sind. Im konsequenten Ausbau der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist deshalb jener Weg vorgezeichnet, der einerseits dazu beiträgt, das Abrutschen in die mit negativen Auswirkungen verbundenen Szenarien zu verhindern. Andererseits schafft die Stärkung der zivilen und der militärischen Fähigkeiten der EU die Grundlage für das Erreichen der beiden positiven Szenarien. Dabei wird es für die Beziehungen zwischen OSZE und EU entscheidend sein, konsequent auf die Stärken der OSZE zu bauen.

Beide Organisationen sind dem Ideal der kooperativen und multilateralen Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet. Deshalb erscheint es uns mit Blick auf den Ausbau der ESVP wenig sinnvoll, die zivile Komponente auf Kosten der OSZE zu stärken, indem die EU beispielsweise ebenfalls mit eigenständigen Maßnahmen in Aufgabenfelder wie Medienfreiheit, die Behandlung ethnisch-religiöser Minderheiten oder die Rückführung von Flüchtlingen vorstößt.[13] Viel sinnvoller ist es, zwischen diesen beiden Organisationen übergreifende Prozesse der Konfliktvorbeugung- und -nachsorge zu konzipieren und umzusetzen, um die EU-Bemühungen zum Aufbau einer „Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“[14] mit dem OSZE-Einsatz zugunsten der Stärkung der Demokratie „an der Wurzel“ zu kombinieren. Zu diesem Zweck sollten *erstens* die unterschiedlichen Instrumente der OSZE systematisch in die länderspezifischen Programme der EU eingebunden werden, um so ein Höchstmaß an Wirkung zu erzielen. In diesem Zusammenhang könnten die jüngst in Porto beschlossenen Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenzen der OSZE zur gemeinsamen Planung und Evaluation von Missionen und anderen Feldaktivitäten genutzt werden.[15] *Zweitens* sollten die in den Szenarien angeregten Schritte zur Zusammenlegung der zivilen Expertendatenbanken und zum Aufbau ziviler Ressourcenpools in die Tat umgesetzt werden. *Drittens* muss sich die EU auf den Umgang mit jenen Regionen vorbereiten, die mit der Erweiterung näher an sie heranrücken. Aus diesem Grund empfehlen wir die Ausarbeitung von Gemeinsamen Strategien für den Kaukasus und für Zentralasien. In beiden Regionen kann die OSZE international einmalige Expertise aufweisen, weshalb ihre Vorortpräsenz integraler Bestandteil dieser Strategien werden sollte.

---

12 Vgl. Alexander Wendt, Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, in: International Organization 1/1992, S. 391-425.

13 Diese Perspektive sieht Reinhardt Rummel, Wie zivil ist die ESVP?, SWP-Aktuell, März 2003, S. 4, unter: www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_10_03.pdf.

14 Beschlüsse des Europäischen Rats von Tampere, 15./16. Oktober 1999.

15 Vgl. 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: Beschluss Nr. 3, Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, S. 487.

Die fünf Szenarien und ihre Konsequenzen für die OSZE

	Trilaterale Kooperation	Pax Americana
Treiber	• USA unterstützen Multilateralismus • Russland ist international aktiv, westorientiert und kooperativ • Erfolgreiche EU-Reformen	• USA verfolgen „samtenen Unilateralismus“ über bilaterale Beziehungen und *Ad-hoc*-Bündnisse • Transatlantische Differenzen
Wesentliche Elemente	• Starker Multilateralismus • USA, EU, Russland arbeiten in Nordhemisphärischer Allianz (NHA) zusammen • Zentrale Rolle der VN, gute Zusammenarbeit mit NGOs • EU-Erweiterung um heutige Kandidaten, Bulgarien, Kroatien, Norwegen, Island, restl. Balkanstaaten; Wirtschaftsabkommen mit Mittelmeerstaaten • EU hat 200.000 Mann für Petersberg-Aufgaben, Verteidigung und Assistenzeinsätze. Zivile ESVP mit Ressourcenpool für Wiederaufbau, Polizei, Justiz und Reform des öff. Sektors	• USA dominieren die internationalen Beziehungen, Unilateralismus erhöht Risiken • NATO wird zur weltweit agierenden, flexibel einsetzbaren Interventionsstreitmacht • EU-Erweiterung verzögert, auf heutige Kandidaten beschränkt • Künstliche Trennung zwischen GASP und ESVP: EU baut nichtmilitärisches Krisenmanagement aus, doch bleibt dieses ineffektiv. Militärisches Engagement bleibt hinter Erwartungen zurück, nur Aktionen im unteren Petersberg-Spektrum
Konsequenzen für die OSZE		
Vertrauens-/ Sicherheitsbildung	• Bedeutung wie heute, doch diese Aktivitäten werden nicht von der OSZE, sondern von der NHA wahrgenommen	• Bedeutung wie heute
Friedliche Streitbeilegung		• Bedeutung geringer als heute (Hegemon ist Ordnungsmacht)
Präventive Diplomatie	• Größere Bedeutung als heute, doch diese Aktivitäten werden nicht von der OSZE, sondern von der NHA wahrgenommen	• Größere Bedeutung als heute, allerdings Gefahr der Instrumentalisierung
Friedenserhaltende Operationen		• Keine OSZE-Aufgabe (wird über „Koalitionen der Willigen“ abgewickelt)
Friedensaufbau		• Größere Bedeutung als heute, allerdings Gefahr der Instrumentalisierung

Euromacht	Wiedererstarkende nationale Souveränität	Instabile Peripherie
• NATO weniger handlungsfähig • ESVP-Erfolge stärken europäisches Selbstbewusstsein • EU-Verfassungskonvent bringt institutionellen Durchbruch	• Weltwirtschaftskrise • US-Truppenverlagerung von Europa in den Pazifik • ESVP-Misserfolg auf dem Balkan • Spannungen in der EU	• Weltwirtschaftskrise • Transatlantische Beziehung bricht im Geist zusammen • „Integration durch Angst“
• Transatlantische Differenzen durch substanzielle ESVP-Fortschritte beigelegt • Gute Russland-EU-Beziehungen • Erfolgreiche ESVP-Operationen • EU-Erweiterung um heutige Kandidaten, Bulgarien, Kroatien, Norwegen, Island, restl. Balkanstaaten, Türkei • EU stärkt Konfliktprävention. Euroarmee (300.000 Mann) dem EU-Außen- und Sicherheitsrat unterstellt und für Petersberg-Aufgaben, Assistenzeinsätze und Verteidigung eingesetzt	• US-Gefühl der Verwundbarkeit führt zu selektivem int. Engagement • Chinesisch-amerik. Differenzen über Vormacht im Pazifik • Ökonom. Probleme und Drogenkriminalität gefährden Stabilität des amerik. Kontinents • EU-Erweiterung verzögert und auf heutige Kandidaten beschränkt • GASP auf Anfänge der EPZ zurückgeworfen • Sicherheit und Verteidigung sind keine EU-Aufgaben mehr, sondern laufen über G-6	• Verlust des Vertrauens in int. Organisationen • Gravierende ökonom. und polit. Probleme in Russland • EU-Staaten können Migrationsströme und illegalen Menschenhandel nicht bewältigen • EU-Erweiterung auf heutige Kandidaten beschränkt • Ziviler ESVP-Teil ist weitgehend wirkungslos. Militärische Komponente (200.000 Mann für Petersberg-Aufgaben, Verteidigung, Terrorismusbekämpfung und EU-interne Assistenzeinsätze) und Polizei werden gestärkt.
• Größere Bedeutung als heute, vor allem im Kaukasus und in Zentralasien	• Größere Bedeutung als heute, vor allem im Sinne der früheren KSZE-Tätigkeit	• Bedeutung wie heute
• Bedeutung wie heute	• Geringere Bedeutung als heute	• Internationale Maßnahmen in diesen Bereichen greifen nicht, so dass die Aufgaben grundsätzlich an Bedeutung verlieren bzw. international überhaupt nicht durchgeführt werden
• Größere Bedeutung als heute, vor allem im Kaukasus und in Zentralasien	• Geringere Bedeutung als heute	
• Keine OSZE-Aufgabe (wird über EU abgewickelt)	• Keine OSZE-Aufgabe (wenn international gelöst, dann *ad hoc*)	
• Größere Bedeutung als heute, vor allem im Kaukasus und in Zentralasien	• Keine OSZE-Aufgabe (wenn international gelöst, dann *ad hoc*)	

Anhang

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Zehntes Treffen des Ministerrats[1]

Porto, 6. und 7. Dezember 2002

I. Erklärung des Ministerrats von Porto

II. OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus

III. Erklärung zum Menschenhandel

IV. Erklärungen des Ministerrats

V. Beschlüsse des Ministerratstreffens von Porto

1 MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002.

I. Erklärung des Ministerrats von Porto

Bewältigung des Wandels

1. Wir, die Minister für auswärtige Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sind in Porto zusammengetreten und haben unsere Entschlossenheit zur Zusammenarbeit bekräftigt, um unsere Völker vor bestehenden und neuen Sicherheitsbedrohungen zu bewahren. Aus dem Wandel des politischen, die Sicherheit und Wirtschaft betreffenden Umfeldes erwachsen der OSZE neue Herausforderungen. Mit dem fortschreitenden neuen Jahrhundert treten diese Herausforderungen deutlicher zutage, und der einzigartige Beitrag der OSZE zu einer internationalen Gemeinschaft, in der sich alle Nationen und Menschen sicher fühlen können, erhält immer größeres Gewicht. Uns bietet sich die historische Chance, in einem stetig zusammenwachsenden Europa Frieden, Wohlstand und Demokratie auf Dauer zu festigen.
2. Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit in einem OSZE-Gebiet ohne Trennlinien durch den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und durch Zusammenarbeit bei der Lösung von Sicherheitsfragen im Geiste von Transparenz und Partnerschaft. Unsere Bemühungen werden durch diejenigen anderer internationaler Organisationen und Institutionen ergänzt, mit denen wir auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit eng zusammenarbeiten werden.
3. Gleichzeitig muss unsere Organisation neue Antworten auf neuartige Bedrohungen unserer Sicherheit entwickeln, die alle drei Dimensionen unseres ganzheitlichen Ansatzes erfassen und stärken. Unsere Bemühungen um die Förderung von Frieden und Stabilität müssen Hand in Hand gehen mit unserer Entschlossenheit, für die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit zu sorgen und die unverzichtbaren Voraussetzungen für eine bestandfähige Entwicklung in allen unseren Staaten abzusichern.
4. Die jüngsten Terroranschläge wie die Geiselnahme in Moskau haben gezeigt, dass der Terrorismus nach wie vor eine Bedrohung für die individuelle und die globale Sicherheit darstellt. In der Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, die wir heute verabschiedet haben, sind die Grundsätze für unser gemeinsames Vorgehen gegen den Terrorismus verankert. Letztes Jahr verabschiedeten wir in Bukarest unter dem Eindruck der Ereignisse vom 11. September einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, und heute haben wir beschlossen, unsere Bemühungen zu seiner Umsetzung zu intensivieren.
5. Um sicherzustellen, dass die OSZE gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen gewachsen ist, sind wir überein gekommen, dass sie 2003 die Entwicklung einer Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität

im einundzwanzigsten Jahrhundert fortsetzen soll. Die heute beschlossene Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE wird einen Rahmen für einen verstärkten Sicherheitsdialog und für die Überprüfung der Arbeit der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten im Sicherheitsbereich bilden. Wir haben ferner beschlossen, die Rolle der OSZE bei Einsätzen zur Friedenssicherung zu überdenken, wobei die diesbezüglichen Fähigkeiten der OSZE bewertet und Optionen für ihr Engagement in diesem Bereich aufgezeigt werden sollen.

6. Gute Polizeiarbeit vermag einen wesentlichen Beitrag zu Sicherheit und Stabilität zu leisten. Wir bestätigen, dass die OSZE ihre Fähigkeit zur Hilfeleistung an Teilnehmerstaaten, die ihre Polizeikompetenz verbessern wollen, weiter ausbauen soll, und wir ermutigen die Teilnehmerstaaten, die dazu nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

7. Wir haben heute beschlossen, 2003 eine neue Strategie zur Stärkung der ökonomischen und ökologischen Dimension der OSZE auszuarbeiten, welche die Ziele, Grundsätze, Kriterien und Methoden der OSZE-Aktivitäten in diesem Bereich festlegt, einschließlich einer verbesserten Zusammenarbeit in Umweltfragen.

Wirtschafts- und Umweltfaktoren können die Sicherheit und Stabilität bedrohen. Die durch den Untergang des Öltankers Prestige 100 Meilen vor der Küste unseres Tagungsorts verursachte Katastrophe führt uns schmerzlich die Notwendigkeit vor Augen, die Meeresumwelt vor Ölverschmutzung und deren Folgen für die örtliche Bevölkerung zu bewahren. Wir fordern die Teilnehmerstaaten, die Internationale Seeschifffahrtsorganisation und andere maßgebliche internationale Organisationen auf, durch verstärkte Bemühungen die Meeresumwelt vor solchen Katastrophen zu schützen, indem sie bei der Verhütung, Verringerung und Kontrolle von Ölverschmutzung unter voller Einhaltung des Völkerrechts intensiver zusammenarbeiten.

8. Die menschliche Dimension ist und bleibt das Herzstück der Aktivitäten der Organisation. Die in diesem Jahr verabschiedeten neuen Modalitäten der OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension werden die Wirksamkeit der Arbeit der Organisation und ihrer Institutionen weiter erhöhen. Wir sind übereingekommen, den OSZE-Aktionsplan für Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überarbeiten und zu aktualisieren. Hohe Priorität erhält die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung, wozu wir einen eigenen Beschluss verabschiedet haben. Ferner haben wir einen Beschluss über Verpflichtungen betreffend Wahlen angenommen, und werden dabei weiter zusammenarbeiten.

9. Wir würdigen den beachtlichen Beitrag, den unsere Institutionen und Feldeinsätze dank ihrer engagierten Mitarbeiter zur praktischen Umsetzung der Ziele und Grundsätze unserer Organisation in Zusammenarbeit mit den Gaststaaten leisten. Wir beauftragen den Ständigen Rat, gegebenenfalls Mittel und Wege zu prüfen, wie die Funktionsweise und Wirksamkeit der Feldeinsätze weiter verbessert werden kann.

10. Nicht alle Herausforderungen, denen sich die OSZE gegenüber sieht, sind neu. Wir sind nach wie vor besorgt über anhaltende Konflikte in verschiedenen Regionen des OSZE-Gebiets, welche die Einhaltung der OSZE-Grundsätze gefährden und Frieden und Stabilität beeinträchtigen. Wir verpflichten uns, unsere Bemühungen zur Beilegung dieser Konflikte zu verstärken.
11. Wir begrüßen die bedeutenden Fortschritte bei der Erfüllung der auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 übernommenen Verpflichtungen und sehen der baldigen vollständigen Umsetzung dieser Verpflichtungen durch alle betroffenen Parteien entgegen.
12. Wir würdigen die Arbeit, die dieses Jahr in Bezug auf die Verbesserung der Führung der Organisation geleistet wurde. Wir beauftragen den Ständigen Rat, sich über die Arbeitsgruppe OSZE-Reform weiter mit den im diesbezüglichen Bericht des Vorsitzes angeführten ungelösten Fragen auseinander zu setzen und 2003 entsprechende Beschlüsse zu fassen. Ferner erteilen wir dem Ständigen Rat den Auftrag, seine Arbeit betreffend den Rechtsstatus sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE fortzusetzen.
13. Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sind und bleiben unverzichtbarer Teil unseres umfassenden Sicherheitskonzepts. Wir begrüßen die Beschlüsse des Forums für Sicherheitskooperation über die verstärkte Umsetzung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, über den Umgang mit Risiken, die durch Lager überschüssiger oder zur Zerstörung anstehender Munition und Sprengmittel entstehen und über die Stärkung der Rolle des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit im Kampf gegen den Terrorismus. Wir beauftragen das Forum, sich an gemeinsamen Maßnahmen in Beantwortung bestehender und neuer Herausforderungen für die Sicherheit zu beteiligen.
14. Wir vermerken mit Befriedigung, dass das erste Jahr der Umsetzung des Vertrags über den Offenen Himmel erfolgreich verlaufen ist. Wir erinnern daran, dass alle OSZE-Teilnehmerstaaten einen Antrag auf Beitritt zum Vertrag stellen können. Wir halten fest, dass Anträge von mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten von den Vertragsstaaten bereits genehmigt wurden beziehungsweise auf der Tagesordnung der Beratungskommission „Offener Himmel“ stehen.
15. Wir werden die Zusammenarbeit und den Dialog mit unseren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum sowie mit Japan, der Republik Korea und Thailand weiter vertiefen. Wir sehen ihrer weiteren aktiven und zielgerichteten Teilnahme an der Arbeit der OSZE zu Themen von gemeinsamem Interesse entgegen.
16. Die OSZE hat bei der Förderung von Demokratie, Frieden und Stabilität in ihrer gesamten Region eine einzigartige Rolle zu spielen. Sie schafft Vertrauen durch Dialog und Transparenz, stärkt die Zivilgesellschaft, bekämpft die Ursachen der Bedrohungen für die Stabilität, legt Grundsätze und Verpflichtungen fest und fördert deren Umsetzung. Sie leistet Staaten praktische Hilfe bei der Stärkung ihrer Institutionen, damit diese neue Herausforderun-

gen bewältigen können. Diese Rolle ist im neuen Sicherheitsumfeld wichtiger denn je. Heute verkünden wir unsere Entschlossenheit, die Organisation zu stärken und sie den geänderten Verhältnissen anzupassen.

Beilage zur Erklärung des Ministerrats von Porto
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation der Niederlande (auch im Namen Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Griechenlands, Islands, Italiens, Kanadas, Luxemburgs, Norwegens, Polens, Portugals, Spaniens, der Tschechischen Republik, der Türkei, Ungarns, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika):
„Im Zusammenhang mit Absatz 11 der Erklärung des Ministerrats und den Erklärungen des Ministerrats zu Moldau und Georgien möchten wir Absatz 15 der Gipfelerklärung von Prag der NATO-Länder vom 21. November 2001 zitieren.
‚Wir erneuern unser Bekenntnis zum KSE-Vertrag und bekräftigen unser Bemühen um ein rasches Inkrafttreten des angepassten Vertrags. Das KSE-Regime leistet einen grundlegenden Beitrag zu einem sichereren und integrierteren Europa. Wir begrüßen das Vorgehen jener Nicht-KSE-Länder, die ihre Absicht erklärt haben, einen Antrag auf Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag nach dessen Inkrafttreten stellen zu wollen. Ihr Beitritt wäre ein wichtiger weiterer Beitrag zur Stabilität und Sicherheit in Europa. Wir begrüßen die beachtlichen Ergebnisse der Bemühungen Russlands um eine Reduzierung der Streitkräfte in dem Gebiet nach Artikel V des Vertrags auf vereinbarte Niveaus. Wir fordern mit Nachdruck die rasche Erfüllung der offenen Verpflichtungen von Istanbul in Bezug auf Georgien und Moldau, welche die Voraussetzungen für Verbündete und andere Vertragsstaaten schaffen wird, die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags voranzutreiben.‘“

II. OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus

Die OSZE-Teilnehmerstaaten, fest entschlossen, sich dem Kampf gegen den Terrorismus anzuschließen,
1. verurteilen auf das Entschiedenste Terrorismus in jeder Form und Ausprägung, wann, wo und von wem auch immer er begangen wird, und wiederholen, dass kein Umstand und kein Beweggrund terroristische Handlungen oder die Unterstützung von Terrorismus rechtfertigen kann;
2. lehnen es nachdrücklich ab, Terrorismus mit irgendeiner Staatsangehörigkeit oder Religion gleichzusetzen, und bekräftigen, dass Maßnahmen gegen den Terrorismus gegen keine Religion, keine Nation und kein Volk gerichtet sind;

3. sind sich der Tatsache bewusst, dass dem Terrorismus eine koordinierte und umfassende Reaktion entgegengesetzt werden muss und dass Handlungen des internationalen Terrorismus, wie in Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen festgestellt, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen;
4. erklären, dass terroristische Handlungen, Methoden und Praktiken sowie die bewusste Unterstützung, Duldung, Finanzierung und Planung solcher Handlungen sowie die Anstiftung dazu im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen und der OSZE stehen;
5. halten es für äußerst wichtig, die laufende Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in Bezug auf Terrorismus durch die Bekräftigung der grundlegenden und ewig gültigen Prinzipien zu ergänzen, auf denen die Tätigkeit der OSZE bisher beruhte und auch in Zukunft beruhen wird und zu denen sich die Teilnehmerstaaten uneingeschränkt bekennen;
6. bekräftigen ihre Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere das Recht auf Leben, jedes Menschen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs vor terroristischen Handlungen zu schützen;
7. verpflichten sich, wirksame und entschlossene Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen und alle gegen den Terrorismus gerichteten Aktionen und ihre diesbezügliche Zusammenarbeit im Einklang mit der Rechtsstaatlichkeit, der Charta der Vereinten Nationen und den einschlägigen Bestimmungen des Völkerrechts, den internationalen Menschenrechtsnormen und gegebenenfalls dem humanitären Völkerrecht durchzuführen;
8. bekräftigen, dass jeder Staat verpflichtet ist, es zu unterlassen, Terroristen Unterschlupf zu gewähren, Terroranschläge in einem anderen Staat zu organisieren, zu solchen anzustiften, sie aktiv oder passiv zu unterstützen, ihnen Vorschub zu leisten oder auf andere Weise zu begünstigen oder in seinem eigenen Hoheitsgebiet organisierte Aktivitäten zu dulden, die auf die Begehung solcher Handlungen gerichtet sind;
9. werden auf dem Wege der Zusammenarbeit dafür Sorge tragen, dass jede Person, die vorsätzlich an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirkt, vor Gericht gestellt wird, und werden einander zu diesem Zweck jede nur denkbare Unterstützung bei der Weitergabe von Informationen im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen oder Auslieferungsverfahren im Zusammenhang mit terroristischen Handlungen in Übereinstimmung mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften und internationalen Verpflichtungen gewähren;
10. werden im Einklang mit einschlägigen Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts sowie durch richtige Anwendung der Ausschlussklauseln des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dessen Protokoll von 1967 geeignete Schritte unternehmen,

um sicherzustellen, dass keiner Person, die terroristische Handlungen geplant, erleichtert oder an solchen teilgenommen hat, Asyl gewährt wird;
11. erkennen an, dass die einschlägigen Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen und die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, insbesondere die Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, den wichtigsten völkerrechtlichen Rahmen für den Kampf gegen den Terrorismus darstellen;
12. anerkennen die Bedeutung der vom Ausschuss für Terrorismusbekämpfung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen geleisteten Arbeit und bekräftigen die Verpflichtung und die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten und der OSZE, mit diesem Ausschuss zusammenzuarbeiten;
13. erinnern an die Rolle der OSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und an ihre daraus erwachsende Verpflichtung, zum weltweiten Kampf gegen den Terrorismus beizutragen;
14. verweisen auf ihren auf dem Neunten Treffen des OSZE-Ministerrats in Bukarest gefassten Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und den in diesem enthaltenen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus und bekräftigen die darin eingegangenen Verpflichtungen;
15. nehmen mit Befriedigung Kenntnis von der Erklärung und dem Aktionsprogramm, die auf der am 13. und 14. Dezember 2001 abgehaltenen Internationalen Konferenz von Bischkek „Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“ verabschiedet wurden;
16. erneuern ihre Verpflichtung, aktiver und enger untereinander und mit anderen internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um den Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit entgegenzutreten, die sie im Rahmen der auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta, einschließlich der Plattform für kooperative Sicherheit, eingegangen sind;
17. unterstreichen, dass die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus auf einem Konzept der gemeinsamen und umfassenden Sicherheit und einem konsequenten Ansatz beruhen muss, und verpflichten sich, die drei Dimensionen und alle Gremien und Institutionen der OSZE einzusetzen, um den Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus in all seinen Formen behilflich zu sein;
18. sichern zu, dass sie ihre Verpflichtungen aus den Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen und den Resolutionen des Sicherheitsrats sowie andere völkerrechtliche Verpflichtungen erfüllen werden, denen zufolge sie zu gewährleisten haben, dass terroristische Handlungen sowie Aktivitäten, die diese unterstützen, einschließlich der Finanzierung des Terrorismus, nach innerstaatlichem Recht als schwere Straftaten gelten;
19. werden zusammenarbeiten, um terroristische Handlungen zu verhüten, zu bekämpfen, zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen, etwa auch durch

verstärkte Zusammenarbeit und vollständige Umsetzung der einschlägigen internationalen Übereinkommen und Protokolle betreffend den Terrorismus;
20. sind von der Notwendigkeit überzeugt, den Bedingungen entgegenzuwirken, die geeignet sind, den Terrorismus zu begünstigen und zu unterstützen, insbesondere indem Demokratie und Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt geachtet werden, allen Bürgern die volle Teilnahme am politischen Leben zugestanden wird, in ihrer Gesellschaft Diskriminierung verhindert und zum interkulturellen und interreligiösen Dialog ermutigt wird, die Zivilgesellschaft in die Suche nach gemeinsamen politischen Lösungen von Konflikten eingebunden wird, die Menschenrechte und Toleranz gefördert werden und die Armut bekämpft wird;
21. würdigen die positive Rolle, die Medien bei der Förderung von Toleranz und gegenseitigem Verständnis zwischen Religionen, Weltanschauungen, Kulturen und Völkern sowie bei der Aufklärung über die Gefahr des Terrorismus spielen können;
22. verpflichten sich, Verhetzung zu bekämpfen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Missbrauch der Medien und der Informationstechnologie für terroristische Zwecke zu verhindern, wobei zu gewährleisten ist, dass diese Maßnahmen im Einklang mit dem nationalen Recht, dem Völkerrecht und den OSZE-Verpflichtungen stehen;
23. werden die Bewegung von Terroristen oder terroristischen Gruppen verhindern, indem sie wirksame Grenzkontrollen durchführen und die Ausstellung von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen kontrollieren;
24. anerkennen die Notwendigkeit, im Rahmen ihrer Verpflichtungen aus dem Internationalen Übereinkommen über die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und aus den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats die internationale Zusammenarbeit dahingehend zu ergänzen, dass sie alle Maßnahmen ergreifen, die notwendig sind, um die Unterstützung, Finanzierung und Vorbereitung terroristischer Handlungen in ihren Hoheitsgebieten mit allen rechtlich zulässigen Mitteln zu verhüten und zu bekämpfen und die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen;
25. bekräftigen ihr Bekenntnis zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen aus den Resolutionen 1373 (2001) und 1390 (2002) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und insbesondere die Vermögenswerte jener einzufrieren, die vom Ausschuss des Sicherheitsrats nach Resolution 1267 (1999) namhaft gemacht werden;
26. nehmen mit Besorgnis Kenntnis von den Verbindungen zwischen dem Terrorismus und dem grenzüberschreitendem organisierten Verbrechen, der Geldwäsche, dem Menschenhandel und dem unerlaubten Drogen- und Waffenhandel und betonen in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, die Koordination zu verstärken und kooperative Vorgehensweisen auf allen Ebenen zu entwickeln, um ihre Reaktion auf diese ernst zu nehmende Bedrohung und Herausforderung für die Sicherheit und Stabilität zu verstärken;

27. erklären ihre Entschlossenheit, nach Treu und Glauben alle im Rahmen der politisch-militärischen Dimension der OSZE, die vom Forum für Sicherheitskooperation vertreten wird, zur Verfügung stehenden einschlägigen Instrumente einzusetzen und betonen die Wichtigkeit der umfassenden Umsetzung dieser Instrumente, insbesondere des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen;
28. bekräftigen, dass Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung nach wie vor unverzichtbare Elemente der kooperativen Sicherheit zwischen den Staaten sind, dass sie auch wesentlich zur Verringerung des Risikos beitragen können, dass sich Terroristen Zugang zu Massenvernichtungswaffen und -material und den für deren Einsatz erforderlichen Geräten verschaffen;
äußern ihre Entschlossenheit, gegen das Risiko der unerlaubten Verbreitung konventioneller Waffen, einschließlich von Kleinwaffen und leichten Waffen, und des Zugangs zu diesen vorzugehen;
werden alles in ihren Kräften Stehende tun, um diese Gefahren mittels nationaler Anstrengungen und durch Stärkung und Verschärfung bestehender multilateraler Vertragswerke im Bereich der Rüstungskontrolle, der Abrüstung und der Nichtverbreitung, einschließlich der OSZE-Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung, auf ein Minimum zu reduzieren und für deren wirksame Umsetzung und gegebenenfalls weltweite Anwendbarkeit einzutreten.

III. Erklärung zum Menschenhandel

I.
Wir, die Mitglieder des OSZE-Ministerrats, erklären, dass der Menschenhandel eine gefährliche Bedrohung für die Sicherheit im OSZE-Gebiet und darüber hinaus darstellt.
Wir erklären, dass der Menschenhandel und andere moderne Formen der Sklaverei eine abscheuliche Verletzung der Würde und der Rechte von Menschen darstellen.
Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass der Menschenhandel ein ernst zu nehmender und rasch expandierender Zweig des grenzüberschreitenden organisierten Verbrechens ist, der für kriminelle Netzwerke, die auch mit Straftaten wie dem unerlaubten Waffen- und Drogenhandel und dem Schmuggel von Migranten in Verbindung zu bringen sind, riesige Gewinne abwirft.
Wir verweisen auf die Verpflichtung der OSZE, den Menschenhandel zu bekämpfen, wie sie im Moskauer Dokument 1991, in der in Istanbul 1999 verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta, im Beschluss Nr. 1 des Ministerrats 2000 von Wien, im Beschluss Nr. 426 des Ständigen Rates und im Beschluss Nr. 6 des Ministerrats 2001 von Bukarest enthalten ist, und bekräftigen unser Bekenntnis zur vollen Einhaltung dieser Verpflichtung und erklä-

ren unsere Entschlossenheit, beim Vorgehen gegen den Menschenhandel in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern verstärkt zusammenzuarbeiten.
Wir bekräftigen unsere Entschlossenheit, alle Formen des Menschenhandels zu bekämpfen, und rufen jene Staaten, die dies noch nicht getan haben, dazu auf, die Ratifikation beziehungsweise den Beitritt zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und zum ergänzenden Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zu erwägen und die im besagten Protokoll enthaltene Definition des Menschenhandels zu beachten. Wir erklären, dass die Ratifikation und vollständige Umsetzung dieser beiden Vertragswerke die internationalen und nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung des Menschenhandels verstärken werden. Wir ermutigen die Staaten nachdrücklich, gleichzeitig auch die Ratifikation und vollständige Umsetzung des Protokolls gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg, ebenfalls in Ergänzung des genannten Übereinkommens, in Erwägung zu ziehen.
Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Arbeit der Gruppen Menschenhandel und Geschlechtsspezifische Fragen des BDIMR und sprechen uns für eine verstärkte Einbindung der BDIMR-Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti aus. Wir bekräftigen ferner unsere Unterstützung für die OSZE-Feldeinsätze und das OSZE-Sekretariat, insbesondere die Beraterin für Gleichbehandlungsfragen. Wir würdigen deren umfassenden Ansatz und ihre Arbeit zur Erleichterung nationaler Bemühungen um die Verhütung des Menschenhandels, die strafrechtliche Verfolgung der Täter und den Schutz und Beistand für die Opfer.
Wir unterstützen außerdem die Arbeit des Arbeitskreises Menschenhandel des Stabilitätspakts unter der Schirmherrschaft der OSZE. Wir zollen ihm Anerkennung für seine Rolle als treibende Kraft für die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und für die Entwicklung einschlägiger Initiativen.

II.
Wir erkennen die Notwendigkeit an, auf die tieferen Ursachen des Menschenhandels einzugehen und die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten und Benachteiligungen abzubauen, die ebenfalls illegale Migration bewirken und die organisierte kriminelle Netzwerke zu ihrem Vorteil nutzen können. Ferner erkennen wir die Notwendigkeit an, die Korruption zu bekämpfen, die das Funktionieren dieser Netzwerke erleichtert. Wir empfehlen, dass das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE eine größere Rolle bei der Behandlung aller wirtschaftlichen Aspekte des Menschenhandels übernehmen möge.
Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass die Nachfrage in den Zielländern nach den Diensten von Personen, die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Zwangsarbeit, der Sklaverei oder anderer

sklavereiähnlicher Praktiken wurden, untrennbar mit dem Menschenhandel verbunden ist. Wir fordern die Zielländer nachdrücklich auf, wirksame Maßnahmen gegen diese Nachfrage zu einem zentralen Element ihrer Strategie zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels zu machen und gegenüber sexueller Ausbeutung, Sklaverei und allen Formen der Ausbeutung von Zwangsarbeit gleich welcher Art null Toleranz zu üben.

Wir sind tief besorgt über Berichte, denen zufolge einige Missionsmitglieder internationaler Organisationen vor allem in Ländern nach einem Konflikt an Aktivitäten im Zusammenhang mit Menschenhandel beteiligt sind. Wir verweisen erneut auf die Wichtigkeit des Beschlusses Nr. 426 des Ständigen Rates vom 12. Juli 2001 über den Menschenhandel und ermutigen zur Verabschiedung und Umsetzung einschlägiger Maßnahmen wie etwa des „OSZE-Verhaltenskodex für Missionsmitglieder". Wir werden es nicht dulden, dass internationale Bedienstete an illegalen Aktivitäten beteiligt sind, zu diesem verbrecherischen Handel anstiften oder gegen den erwähnten Verhaltenskodex verstoßen. Wir verpflichten uns, alle nur vertretbaren Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass internationale Bedienstete von ihren jeweiligen nationalen – und gegebenenfalls örtlichen – Behörden für derartige Handlungen zur Rechenschaft gezogen werden.

Wir äußern unsere Besorgnis über den zunehmenden Handel mit Minderjährigen und befürworten in Anerkennung der besonderen Bedürfnisse von Kindern weitere Studien und einen verstärkten Informationsaustausch über den Kinderhandel; unter gebührender Bedachtnahme auf das Kindeswohl, das bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig zu berücksichtigen ist, fordern wir die Ausarbeitung von eigenen Maßnahmen zum Schutz minderjähriger Opfer des Menschenhandels vor weiterer Ausbeutung unter Bedachtnahme auf ihr seelisches und körperliches Wohlergehen.

Wir werden danach trachten, geeignete Maßnahmen zur Verhütung des Menschenhandels in unseren Ländern zu ergreifen, etwa in Form zielgerichteter Aufklärungskampagnen und Erziehung in den Herkunfts- und Transitländern, die sich insbesondere an die Jugend und andere gefährdete Gruppen richten, und werden bemüht sein, entsprechende Kampagnen in den Zielländern zu erarbeiten, Schulungen für die zuständigen öffentlichen Bediensteten und Staatsbeamten in den Bereichen Strafverfolgung, Grenzkontrolle, Strafrechtspflege und soziale Dienste zu organisieren und volle Zusammenarbeit mit NGOs in diesem Bereich zu empfehlen.

Wir werden danach trachten, den Opfern von Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kindern, Beistand und Schutz zu gewähren und zu diesem Zweck gegebenenfalls wirksame und umfassende nationale Überweisungsmechanismen einzurichten, die dafür sorgen, dass Opfer von Menschenhandel nicht allein deshalb, weil sie Opfer von Menschenhandel waren, strafrechtlich verfolgt werden. Die Würde und die Menschenrechte der Opfer müssen zu jeder Zeit gewahrt werden. Wir werden geeignete Maßnahmen wie geschützte Unterbringungseinrichtungen und die Einführung entsprechender Repatriie-

rungsverfahren für die Opfer von Menschenhandel unter gebührender Berücksichtigung ihrer Sicherheit in Erwägung ziehen, einschließlich der Ausstellung von Ausweisen, sowie die Entwicklung von Grundsätzen betreffend die Gewährung von wirtschaftlichen und sozialen Leistungen für die Opfer sowie deren Rehabilitation und Wiedereingliederung in die Gesellschaft.
Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Akteuren in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern für die Rückkehrprogramme für die Opfer von Menschenhandel ausschlaggebend ist und deren Wiedereingliederung erleichtert. Deshalb ermutigen wir alle Opferhilfsorganisationen einschließlich der NGOs, ihre Zusammenarbeit auszubauen.
Wir werden überlegen, gesetzliche oder andere Maßnahmen zu treffen, die es Opfern von Menschenhandel in geeigneten Fällen und unter Berücksichtigung humanitärer oder privater Umstände erlauben, vorübergehend oder auf Dauer in unserem Hoheitsgebiet zu bleiben.
Wir rufen die Teilnehmerstaaten auf, die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, einschließlich Straftaten wie illegaler Drogen- und Waffenhandel und Schmuggel von Migranten, zu verstärken. In diese Zusammenarbeit sollten für die Zwecke der strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung der für Menschenhandel Verantwortlichen im Einklang mit innerstaatlichem Recht und gegebenenfalls internationalen Verpflichtungen auch internationale Strafverfolgungsbehörden wie Europol und Interpol sowie die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) eingebunden werden. Diesbezüglich ersuchen wir, dass der Leitende Polizeiberater dem Kampf gegen den Menschenhandel verstärkte Aufmerksamkeit widmet.
Wir betonen erneut die Notwendigkeit einzelstaatlicher Strategien, um die Kräfte im Kampf gegen den Menschenhandel zu vereinen und die Koordination zwischen nationalen, internationalen und regionalen Organisationen in diesem Bereich zu verbessern. Dieser Notwendigkeit könnte durch Maßnahmen wie die Einsetzung ressortübergreifender Gremien und nationaler Koordinatoren oder gegebenenfalls anderer einschlägiger Gremien oder Mechanismen entsprochen werden.

III.
Wir kommen überein, die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen OSZE-Strukturen und -Institutionen sowie zwischen der OSZE und anderen einschlägigen internationalen Organisationen und Akteuren, einschließlich der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, des Europarats, der Europäischen Union und der Internationalen Organisation für Migration, auf Grundlage eines mehrdimensionalen Ansatzes zu vertiefen, und beauftragen den Ständigen Rat zu prüfen, wie eine solche Zusammenarbeit im Hinblick auf die Bekämpfung des Menschenhandels besser sichergestellt werden kann.
Wir beauftragen den Ständigen Rat, über die informelle Arbeitsgruppe Gleichbehandlungsfragen und Bekämpfung des Menschenhandels den vorge-

schlagenen OSZE-Aktionsplan 2000 für Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überarbeiten und bis 25. Juli 2003 einen neuen Entwurf für weitere Aktivitäten zu erstellen.
Wir beauftragen den Amtierenden Vorsitz und den Ständigen Rat, für den Informationsaustausch, die Überprüfung von Verpflichtungen und die Verbreitung bewährter Methoden zur Bekämpfung des Menschenhandels von den bestehenden OSZE-Gremien und -Foren Gebrauch zu machen und sich dafür zu verwenden, dass Experten als Vertreter einschlägiger nationaler Institutionen und Gremien sowie Vertreter internationaler Partnerorganisationen und -NGOs regelmäßig beigezogen werden.

IV. Erklärungen des Ministerrats

(1)
1. Im Rückblick auf das Engagement der OSZE in Südosteuropa im Jahr 2002 zollen wir den Ländern der Region Anerkennung für ihre Bemühungen um die weitere Festigung von Sicherheit, Stabilität und Demokratie und begrüßen die positiven Entwicklungen in dieser Hinsicht. Die OSZE setzte ihre Hilfestellung bei der Förderung von Frieden und Stabilität in der Region fort, und wir bekräftigen unsere Verpflichtung, die Länder der Region auf ihrem Weg zu Frieden und Wohlstand zu unterstützen. Wir nehmen auch ihr unverbrüchliches Bekenntnis zur Integration in die europäischen und euroatlantischen Strukturen zu Kenntnis. Wir sind uns im Klaren darüber, dass die Verantwortung für Fortschritte in Politik und Wirtschaft hauptsächlich bei den Regierungen und Menschen der Region liegt und begrüßen diesbezüglich die verbesserten nachbarschaftlichen Beziehungen und die verstärkte regionale Zusammenarbeit. Wir werden uns weiterhin darum bemühen, dass die Fortschritte unumkehrbar und bestandfähig werden, und gemeinsame Ziele auf der Grundlage gemeinsamer Verpflichtungen und Wertvorstellungen verwirklicht werden.
2. In Erneuerung unseres Bekenntnisses zur Schlussakte von Helsinki, zur Charta von Paris und zur Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul 1999 unterstützen wir uneingeschränkt die territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen der Staaten in Südosteuropa. Wir begrüßen die Bemühungen der Regierungen, gemeinsam mit der OSZE und anderen internationalen Organisationen in ehemaligen Krisengebieten den Frieden zu sichern und die Sicherheit und Stabilität zu festigen. Wir erwarten die vollständige Einhaltung aller internationalen Verpflichtungen und bekräftigen unsere Verpflichtung, die Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen uneingeschränkt umzusetzen. Wir sind bereit, auch weiterhin eine aktive Rolle in der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo zu übernehmen und den vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) Hilfestellung zu leisten. Wir sehen

einer raschen Verabschiedung der Verfassungsurkunde für Serbien und Montenegro und der anschließenden Durchführung entgegen. Wir würdigen die unablässigen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft und der Regierungsstellen von Bosnien und Herzegowina um eine Stärkung der Eigenverantwortung der lokalen Akteure für den Reformprozess im Land durch die Umsetzung des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensverträge von Dayton/Paris) und ermutigen sie dazu, davon nicht abzulassen.

3. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Bemühungen der Länder der Region, multiethnische Gesellschaften auf der Grundlage der Stärkung demokratischer Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten aufzubauen. Wir ermutigen die betroffenen Länder der Region dazu, Gesetze über nationale Minderheiten im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen und den Empfehlungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten zu verabschieden und umzusetzen. Wir sind davon überzeugt, dass der Aufbau eines wirksamen, nichtdiskriminierenden Schulsystems ein unerlässliches Instrument zur Herbeiführung der Versöhnung ist und begrüßen eine verstärkte Rolle der OSZE in Bosnien und Herzegowina auf diesem Gebiet.

4. Wir begrüßen die Entwicklung von Initiativen zur Stärkung regionaler Zusammenarbeit in Flüchtlings- und Vertriebenenfragen, erwarten deren Verwirklichung und ermutigen die betroffenen Länder zu zusätzlichen Maßnahmen zur Erleichterung bestandfähiger Lösungen für ihre Not, einschließlich der uneingeschränkten Ausübung ihres Rechts auf Rückkehr und Wiedereinbesitznahme ihres Eigentums in der gesamten Region.

5. Wir begrüßen die Fortschritte auf dem Weg zur Schaffung stabiler und demokratischer Institutionen in der Region. Mit Befriedigung stellen wir fest, dass die vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE beobachteten Wahlen weitgehend im Einklang mit internationalen Normen abgehalten wurden. Die OSZE war erfolgreich mit der Organisation von Wahlen im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien). Wir ermutigen die betroffenen Länder zu weiteren Schritten zur Abänderung ihrer Wahlgesetze gemäß den Empfehlungen des BDIMR der OSZE.

6. Die OSZE wird über ihre Institutionen, Feldeinsätze und sonstigen kooperativen Instrumente im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit weiterhin das Ihrige zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in der Region beitragen und den Ländern der Region in ihren Bemühungen zur Bewältigung aktueller und neuer Herausforderungen an die Sicherheit und Stabilität zur Seite stehen. Wir begrüßen die Initiativen der Länder der Region im Hinblick auf eine zunehmende regionale Zusammenarbeit und ermutigen sie dazu, in ihren diesbezüglichen Anstrengungen nicht nachzulassen. Wir stehen zu unserer Zusage, mit den Ländern der Region zusammenzuarbeiten, um den Bedrohungen des Terrorismus, des organisierten Verbrechens, der

Korruption, der illegalen Einwanderung und des illegalen Handels mit Waffen, Suchtstoffen und Menschen entgegenzutreten. Wir bekräftigen unsere Unterstützung für die Arbeit des Arbeitskreises Menschenhandel des Stabilitätspakts. Die OSZE ist bereit, mit den Ländern der Region und anderen Institutionen oder Organisationen zusammenzuarbeiten, um die Grenzen sicher zu machen.

7. Wir begrüßen das von den Ländern der Region gewünschte verstärkte Engagement der OSZE bei Polizeiaktivitäten, einschließlich der Entwicklung eines Instrumentariums für den Kampf gegen das organisierte Verbrechen in seiner regionalen Dimension. Mit besonderer Genugtuung nehmen wir die Fortschritte bei der Verwirklichung gemeinsamer Programme für multiethnische Polizeiausbildung und bürgernahe Polizeiarbeit zur Kenntnis. Wir begrüßen die Einrichtung einer EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina, welche die Internationale Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen ablösen wird.

8. Wir stehen zu unserer Verpflichtung, den Ländern bei der Bewältigung der Herausforderungen des Übergangsprozesses und der Modernisierung ihrer Wirtschaft zu helfen, erkennen jedoch an, dass die wichtigsten Träger der Unterstützung für die Region von außen der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der Europäischen Union und der ihn ergänzende Stabilitätspakt für Südosteuropa unter der Schirmherrschaft der OSZE sind. Wir begrüßen die engere, sich gegenseitig verstärkende Zusammenarbeit in der Region zwischen der OSZE und der Europäischen Union. Wir bekennen uns unverändert zum Stabilitätspakt und begrüßen die Aktivitäten des südosteuropäischen Kooperationsprozesses und anderer regionaler Initiativen und Organisationen, die wir dazu ermutigen, engere Beziehungen zum Stabilitätspakt herzustellen.

9. Wir begrüßen das Bekenntnis der Länder der Region zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen. Wir erwarten eine vollständige und umfassende Zusammenarbeit aller mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und ermutigen die betreffenden Länder dazu, alle dafür notwendigen Schritte zu setzen. Alle diejenigen, gegen die der Gerichtshof Anklage erhebt, sind ausnahmslos den ICTY-Organen auszuliefern, damit ihnen der Prozess gemacht werden kann, und der Zugang zu Zeugen und Archiven sollte gewährleistet sein. Wir begrüßen die vom Internationalen Strafgerichtshof geplante Einbindung örtlicher Gerichte in die Kriegsverbrecherprozesse.

10. Wir begrüßen die fortgesetzte Tätigkeit der OSZE zur Unterstützung der Durchführung von Anhang 1-B Artikel II und IV der Friedensverträge von Dayton/Paris. Wir ermutigen die Parteien von Artikel II, ihre freiwilligen Aktivitäten fortzusetzen, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Verfahren, die es den Streitkräften der Gebietseinheiten ermöglichen, einander bei Unglücksfällen und Naturkatastrophen Hilfestellung zu leisten. Wir begrüßen die Fortschritte zu Artikel IV, ermutigen die Parteien allerdings

auch, die Frage der Anzahl schwerer Waffen in ausgenommenen Kategorien, die ihnen Ausrüstungen über die zulässigen Obergrenzen hinaus gestattet, zu lösen. Wir begrüßen die erste Zusammenkunft der Kommission für die Durchführung des Abschließenden Dokuments der Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V der Friedensverträge von Dayton/Paris und sind bereit, ihre künftige Arbeit zu unterstützen.
11. Wir fordern die Länder der Region dazu auf, wirksame Waffenexportregelungen im Einklang mit den OSZE-Prinzipien und -Dokumenten, einschließlich des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, auszuarbeiten und umzusetzen. Wir begrüßen die Zusammenarbeit mit dem Stabilitätspakt bei Problemen wie der maßlosen und destabilisierenden Anhäufung und unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen.

(2)
1. Die OSZE begrüßt die wertvollen Beiträge zur Stärkung der Stabilität und Sicherheit in der Region, die die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft zur Stabilisierung der Lage in Afghanistan leisteten. Die zentralasiatischen Länder spielen in diesem Zusammenhang eine unverzichtbare Rolle im Hinblick auf die Bewältigung konkreter Sicherheitsprobleme in der Region und die Förderung der Entwicklung von Politik und Wirtschaft.
2. Wir teilen die Besorgnis der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in Bezug auf die Sicherheitslage in der Region, etwa auch angesichts der Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus, das organisierte Verbrechen sowie den Drogen- und den Waffenhandel. Wir werden uns gemeinsam mit den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten weiterhin mit diesen Anliegen auseinander setzen. 2002 arbeitete die OSZE stetig an der Umsetzung des Bukarester Aktionsplans und des im Dezember 2001 verabschiedeten Aktionsprogramms von Bischkek. Die OSZE, ihre Institutionen und Feldeinsätze unterstützen die entschlossenen Bemühungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten zur Bekämpfung und Verhütung des Terrorismus auf der Grundlage der in diesen Dokumenten niedergelegten Prinzipien.
3. Wir begrüßen die Bemühungen der zentralasiatischen Staaten um den Ausbau ihrer Zusammenarbeit mit der OSZE. Unser Augenmerk gilt nach wie vor der menschlichen Dimension, doch werden wir danach trachten, größere Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen des OSZE-Sicherheitskonzepts sowohl auf der politischen wie auch auf Projektebene herzustellen. Im Hinblick darauf ist uns bewusst, dass wir unsere Aktivitäten in der ökonomischen und ökologischen Dimension auch als Grundlage für wirksame politische und soziale Reformen unbedingt verstärken müssen. Ein unerlässlicher Faktor wird dabei die verbesserte Koordination mit anderen in der Region tätigen internationalen Organisationen und Institutionen, einschließlich der Europäischen Union, sein. Die weitere Unterstützung für politische, wirtschaftliche, ökologische und soziale Reformen durch die OSZE

wird zu Stabilität und Wohlstand in der Region beitragen. Wir stellen insbesondere fest, dass sich die Umweltkrise am Aralsee negativ auf eine bestandfähige Entwicklung auswirkt und die Stabilität und Sicherheit in der weiteren Region gefährdet.
4. Wir ermutigen die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in ihren Bemühungen, in Erfüllung aller OSZE-Verpflichtungen in den drei Dimensionen Reformen zur politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in ihren jeweiligen Ländern durchzuführen. Die Bemühungen der OSZE, ihrer Gremien und Institutionen in Unterstützung der Anstrengungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten um Stärkung der Demokratie und demokratischer Institutionen, um Festigung der Rechtsstaatlichkeit und Förderung des Wohlstands durch marktwirtschaftliche Entwicklung werden weitergehen.

(3)
1. Wir sind zutiefst besorgt, dass trotz der Bemühungen der Republik Moldau und der Vermittler der OSZE, der Russischen Föderation und der Ukraine, 2002 keinerlei Fortschritte im Hinblick auf Verhandlungen über eine umfassende politische Regelung des Problems Transnistrien zu verzeichnen waren. Wir bekräftigen, dass bei der Beilegung dieses Konflikts die Souveränität und territoriale Integrität der Republik Moldau sichergestellt sein müssen. In diesem Zusammenhang betonen wir die wichtige Rolle der Vermittler für die Erleichterung der Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses in der bestehenden fünfseitigen Form und wir begrüßen insbesondere ihren Vorschlag für eine Regelung, das so genannte „Kiew-Dokument“, das als Grundlage für Verhandlungen über den Status der Region Transnistrien der Republik Moldau angenommen wurde.
2. Wir bedauern, das trotz all dieser Bemühungen die transnistrische Seite weiterhin den Verhandlungsprozess blockiert. Wir begrüßen diesbezüglich die Bereitschaft aller maßgeblichen Parteien, sich für eine dauerhafte politische Lösung zu verwenden.
3. Wir begrüßen den fristgerechten Abschluss des Abzugs der russischen durch den KSE-Vertrag begrenzten Ausrüstung aus der Region Transnistrien der Republik Moldau.
4. Wir begrüßen ferner die Bemühungen der Russischen Föderation, ihrer auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 eingegangenen Verpflichtung nachzukommen, den Abzug der russischen Streitkräfte vom Hoheitsgebiet Moldaus bis Ende 2002 abzuschließen. Wir nehmen zur Kenntnis, dass 2002 gewisse Fortschritte in Bezug auf den Abzug beziehungsweise auf die Verwertung einer gewissen Menge an Munition und sonstiger Militärausrüstung, die im Eigentum der Russischen Föderation stehen, erzielt wurden.
5. Wir sind jedoch besorgt über die Verzögerung in Bezug auf den vollständigen und transparenten Abzug beziehungsweise die vollständige und transparente Verwertung russischer Munition und Militärausrüstung, die teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die transnistrischen Behörden systematisch

Schwierigkeiten machten und Hindernisse in den Weg legten, die nicht hingenommen werden können.
6. Wir würdigen die Bemühungen aller Teilnehmerstaaten der OSZE, die zum freiwilligen Fonds beitrugen, um es der OSZE zu ermöglichen, der Russischen Föderation bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 zu helfen. Wir begrüßen die verpflichtende Zusage der Russischen Föderation, den Abzug der russischen Streitkräfte ehestmöglich abzuschließen, sowie ihre Absicht, dies bis zum 31. Dezember 2003 zu tun, sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind. Wir ermutigen die Teilnehmerstaaten der OSZE dazu, ihre Unterstützung für den Abzug/die Verwertung von Munition und sonstiger Militärausrüstung durch die Russische Föderation durch geeignete politische Maßnahmen und durch einen ersten oder durch weitere Beiträge in den zu diesem Zweck eingerichteten freiwilligen Fonds auf Grundlage regelmäßiger Berichte der OSZE-Mission in Moldau fortzusetzen.

(4)
1. Wir sind nach wie vor zutiefst besorgt darüber, dass es trotz des verstärkten Dialogs zwischen den Parteien und trotz der aktiven Unterstützung durch die Kovorsitzenden der Minsk-Gruppe nicht gelungen ist, eine Lösung im Konflikt um Berg-Karabach herbeizuführen. Wir stellen erneut fest, dass die rasche Beilegung dieses langwierigen Konflikts zu dauerhaftem Frieden sowie zu anhaltender Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit im südlichen Kaukasus beitragen wird.
2. Wir betonen erneut, wie wichtig eine Fortsetzung der Friedensgespräche ist, und fordern die Seiten dazu auf, ihre Bemühungen um eine rasche Lösung des Konflikts auf der Grundlage der Normen und Grundsätze des Völkerrechts fortzuführen. Wir ermutigen die Parteien ferner dazu, weitere Maßnahmen zu erkunden, die das gegenseitige Vertrauen stärken.
3. Wir begrüßen es, dass sich die Parteien zur Feuereinstellung und zur Herbeiführung einer friedlichen und umfassenden Regelung verpflichtet haben. Wir begrüßen insbesondere die fortgesetzten Treffen zwischen den Präsidenten von Armenien und Aserbaidschan und ihrer Sonderbeauftragten. Wir ermutigen die Parteien, ihre Bemühungen um eine gerechte und dauerhafte Lösung mit aktiver Unterstützung durch die Kovorsitzenden fortzusetzen.

(5)
1. Wir erneuern unser unverbrüchliches Bekenntnis dazu, die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität Georgiens zu unterstützen, und bestätigen die Dokumente früherer OSZE-Gipfel- und Ministerratstreffen betreffend Georgien.
2. Mit Bedauern stellen wir fest, dass die positive Dynamik des friedlichen Prozesses in der Region Zchinwali (Südossetien) in den letzten Monaten aus verschiedenen Gründen nachhaltig gestört wurde, und halten fest, wie wichtig

ein Festhalten an den im Abkommen von Sotschi vom 24. Juni 1992 vereinbarten Prinzipien einer friedlichen Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts ist. Wir unterstützen die Bemühungen der Gemeinsamen Kontrollkommission um Stabilisierung der Lage und würdigen die auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE vom 27. bis 29. Oktober 2002 in Castelo Branco beziehungsweise in Lissabon abgehaltenen konstruktiven Treffen von Expertengruppen im Rahmen der Fortsetzung des politischen Lösungsprozesses, bei denen die Russische Föderation als Vermittler auftrat, und an denen die OSZE-Mission in Georgien teilnahm. Wir nehmen zur Kenntnis, dass alle Seiten die Rolle betonten, die frühere Expertengruppentreffen und die Diskussion über verschiedene Aspekte der politischen Lösung, insbesondere über den Entwurf eines vorläufigen Dokuments insofern spielten, als sie die Basis für die Suche nach beiderseits annehmbaren Konfliktlösungen verbreiterten. Wir ermutigen die Seiten dazu, den Dialog auf allen Ebenen zu fördern und die Bemühungen zu verstärken, um politische Verhandlungen und die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu erleichtern, wofür eine rasche Einigung auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Rückgabe von Häusern und Eigentum an die Flüchtlinge und Binnenvertriebenen unerlässlich ist. Wir würdigen die finanzielle Unterstützung der EU für die Erhaltung der Verhandlungsdynamik und ihren Wunsch, sich am wirtschaftlichen Wiederaufbau zu beteiligen, der für Fortschritte in Richtung einer umfassenden Regelung so wichtig ist. Wir befürworten die Vergabe großzügiger Wirtschaftshilfe an Schlüsselbereiche und sprechen uns für die Entsendung einer internationalen Bedarfserhebungsmission in die Region aus.

3. Wir begrüßen die Einrichtung eines Sonderkoordinierungszentrums für die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Parteien bei der Verbrechensbekämpfung und fordern die internationale Gemeinschaft auf, die Aktivitäten des Zentrums nachhaltig zu unterstützen.

4. Wir würdigen die Tätigkeit des Kommandos der Gemeinsamen Friedenstruppe (JPKF) und des OSZE-Programms für rasches Eingreifen (REACT), die im Austausch gegen Waffen und Kampfmittel, die der JPKF freiwillig übergeben wurden, für die grundlegenden Bedürfnisse der georgischen und der ossetischen Gemeinschaft sorgten. Wir sehen weiteren Fortschritten im Jahr 2003 entgegen, die sich auf ein besseres Einvernehmen zwischen den Parteien insbesondere in Bezug auf die Festlegung des politischen Status der Region Zchinwali (Südossetien) im Staat Georgien stützen.

5. Wir würdigen und unterstützen die Bemühungen der Vereinten Nationen in Abchasien (Georgien) und ihre führende Rolle bei den Verhandlungen über eine friedliche Beilegung des Konflikts auf der Grundlage der Erhaltung der territorialen Integrität Georgiens und der Wahrung der Rechte aller an diesem Konflikt Beteiligten.

6. Wir bedauern, dass keine nennenswerten Fortschritte zur Überwindung der prekären Patt-Situation zu verzeichnen waren, die nach wie vor in Bezug auf

das zentrale Problem im georgisch-abchasischen Konflikt – dem künftigen Status Abchasiens im Staat Georgien – herrscht. Diesbezüglich fordern wir die Konfliktparteien zur Wiederaufnahme eines konstruktiven Dialogs auf und hoffen – ohne ihren endgültigen Vereinbarungen vorgreifen zu wollen –, dass beide Parteien, insbesondere die abchasische Seite, das unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen verfasste Dokument über die Aufteilung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten zwischen Tiflis und Suchumi annehmen werden, das die Grundlage für inhaltliche Verhandlungen bilden sollte. Die OSZE ist bereit, sich an allen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um eine friedliche Konfliktregelung aktiv zu beteiligen.

7. Wir begrüßen die Anzeichen für einen Abbau der Spannungen und eine Stärkung der Stabilität in der Region, die vor allem auf die gemeinsame UNOMIG-CISPKF Patrouillentätigkeit im Kodori-Tal zurückzuführen sind. Zur Stärkung dieser positiven Entwicklung sollten die Parteien alle bestehenden Vereinbarungen nach Treu und Glauben umsetzen, einschließlich insbesondere des Moskauer Waffenstillstandsabkommens vom 14. Mai 1994, und das gegenseitige Vertrauen zwischen ihnen sollte wieder hergestellt werden. Die allgemeine Sicherheits- und Menschenrechtslage in Abchasien (Georgien) ist nach wie vor instabil, insbesondere im Bezirk Gali. Hier ist die OSZE bereit, Bemühungen zur Förderung der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten aktiv zu unterstützen und eine künftige Vereinbarung über die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, die durch die massiven Zerstörungen und Zwangsaussiedlung aus ihren ständigen Wohnstätten vertrieben wurden, zu überwachen.

8. Mit Nachdruck fordern wir die Umsetzung der Empfehlungen der von den Vereinten Nationen angeführten gemeinsamen Bewertungsmission betreffend unter anderem die Eröffnung einer Außenstelle im Bezirk Gali, mit demselben Mandat und denselben Modalitäten wie das bestehende Menschenrechtsbüro der Vereinten Nationen in Suchumi, zu dem ein Menschenrechtsreferent der OSZE abgestellt wurde. In diesem Zusammenhang ist die OSZE bereit, ihre Projekte in Abchasien (Georgien) auf dem Gebiet der menschlichen Dimension auszuweiten.

9. Im Einklang mit den Verpflichtungen des OSZE-Gipfeltreffens von Istanbul 1999 unterstützen wir den Wunsch der Parteien, Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki und der russischen Militärobjekte im Hoheitsgebiet Georgiens zu Ende zu führen. Wir nehmen Kenntnis vom transparenten Besuch der OSZE-Militärexperten am Militärstützpunkt Gudauta in Abchasien (Georgien), der einen Meilenstein auf dem Weg zu einer raschen und rechtsgültigen Übergabe der Objekte von Gudauta darstellte. Wir würdigen den erfolgreichen Abschluss des Melange-Projekts, durch das Raketentreibstoff zu Dünger für die sauren Böden in Westgeorgien neutralisiert werden soll, und das von der OSZE verwaltet wird. Wir fordern die Teilnehmerstaaten eindringlich auf, weiterhin Beiträge zum freiwilligen Fonds zu leisten.

10. Angesichts der Sicherheitsanliegen in der Region äußern wir unsere Anerkennung für den wesentlichen Beitrag zu Stabilität und Vertrauen in der Region, den der Grenzbeobachtungseinsatz der OSZE entlang der Grenze zwischen Georgien und den Republiken Tschetschenien und Inguschetien (beide Russische Föderation) leistet. Wir weisen den Ständigen Rat an, Vorschläge zur Ausweitung des Grenzbeobachtungseinsatzes auf die Grenze zwischen Georgien und der Republik Dagestan (Russische Föderation) zu prüfen.

Beilage 1 zu den Erklärungen
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation Moldaus:
„Die Delegation der Republik Moldau möchte zu diesem Zeitpunkt feststellen, dass sie den Wortlaut dieses Dokuments im Interesse des notwendigen Konsenses akzeptiert und damit erneut ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit allen Teilnehmerstaaten bei der Förderung der Ziele unserer Organisation unter Beweis gestellt hat.
Wir sind der Ansicht, dass die Bestimmungen der Ministererklärungen die ganze OSZE-Gemeinschaft dazu verpflichten, für die vollständige und gewissenhafte Durchführung der Beschlüsse des Gipfeltreffens von Istanbul betreffend Moldau zu sorgen. Wir fordern die Russische Föderation mit Nachdruck auf, der von ihr 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtung, den Abzug ihrer Streitkräfte aus dem Hoheitsgebiet der Republik Moldau abzuschließen, nachzukommen, und erwarten von ihr, dass sie 2003 ihren diesbezüglichen politischen Willen unter Beweis stellt, wie es das vorliegende Dokument verlangt. Wie von allen Parteien, die an den Verhandlungen über diese Erklärung beteiligt waren, vereinbart, bezieht sich der Begriff ‚erforderliche Voraussetzungen' im Zusammenhang mit dem Abzug ausschließlich auf eventuelle technische Vorkehrungen und kann in keinem Fall für irgendwelche politische Umstände gelten.
Wir bedauern, dass in der Frage der Beilegung des transnistrischen Konflikts kein spürbarer Fortschritt zu verzeichnen war. Angesichts unserer Erkenntnis, dass dafür ausschließlich die transnistrische Führung verantwortlich ist, werden wir in naher Zukunft einen härteren Standpunkt einnehmen und eine Reihe konkreter Maßnahmen gegenüber dem Regime in Tiraspol ergreifen können, um dafür zu sorgen, dass der Konfliktbeilegungsprozess zügiger vorankommt. Diesbezüglich begrüßt die Republik Moldau die EU-Erklärung vom 4. Dezember 2002 über den transnistrischen Konflikt sowie die bereits geäußerte Bereitschaft anderer besorgter Länder, zu dieser gemeinsamen Bemühung beizutragen.
Die Republik Moldau erneuert ihr Bekenntnis zur Zusammenarbeit mit allen OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere mit den Mitgliedern der Europäi-

schen Union, den Vereinigten Staaten, der Russischen Föderation und der Ukraine, um dafür zu sorgen, dass unsere gemeinsamen Beschlüsse endlich in die Tat umgesetzt werden. Die Glaubwürdigkeit und Autorität dieser Organisation hängt davon ab, ob uns das gelingt."

Beilage 2 zu den Erklärungen
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation Georgiens:
„Die Delegation Georgiens willigte in den Konsens zum Entwurf der Erklärung über Georgien ein, möchte jedoch eine offizielle Klarstellung des Standpunkts Georgiens zu jenem Teil der Erklärung anbringen, der sich auf die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Russischen Föderation aus der Gemeinsamen Erklärung von Istanbul bezieht.
Wir sind nach wie vor überzeugt, dass die Russische Föderation ihre Verpflichtungen nicht vollständig erfüllt hat, unter anderem ist die Frage der Schließung und Auflösung des Militärstützpunkts Gudauta nach wie vor nicht gelöst und wird es auch solange bleiben, bis die Russische Föderation ausreichende transparente Maßnahmen trifft und der Militärstützpunkt rechtsgültig an die georgische Seite übergeben wird.
Gemeinsam mit der KSE-Gemeinschaft fordern wir die Russische Föderation auch dazu auf, die Verhandlungen unverzüglich wieder aufzunehmen und eine Vereinbarung über die Dauer und die Art der Beendigung des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki und der russischen Militärobjekte im Hoheitsgebiet Georgiens herbeizuführen. Diesbezüglich sind die souveränen Rechte Georgiens und das *Grundprinzip des KSE-Vertrags betreffend die Notwendigkeit der freiwillig erteilten Zustimmung eines Staats zu jeder Dislozierung ausländischer Truppen auf seinem Hoheitsgebiet* zu berücksichtigen. Wir erwarten, dass die Russische Föderation ihre Haltung nach Maßgabe der souveränen Ansprüche des aufnehmenden Staats abändert, was es uns ermöglichen wird, dieses Problem auf konstruktive Art und Weise endgültig zu lösen. Andernfalls behält sich Georgien das Recht vor, gemäß den Erfordernissen seiner nationalen Interessen zu handeln."

Beilage 3 zu den Erklärungen
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation Aserbaidschans:
„In Bezug auf den soeben verabschiedeten Beschluss des 10. Treffens des OSZE-Ministerrats möchte ich eine interpretative Erklärung gemäß Absatz 79, Kapitel 6 der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen abgeben:

Die Republik Aserbaidschan hat sich dem Konsens zur Erklärung über den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan ausgehend von den folgenden Grundsätzen der OSZE angeschlossen, die wie folgt lauten:
‚Die Teilnehmerstaaten werden die territoriale Integrität eines jeden Teilnehmerstaates achten.
Dementsprechend werden sie sich jeder mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen unvereinbaren Handlung gegen die territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit oder Einheit eines jeden Teilnehmerstaates enthalten, insbesondere jeder derartigen Handlung, die eine Androhung oder Anwendung von Gewalt darstellt.
Die Teilnehmerstaaten werden ebenso davon Abstand nehmen, das Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaates zum Gegenstand einer militärischen Besetzung oder anderer direkter oder indirekter Gewaltmaßnahmen unter Verletzung des Völkerrechts oder zum Gegenstand der Aneignung durch solche Maßnahmen oder deren Androhung zu machen. Keine solche Besetzung oder Aneignung wird als rechtmäßig anerkannt werden.‘
Die Republik Aserbaidschan möchte darüber hinaus betonen, dass der Grundsatz des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung gemäß dem folgenden Prinzip der Schlussakte von Helsinki auszuüben ist:
‚Die Teilnehmerstaaten werden die Gleichberechtigung der Völker und ihr Selbstbestimmungsrecht achten, indem sie jederzeit in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen und den einschlägigen Normen des Völkerrechts handeln, einschließlich jener, die sich auf die territoriale Integrität der Staaten beziehen.‘
Ferner erklärt die Republik Aserbaidschan, dass der Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan nur auf der Grundlage der vollen Achtung der territorialen Integrität Aserbaidschans beigelegt werden kann, das heißt:

- eindeutige Anerkennung der territorialen Integrität Aserbaidschans, zu dem untrennbar die Region Berg-Karabach gehört, durch Armenien
- sofortiger und bedingungsloser Abzug der armenischen Besatzungstruppen aus allen Gebieten Aserbaidschans, einschließlich der Region Berg-Karabach
- Herbeiführung aller Bedingungen, die die sichere Rückkehr der zwangsvertriebenen aserbaidschanischen Bevölkerung in ihre Gebiete begünstigen

Die Republik Aserbaidschan erklärt ferner, dass unabhängig davon, welche Form der Selbstverwaltung für die in der Region Berg-Karabach von Aserbaidschan lebende armenische Gemeinde ausgearbeitet wird, sie jedenfalls nur auf der Grundlage der vollen Achtung der territorialen Integrität Aserbaidschans möglich sein wird.
Ich ersuche, diese Erklärung dem Journal des Tages beizufügen.“

Beilage 4 zu den Erklärungen
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation Dänemarks im Namen der Europäischen Union:
„In der Moldau-Frage möchte die EU auf die Erklärung des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zum Transnistrien-Konflikt in Moldau verweisen, die am 4. Dezember 2002 in Brüssel und Kopenhagen abgegeben wurde:
‚Die EU ist tief besorgt über die Lage hinsichtlich des Transnistrien-Konflikts in der Republik Moldau. Die EU betont, dass eine Konfliktlösung gefunden werden muss, bei der die territoriale Unversehrtheit des moldauischen Staates uneingeschränkt gewahrt bleibt. Die EU ruft die Konfliktparteien nachdrücklich dazu auf, die Verhandlungen im Hinblick darauf voranzutreiben, dass so bald wie möglich eine Lösung gefunden wird.
Die EU bedauert die geringen Fortschritte bei der Erfüllung der in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen.
Die EU hat durchwegs die Bemühungen der internationalen Vermittler zur Erleichterung einer Konfliktlösung unterstützt, und sie bedauert zutiefst die mangelnde Bereitschaft der transnistrischen Seite zur Zusammenarbeit im Verhandlungsprozess.
Die EU bringt ihre Besorgnis über die illegalen, mit dem Konflikt zusammenhängenden Aktivitäten zum Ausdruck. Sie fordert alle beteiligten Parteien dazu auf, diesen ein Ende zu setzen, und bekundet ihre Bereitschaft, Maßnahmen zu prüfen, die zur Erreichung dieses Ziels und zur Förderung einer politischen Lösung beitragen können.
Die EU erwartet, dass alle Partner in der Region konstruktiv im Verein mit den internationalen Bemühungen zusammenarbeiten werden, damit es zu einem Durchbruch in der festgefahrenen politischen Situation kommt und der Verhandlungsprozess wieder in Bewegung gebracht wird.‘ “

Beilage 5 zu den Erklärungen
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation der Niederlande (auch im Namen Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Griechenlands, Islands, Italiens, Kanadas, Luxemburgs, Norwegens, Polens, Portugals, Spaniens, der Tschechischen Republik, der Türkei, Ungarns, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika):
„Im Zusammenhang mit Absatz 11 der Erklärung des Ministerrats und den Erklärungen des Ministerrats zu Moldau und Georgien möchten wir Absatz 15 der Gipfelerklärung von Prag der NATO-Länder vom 21. November 2001 zitieren:

‚Wir erneuern unser Bekenntnis zum KSE-Vertrag und bekräftigen unser Bemühen um ein rasches Inkrafttreten des angepassten Vertrags. Das KSE-Regime leistet einen grundlegenden Beitrag zu einem sichereren und integrierteren Europa. Wir begrüßen das Vorgehen jener Nicht-KSE-Länder, die ihre Absicht erklärt haben, einen Antrag auf Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag nach dessen Inkrafttreten stellen zu wollen. Ihr Beitritt wäre ein wichtiger weiterer Beitrag zur Stabilität und Sicherheit in Europa. Wir begrüßen die beachtlichen Ergebnisse der Bemühungen Russlands um eine Reduzierung der Streitkräfte in dem Gebiet nach Artikel V des Vertrags auf vereinbarte Niveaus. Wir fordern mit Nachdruck die rasche Erfüllung der offenen Verpflichtungen von Istanbul in Bezug auf Georgien und Moldau, welche die Voraussetzungen für die Verbündeten und andere Vertragsstaaten schaffen wird, die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags voranzutreiben.‘ “

V. Beschlüsse des Ministerratstreffens von Porto

Beschluss Nr. 1
Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus[2]

Der Ministerrat,
nimmt Kenntnis vom umfassenden Bericht des Generalsekretärs über die Maßnahmen von OSZE-Gremien und -Institutionen zur Bekämpfung des Terrorismus, einschließlich der Umsetzung des Bukarester Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus und des Aktionsprogramms von Bischkek;
beschließt, dass alle OSZE-Teilnehmerstaaten, -Gremien und -Institutionen dringend mit der Umsetzung ihrer in Bukarest eingegangenen Verpflichtungen fortfahren und deren Wirksamkeit sicherstellen sollen;
bekräftigt die Verpflichtung aller Teilnehmerstaaten, so bald wie möglich allen 12 Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen betreffend den Terrorismus beizutreten, und begrüßt die von den Teilnehmerstaaten, die diese Verfahren bereits abgeschlossen haben, getroffenen Maßnahmen;
verpflichtet sich, den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über neue universelle Vertragswerke in diesem Bereich anzustreben, die derzeit in den Vereinten Nationen im Gange sind, und bekräftigt seine Bereitschaft, in Abstimmung mit dem Ausschuss für Terrorismusbekämpfung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen Ersuchen um technische Hilfe und Kapazitätsaufbau im Interesse der Förderung der Ratifikation und Umsetzung der Vertragswerke der Vereinten Nationen gegen den Terrorismus und anderer einschlägiger Antiterror-Instrumente zu prüfen;

2 MC(10).DEC/1.

fordert alle Staaten angesichts der Gefahr, die Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen darstellen, eindringlich auf, an den in den Vereinten Nationen im Gange befindlichen Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung von Akten des Nuklearterrorismus sowie an den Verhandlungen in der Internationalen Atomenergie-Organisation über ein Protokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über den physischen Schutz von Kernmaterial mitzuarbeiten;

begrüßt die vom Vorsitz des Forums für Sicherheitskooperation berichteten Aktivitäten des Forums im Einklang mit dessen Fahrplan und ersucht das Forum für Sicherheitskooperation nachdrücklich, im Rahmen seines Mandats und Zuständigkeitsbereichs weiter mit Angelegenheiten der Terrorismusbekämpfung befasst zu bleiben;

ermutigt den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, weiter Programme in Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung durchzuführen und damit die Bemühungen der Teilnehmerstaaten um eine Stärkung ihrer Fähigkeiten zur Verhütung und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu unterstützen;

begrüßt den im Juli 2002 gefassten Beschluss (PC.DEC/487), dass alle OSZE-Teilnehmerstaaten den Fragebogen der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (Financial Action Task Force - FATF) zur Selbstbewertung hinsichtlich der Einhaltung der acht Sonderempfehlungen betreffend die Terrorismusfinanzierung ausfüllen, und stellt anerkennend fest, dass die Rücklaufrate der OSZE bisher 88 Prozent beträgt; verpflichtet sich, Schritte zur raschen Umsetzung der acht Sonderempfehlungen der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen betreffend die Terrorismusfinanzierung zu unternehmen;

erinnert an die Empfehlung des Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, dass die OSZE unter anderem Aktivitäten im Bereich der Polizeiarbeit, der Grenzsicherung, der Bekämpfung des Menschenhandels und der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unternimmt; ersucht, dass interessierte Geber in Erwägung ziehen, die notwendigen Ressourcen zur Durchführung von OSZE-Projekten zur Bekämpfung des Terrorismus bereitzustellen;

beschließt, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten, -Gremien und -Institutionen ihre Bemühungen und ihre gemeinsame Verpflichtung zur Bekämpfung des Terrorismus und der ihn begünstigenden Bedingungen verstärken und dabei die Stärken und Vorteile, das umfassende Sicherheitskonzept, die Kompetenz in Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge, das umfassende Instrumentarium an bewährten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen sowie das Expertenwissen der OSZE in Bezug auf Kapazitätsaufbau einsetzen werden.

Beschluss Nr. 2
Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert[3]

Der Ministerrat,
geleitet durch die Erklärung des Ministerrats von Bukarest (2001) und insbesondere durch Absatz 8 über die Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert,
unter Hinweis auf OSZE-Dokumente und -Beschlüsse, einschließlich der auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta, in denen Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich aufgezeigt werden, sowie in Bekräftigung der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zu solidarischer Zusammenarbeit, um diesen Risiken und Herausforderungen auf der Grundlage der Charta der Vereinten Nationen, der völkerrechtlichen Normen und Grundsätze sowie der in der OSZE eingegangenen Verpflichtungen zu begegnen,
eingedenk der Notwendigkeit, das Konzept der auf der souveränen Gleichheit und der Solidarität der Staaten gründenden gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit weiterzuentwickeln,
erneut auf die wichtige Rolle verweisend, die der OSZE beim Aufbau wirksamer kooperativer Mechanismen gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen Raum sowie, zu diesem Zweck, bei der Vertiefung des Dialogs innerhalb der OSZE und ihrer Zusammenarbeit und Partnerschaft mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit zukommt,
entschlossen, die Wirksamkeit sicherheitsrelevanter Aktivitäten in allen drei Dimensionen der OSZE entsprechend den sich entwickelnden europäischen und globalen Prozessen zu verstärken,
unter Berücksichtigung der vom portugiesischen Vorsitz eingeleiteten Erörterungen über die Entwicklung einer künftigen OSZE-Strategie sowie der Beiträge der Teilnehmerstaaten,
hat beschlossen,

- den Ständigen Rat zu beauftragen, 2003 seine Arbeit an einer umfassenden OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert fortzusetzen und das Forum für Sicherheitskooperation um einen eigenen, seinem Zuständigkeitsbereich und Mandat entsprechenden Beitrag zu dieser Arbeit zu ersuchen.

Diese Strategie wird unter anderem - Bedrohungen für unsere gemeinsame Sicherheit und Stabilität aufzeigen und ihre Neuartigkeit sowie ihre Hauptursachen analysieren,

3 MC(10).DEC/2.

- auf die Rolle der OSZE-Gremien, -Institutionen und -Feldeinsätze und deren koordinierten Ansatz im Umgang mit Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität eingehen,
- darlegen, wie die OSZE Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität abwenden oder diesen entgegentreten kann und welchen Beitrag sie zu den diesbezüglichen internationalen Bemühungen leisten kann. Sie sollte insbesondere
  - die bestehenden Kooperationsinstrumente und -mechanismen der OSZE anpassen oder nötigenfalls ergänzen,
  - verstärkte Formen der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen in diesem Bereich festlegen,
  - die Reaktion der OSZE auf den Bedarf von Teilnehmerstaaten an Kapazitätsaufbau zur Bewältigung von Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität verbessern und dabei die Interessen aller Teilnehmerstaaten berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang werden die Teilnehmerstaaten zur Überprüfung der Umsetzung dieser Strategie unter anderem von der jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE Gebrauch machen.

Der Ministerrat beschließt ferner,

- dass die Arbeit an der Strategie in einer eigenen Arbeitsgruppe des Ständigen Rates in enger Zusammenarbeit mit dem Forum für Sicherheitskooperation und gemäß Beschluss Nr. 3 des Ministerrats von Bukarest über die Stärkung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum durchgeführt wird. Die Arbeitsfortschritte werden bei Bedarf bei den Sondertagungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, einschließlich ihrer gemeinsamen Sitzungen, geprüft.

Beilage zu MC(10).DEC/2
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Der Vorsitzende des Zehnten Treffens des Ministerrats:

„In Bezug auf die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert möchte der Vorsitz den äußerst wertvollen Beitrag der Russischen Föderation und der Vereinigten Staaten zur Ausarbeitung dieser Strategie würdigen. Leider war es nicht möglich, diese Anerkennung im verabschiedeten Text zum Ausdruck zu bringen, doch spreche ich sicherlich im Namen einer breiten Mehrheit von Teilnehmerstaaten, wenn ich diesen beiden Ländern unseren Dank für die Arbeit in dieser wichtigen Angelegenheit ausspreche."

Beschluss Nr. 3
Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz[4]

Der Ministerrat,
in Bekräftigung des OSZE-Konzepts der gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit,
in dem Bewusstsein, dass die Wirksamkeit der Sicherheitsaktivitäten in allen drei Dimensionen der OSZE erhöht werden muss,
unter erneutem Hinweis auf die Rolle der OSZE als eine der wichtigsten Organisationen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihrer Region und als ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten, sowie auf ihr Wesen als umfassende Organisation für Konsultation, Beschlussfassung und Zusammenarbeit in ihrer Region,
unter Berücksichtigung des Bukarester Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus und des Aktionsprogramms von Bischkek, der OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sowie der auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta und der laufenden Arbeiten an einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert,
unter Betonung der gestiegenen Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und des politischen Dialogs zwischen den Teilnehmerstaaten und mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen als Reaktion auf Bedrohungen für unsere gemeinsame Sicherheit,
in Anbetracht der Gefahr, die Konflikte in verschiedenen Regionen des OSZE-Gebiets für alle Teilnehmerstaaten bedeuten,
unter Hinweis auf den Beschluss Nr. 3 des Ministerrats von Bukarest über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum,
in Anerkennung der Rolle des Forums für Sicherheitskooperation als das unter anderem für Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie für die Beurteilung der Umsetzung vereinbarter Maßnahmen zuständige OSZE-Gremium,
angesichts der Rolle des jährlichen Wirtschaftsforums und seiner Vorbereitungs- und Folgeseminare für die Überprüfung der OSZE-Aktivitäten in der ökonomischen und ökologischen Dimension der Sicherheit,
unter Berücksichtigung der Rolle der Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, der Überprüfungskonferenzen, der zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und des jährlichen Seminars zur menschlichen Dimension für die Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension der Sicherheit,
unter Betonung der Notwendigkeit, das richtige Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der OSZE herzustellen,

4 MC(10).DEC/3.

entschlossen, die Tätigkeit anderer OSZE-Gremien und -Institutionen, einschließlich des Jährlichen Treffens zur Beurteilung der Durchführung, nicht zu duplizieren oder zu ersetzen, sondern sie zu ergänzen,
beschließt, eine Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz einzurichten, deren Zweck und Modalitäten folgende sind:

I. Zweck
Die Konferenz soll einen Rahmen für die Intensivierung des Sicherheitsdialogs und für die Überprüfung der Arbeit der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten im Sicherheitsbereich bieten, darunter:
- Umsetzung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert;
- Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen im Rahmen der Terrorbekämpfung;
- politisch-militärische Aspekte der Sicherheit;
- Umsetzung der OSZE-Beschlüsse und -Aktivitäten im Bereich der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktnachsorge;
- sicherheitsrelevante Aktivitäten in OSZE-Institutionen und -Feldeinsätzen;
- polizeibezogene Aktivitäten der OSZE;
- andere sicherheitsrelevante Fragen, einschließlich regionaler Fragen, mit denen sich die OSZE befasst.

Die Konferenz kann auch Gelegenheit zum Meinungsaustausch über Fragen betreffend Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, einschließlich des KSE-Vertrags und des Vertrags über den offenen Himmel, geben.
Ferner sollte die Konferenz auch den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen fördern.

II. Modalitäten
Die Sicherheitsüberprüfungskonferenz tagt einmal jährlich in Wien, sofern nichts anderes beschlossen wird. Sie dauert 2 bis 3 Tage und findet jeweils vor der Sommerpause statt. Die Teilnehmerstaaten werden ermutigt, ihre Delegationen durch hochrangige Vertreter aus den Hauptstädten zu verstärken.
Den Vorsitz in der Konferenz führt ein Vertreter des Amtierenden Vorsitzes, gegebenenfalls unter Mitwirkung des Forums für Sicherheitskooperation.
Das Datum, die Tagesordnung und die Modalitäten der jeweiligen Konferenz werden alljährlich vom Ständigen Rat unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Forums für Sicherheitskooperation beschlossen.

Die Konferenz kann Empfehlungen ausarbeiten, die dem Ständigen Rat und gegebenenfalls dem Forum für Sicherheitskooperation zur weiteren Prüfung vorgelegt werden.
Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation zu dieser Konferenz wird sich nach dessen Verfahren, Mandat und Zuständigkeitsbereich richten.
Der Ständige Rat wird die jeweils zuständigen Beamten der OSZE-Gremien und -Institutionen einladen, der Konferenz über ihre die Sicherheit betreffenden Aktivitäten und über Bereiche, in denen weiterer Handlungsbedarf besteht, Bericht zu erstatten.
Der Ständige Rat legt fest, welche einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen und Institutionen zur Teilnahme eingeladen werden.
Für die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz gelten die etablierten OSZE-Verfahrensregeln.

Beschluss Nr. 4
Überprüfung der Rolle der OSZE im Bereich der friedenserhaltenden Einsätze[5]

Der Ministerrat,
unter Berücksichtigung der Rolle der OSZE in Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs sowie der Aufgabe, eine OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten,
unter Hinweis auf Beschluss Nr. III des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki 1992 sowie auf die Bestimmungen von Absatz 46 der Europäischen Sicherheitscharta und im Bewusstsein der seither eingetretenen bedeutsamen Änderungen in den Friedenserhaltungsdoktrinen und -praktiken,
beauftragt den Ständigen Rat, eine Überprüfung der Friedenserhaltung durchzuführen und dabei die Fähigkeit der OSZE zur Durchführung friedenserhaltender Einsätze zu beurteilen und Optionen für eine mögliche Beteiligung der OSZE an der Friedenserhaltung in der OSZE-Region aufzuzeigen; diese Aufgabe ist bis Ende 2003 abzuschließen. Das Forum für Sicherheitskooperation wird zu dieser Arbeit einen eigenen Beitrag im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und seines Mandats und im Einklang mit Beschluss Nr. 3 des Ministerratstreffens von Bukarest über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum leisten.

5 MC(10).DEC/4.

Beschluss Nr. 5
Stärkung der Rolle der OSZE in der ökonomischen und ökologischen Dimension[6]

Der Ministerrat,
in Bekräftigung der Wichtigkeit, die ökonomische und ökologische Dimension der OSZE unter voller Nutzung des umfassenden Sicherheitsbegriffs der Organisation zu stärken, um die Stabilität zu fördern und den durch Wirtschafts- und Umweltfaktoren verursachten Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit zu begegnen,
in Bekräftigung der Verpflichtungen betreffend die ökonomische und ökologische Dimension, die in der Schlussakte von Helsinki, im Abschließenden Dokument der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (Bonn 1990), in der Charta von Paris für ein neues Europa, in der auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta und in anderen KSZE/OSZE-Dokumenten enthalten sind,
unter Betonung der Notwendigkeit, die Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Umweltbereich in der gesamten OSZE-Region, unter anderem durch verstärkte Projektaktivitäten, zu verbessern,
die Notwendigkeit unterstreichend, die Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Umweltbereich zwischen der OSZE und anderen in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen und Institutionen im Sinne der Plattform für kooperative Sicherheit in einer Weise zu verstärken, die ihre jeweiligen Stärken und Vorteile optimal nutzt und ihren jeweiligen Mandaten und ihrem spezifischen Expertenwissen Rechnung trägt,
unter Hinweis auf die Erklärung von Johannesburg über nachhaltige Entwicklung und in Anerkennung der Rolle, die der OSZE auch dabei zufällt, die Teilnehmerstaaten zur Umsetzung des Aktionsprogramms von Johannesburg zu ermutigen,
in Kenntnis der Bedeutung der auf früheren Treffen des Wirtschaftsforums behandelten Themen als Bausteine für den OSZE-Ansatz in der ökonomischen und ökologischen Dimension, ihren Beitrag zur Stärkung der Arbeit der OSZE in dieser Dimension sowie der Wichtigkeit, die Effizienz und Wirksamkeit und die Folgemodalitäten des OSZE-Wirtschaftsforums weiter zu verbessern,
in Bekräftigung der Wichtigkeit einer wirksamen Umsetzung und deren wirksamen Überprüfung sowie der Weiterentwicklung der OSZE-Verpflichtungen in der ökonomischen und ökologischen Dimension,
beschließt:

- den Ständigen Rat zu beauftragen, über seinen Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt ein neues OSZE-Strategiedokument in der ökonomischen und ökologischen Dimension auszuarbeiten, das auch Empfehlungen und Vorschläge für zusätzliche Verpflichtungen enthalten soll,

6 MC(10).DEC/5.

und dieses dem nächsten OSZE-Ministerrat vorzulegen. Dieses neue Dokument, das das Bonner Dokument ergänzen wird, sollte die wichtigsten Ziele, Grundsätze und Methoden der Zusammenarbeit definieren. Seine Grundlage sollte eine Einschätzung der gegenwärtigen Lage und der existierenden ökonomischen und ökologischen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region sein. Es sollte Empfehlungen für den Umgang mit diesen Problemen enthalten, Kriterien für Aktivitäten und Projekte festlegen und Leitlinien für die weitere Stärkung der OSZE-Fähigkeiten in der ökonomischen und ökologischen Dimension vorgeben, wobei die Stärken der OSZE und ihre Rolle als Katalysator für die Tätigkeit anderer Organisationen und Institutionen zu berücksichtigen sind;

- die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa und andere Partnerorganisationen und Sonderorganisationen zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung der neuen Strategie einzuladen;
- dass das Dokument Methoden für die Verbesserung der Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen, die alljährlich im Rahmen des Wirtschaftsforums in Prag stattfindet, empfehlen sollte, und möglichst weitgehend auf den positiven Erfahrungen und den Errungenschaften der OSZE und anderer internationaler Organisationen und Institutionen aufbauen sollte.

Beschluss Nr. 6
Toleranz und Nichtdiskriminierung[7]

Der Ministerrat,
unter Hinweis auf die Grundsätze der Menschenrechte und die dem Menschen innewohnende Würde, Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit, die den allgemeinen Bestimmungen der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension der OSZE zugrunde liegen,
unter Hinweis auf die Europäische Sicherheitscharta des Gipfeltreffens von Istanbul 1999, in der das uneingeschränkte Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen sowie zur Schlussakte von Helsinki, zur Charta von Paris und zu allen anderen OSZE-Dokumenten bekräftigt wird,
unter Hinweis auf den vom Ministerrat bei seinem Neunten Treffen in Bukarest verabschiedeten Beschluss Nr. 5, in dem die nach wie vor bestehende Besorgnis über Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus, wo immer diese auftreten, zum Ausdruck gebracht wurde,
erneut darauf hinweisend, dass die Demokratie und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten wesentliche Garanten für Toleranz und Nichtdiskriminierung sind und wichtige Faktoren für die Stabilität, Sicher-

7 MC(10).DEC/6.

heit, Zusammenarbeit und friedliche Entwicklung in der gesamten OSZE-Region darstellen und dass Toleranz und Nichtdiskriminierung daher wichtige Elemente in der Förderung der Menschenrechte sind,
in Bekräftigung des international anerkannten Verbots der Diskriminierung, ohne irgendeine nachteilige Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder Überzeugung, politischer und sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen,
unter Hinweis auf die fortlaufende Arbeit der OSZE-Strukturen und -Institutionen im Bereich der Förderung der Menschenrechte, der Toleranz, der Nichtdiskriminierung und der multikulturellen Gesellschaft, insbesondere durch die Treffen, Aktivitäten, Projekte und Programme im Rahmen der menschlichen Dimension, einschließlich jener der Teilnehmerstaaten,
unter Betonung der positiven Rolle des multikulturellen und interreligiösen Dialogs bei der Herbeiführung eines besseren Verständnisses zwischen Nationen und Völkern,
in der Erkenntnis, dass die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung auch dazu beitragen kann, Verhetzung und aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus den Boden zu entziehen,
in Anerkennung der Verantwortung der Teilnehmerstaaten für die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung,

1.(a) verurteilt aufs Schärfste alle Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus sowie Verhetzung und Fälle von Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung;

(b) verpflichtet sich, den multikulturellen, interethnischen und interreligiösen Dialog weiter zu fördern, wobei die Regierungen und die Zivilgesellschaft ermutigt werden, sich an diesem Dialog aktiv zu beteiligen;

(c) verpflichtet sich ferner, die Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten weiter zu fördern;

2. beschließt, mit Hilfe der OSZE-Institutionen und in Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft die Bemühungen um Aufrechterhaltung und Stärkung von Toleranz und Nichtdiskriminierung etwa durch Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zu intensivieren;

3. ruft die Teilnehmerstaaten, die dies noch nicht getan haben, dazu auf, die Ratifikation der internationalen Vertragswerke, die sich mit dem Problem der Diskriminierung befassen, in Erwägung zu ziehen, und ruft dazu auf, den darin eingegangenen Verpflichtungen in vollem Umfang nachzukommen;

4. verpflichtet sich, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene geeignete Maßnahmen im Einklang mit der jeweiligen Verfassungsordnung zu ergreifen, um Toleranz und Nichtdiskriminierung zu fördern sowie Vorurteilen und

irrigen Vorstellungen insbesondere in der Bildung, der Kultur und dem Informationswesen entgegenzutreten;
5. verurteilt insbesondere Diskriminierung aus religiösen Gründen und verpflichtet sich, sich dafür einzusetzen, dass Angriffe auf jegliche religiöse Gruppe, sei es auf Personen, Andachtsorte oder religiöse Objekte, verhindert werden und dass Schutz vor solchen Angriffen geboten wird;
6. verurteilt insbesondere die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme antisemitischer Zwischenfälle im OSZE-Gebiet, verbunden mit der Feststellung, dass das Vorhandensein von Antisemitismus in der Geschichte immer wieder eine große Gefahr für die Freiheit dargestellt hat;
7. verurteilt ferner die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme von Diskriminierung und Gewalttaten gegen Muslime im OSZE-Gebiet und lehnt die Gleichsetzung von Terrorismus und Extremismus mit einer bestimmten Religion oder Kultur schärfstens ab;
8. beschließt, in der Öffentlichkeit entschieden gegen Verhetzung und andere Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus sowie gegen Fälle von Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung aufzutreten;
9. ruft die maßgeblichen Stellen der Teilnehmerstaaten dazu auf, Gewalttaten - insbesondere wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie durch aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigen Extremismus motiviert waren, - sowie Übergriffe, die aus Hass gegen eine bestimmte Religion oder Überzeugung begangen wurden, rasch und unvoreingenommen zu untersuchen und die Verantwortlichen entsprechend dem innerstaatlichen Recht und im Einklang mit den einschlägigen Menschenrechtsnormen vor Gericht zu stellen;
10. beauftragt den Ständigen Rat, die weitere Stärkung der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Erwägung zu ziehen;
11. fordert die Abhaltung eigener Veranstaltungen im Rahmen der menschlichen Dimension zu den in diesem Beschluss angesprochenen Fragen, einschließlich der Themen Antisemitismus, Diskriminierung, Rassismus, und Fremdenfeindlichkeit;
12. beauftragt den Amtierenden Vorsitzenden und den Ständigen Rat, in enger Zusammenarbeit mit dem BDIMR, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Beauftragten für Medienfreiheit für effiziente Maßnahmen im Anschluss an diesen Beschluss zu sorgen, und zwar durch verstärkte Inanspruchnahme des bereits vorhandenen Instrumentariums der OSZE, einschließlich der jährlichen Treffen und Seminare zur menschlichen Dimension.

Beschluss Nr. 7
Verpflichtungen betreffend Wahlen[8]

Der Ministerrat,
unter Hinweis auf die Bestimmungen des Dokuments 1990 des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der OSZE,
feststellend, dass die in der Gipfelerklärung von Lissabon 1996, in der Gipfelerklärung von Istanbul 1999 und in der Erklärung des Ministerrats von Bukarest 2001 enthaltenen zusätzlichen Verpflichtungen diese Bestimmungen ergänzen,
in Bekräftigung seiner Entschlossenheit, diese Verpflichtungen umzusetzen,
in der Erkenntnis, dass demokratische Wahlen nach den verschiedensten Wahlsystemen durchgeführt werden können,
in Anerkennung der Kompetenz des BDIMR im Zusammenhang mit der Unterstützung von Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen,
unter Berücksichtigung des PC-Beschlusses Nr. 509 über „Internationale Standards und Verpflichtungen: Ein praktischer Leitfaden zu bewährten Praktiken bei demokratischen Wahlen“,
fordert die Teilnehmerstaaten auf, verstärkt auf die vom BDIMR nach Wahlbeobachtungen abgegebenen Empfehlungen zu reagieren,
beauftragt den Ständigen Rat, Überlegungen darüber anzustellen, ob es notwendig ist, zusätzliche Verpflichtungen in Bezug auf Wahlen im Geiste der verstärkten Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sowie zwischen den Teilnehmerstaaten auszuarbeiten, und dem nächsten Treffen des Ministerrats Bericht zu erstatten.

Beschluss Nr. 8
Die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE[9]

Der Ministerrat,
in Bekräftigung der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen 1973 und des Helsinki-Dokuments 1992,
ferner in Bekräftigung aller späteren Beschlüsse der Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten (im Folgenden als „Gipfeltreffen“ bezeichnet), des OSZE-Ministerrats und des Ständigen Rates betreffend die Rolle und Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden* der OSZE,

8 MC(10).DEC/7.
9 MC(10).DEC/8.
* Alle männlichen Funktionsbezeichnungen in diesem Dokument gelten auch für Amtsinhaberinnen.

in dem Bestreben, die Arbeitsmethoden des Amtierenden Vorsitzes zu straffen, um sie mit den im Laufe des vergangenen Jahrzehnts eingeführten neuen Praktiken und gewonnenen Erfahrungen in Einklang zu bringen,

beschließt, für die Aktivitäten des Amtierenden Vorsitzes folgende Leitlinien zu verabschieden:

1. Der Amtierende Vorsitz der OSZE wird ein Kalenderjahr hindurch von dem Teilnehmerstaat wahrgenommen, der durch einen Beschluss des Gipfeltreffens oder des Ministerratstreffens, in der Regel zwei Jahre vor Funktionsbeginn des Vorsitzes, dafür bestimmt wurde.

Die Funktionen des Amtierenden Vorsitzes werden vom Minister für auswärtige Angelegenheiten des auf diese Weise bestimmten Staates (im Folgenden als „Amtierender Vorsitzender" bezeichnet) gemeinsam mit seinem Mitarbeiterstab, einschließlich des Vorsitzes des Ständigen Rates, ausgeübt.

2. Der Amtierende Vorsitz trägt in Wahrnehmung seiner nachstehend aufgeführten Aufgaben dafür Sorge, dass seine Handlungen nicht von den einvernehmlichen Standpunkten aller Teilnehmerstaaten abweichen und dass die gesamte Bandbreite der Meinungen der Teilnehmerstaaten berücksichtigt wird:

(a) Er führt den Vorsitz bei den Gipfeltreffen, im Ministerrat, im Ständigen Rat und deren subsidiären Organen, koordiniert sie und berichtet ihnen über seine Tätigkeit;

(b) er ist im Namen des Ministerrats und des Ständigen Rats für die Koordination der Tagesarbeit der OSZE und für diesbezügliche Konsultationen zuständig. Im Interesse größtmöglicher Transparenz hält der Amtierende Vorsitz mittels formeller und informeller Konsultationen und Gespräche Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten. In Wahrnehmung dieser Aufgabe macht er umfassend Gebrauch von Gruppen mit offenem Teilnehmerkreis. Der Vorbereitungsausschuss des Ständigen Rates dient für konzentrierte informelle politische Konsultationen zu spezifischen Fragen von Interesse für die Teilnehmerstaaten, einschließlich regelmäßiger Information durch den Amtierenden Vorsitz über seine Tätigkeit. Die Erörterungen im Vorbereitungsausschuss befassen sich mit Fragen, die sich in anderen subsidiären Organen ergeben, und der Vorbereitung von Beschlüssen, die im Ständigen Rat verabschiedet werden sollen;

(c) er legt dem Ständigen Rat die nötigen Entwürfe, Berichte und Übersichten zur Prüfung vor;

(d) er richtet Empfehlungen zu konkreten Fragen, die besonderer Aufmerksamkeit oder der Beschlussfassung bedürfen, an den Ständigen Rat;

(e) er übermittelt die Ansichten und Beschlüsse der Gipfeltreffen, des Ministerrats und des Ständigen Rates dem Sekretariat, den Institutionen und den Feldeinsätzen der OSZE, berät diese nach Bedarf und gibt ihnen Leitlinien für ihre Aktivitäten vor;

(f) er nimmt seine Verantwortlichkeiten in Bezug auf Bestellungen und Übertragung von Aufgaben wahr;

(g) er ist für die Vertretung der OSZE nach außen zuständig. In Wahrnehmung dieser Aufgabe hält der Amtierende Vorsitz über die Vorgehensweise Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten und hält sich in seinem Handeln an die Ergebnisse dieser Konsultationen. Der Amtierende Vorsitz erhält insbesondere zur Sicherung wirksamer und ununterbrochener Arbeitskontakte mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen Unterstützung durch den Generalsekretär, dem gegebenenfalls Vertretungsaufgaben übertragen werden;

(h) er kann, wenn er mit einer Krise oder einem Konflikt befasst ist, oder um eine bessere Koordinierung der Bemühungen der Teilnehmerstaaten zu bestimmten Bereichen sicherzustellen, persönliche Beauftragte mit einem klaren und präzisen Mandat für die Dauer des Vorsitzes bestellen:

  (i) bei der Bestellung eines persönlichen Beauftragten, der sich dringend mit einer Krise oder einem Konflikt befassen soll, hält der Amtierende Vorsitz - so es die Zeit erlaubt - vorher Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten auf dem Wege des Vorbereitungsausschusses sowie auf bilateraler Basis mit jedem Teilnehmerstaat, dessen Interessen durch die vom Mandat erfassten Fragen berührt werden, in Bezug auf die Schaffung, die Ernennung und das Mandat des betreffenden Beauftragten;

  (ii) bei der Bestellung eines persönlichen Beauftragten im Zusammenhang mit einer konkreten Fragestellung hält der Amtierende Vorsitz auf dem Wege des Vorbereitungsausschusses vorher mit den Teilnehmerstaaten Rücksprache in Bezug auf die Schaffung, die Ernennung und das Mandat des betreffenden Beauftragten.

3. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben wird der Amtierende Vorsitz von dem Vorgänger und Nachfolger des Amtierenden Vorsitzes - die gemeinsam als Troika handeln - und dem Generalsekretär unterstützt. Der Amtierende Vorsitz greift auf die fachliche, beratende, materielle, technische und sonstige Unterstützung durch das Sekretariat zurück, die je nach Bedarf Hintergrundinformationen, Analysen, Beratung, Entwürfe für Beschlüsse und Erklärungen, Zusammenfassungen von Berichten und Archivunterstützung umfassen kann. Diese Unterstützung verringert in keiner Weise die Verantwortlichkeiten des Amtierenden Vorsitzes.

Der Amtierende Vorsitz stellt dem Sekretariat die notwendigen Informationen zur Verfügung, damit dieses für das institutionelle Gedächtnis Sorge tragen kann, und um für Kontinuität in der Übergabe von OSZE-Angelegenheiten von einem Amtierenden Vorsitz zum nächsten zu fördern.

Beilage zu MC(10).DEC/8
Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen

Die Delegation von Belarus:
„Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Beschlusses über die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE möchte ich im Namen der Republik Belarus die folgende interpretative Erklärung abgeben:
Belarus geht davon aus, dass die Bestimmungen des Absatzes 2 (h) des verabschiedeten Beschlusses gleicherweise auf die Regelungen für die Ernennung aller persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, einschließlich persönlicher Gesandter, Sonderbeauftragter, Sondergesandter, Sonderberater und so weiter Anwendung finden.
Wir ersuchen, diese interpretative Erklärung dem Journal der Sitzung beizufügen."

Beschluss Nr. 9
Neue Räumlichkeiten des OSZE-Sekretariats und des Beauftragten für Medienfreiheit[10]

Der Ministerrat,
die Bereitschaft der österreichischen Regierung begrüßend, für das OSZE-Sekretariat und den Beauftragten für Medienfreiheit ein zentral gelegenes Gebäude in Wien bereitzustellen,
mit Dank Kenntnis nehmend, dass das Gebäude auf Kosten des Gastlandes renoviert und vergrößert wird,
in dem Bewusstsein, dass ein eigenes Gebäude für die OSZE die Arbeitsbedingungen für das Sekretariat und den Beauftragten für Medienfreiheit verbessern und die Sichtbarkeit und Effektivität der Organisation insgesamt erhöhen wird,
beschließt,
- dass das Gebäude Wallnerstraße 6/6a in Wien nach seiner Renovierung und Vergrößerung durch die österreichische Regierung, die im Einvernehmen mit der OSZE durchgeführt werden, den Amtssitz des OSZE-Sekretariats und des Beauftragten für Medienfreiheit bilden wird,
- dass jeder zusätzliche Bedarf an Büroraum mit dem Gastland ausgehandelt werden muss,
- den Generalsekretär zu beauftragen, mit dem Gastland ehestmöglich detaillierte Bestimmungen betreffend Übergabe, Instandhaltung, Inbesitznahme und Nutzung des neuen Amtssitzes auszuarbeiten, wobei die der OSZE eingeräumten Bedingungen nicht ungünstiger sein werden als jene, die das Gastland anderen internationalen Organisationen mit Sitz

10 MC(10).DEC/9.

in Wien gewährt, und besagte Bestimmungen der Zustimmung des Ständigen Rates bedürfen, und

- den Generalsekretär zu ersuchen, mit den österreichischen Behörden ferner die Möglichkeit der Bereitstellung von Büro- und Sitzungsräumlichkeiten für den OSZE-Vorsitz am selben Standort zu sondieren.

Beschluss Nr. 10
OSZE-Vorsitz in den Jahren 2004 und 2005[11]

Der Ministerrat,
beschließt, dass Bulgarien im Jahr 2004 die Funktion des OSZE-Vorsitzes wahrnehmen wird;
beschließt, dass Slowenien im Jahr 2005 die Funktion des OSZE-Vorsitzes wahrnehmen wird.

Beschluss Nr. 11
Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE[12]

Das Elfte Treffen des Ministerrats der OSZE wird am 1. und 2. Dezember 2003 in den Niederlanden stattfinden.

11 MC(10).DEC/10.
12 MC(10).DEC/11.

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

G-7/G-8 (Gruppe der Sieben/Acht)
Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)

Europarat (EuR)

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
EAPR-Beobachter
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Russland-Rat[1]
NATO-Ukraine-Charta

Europäische Union (EU)
EU-Beitrittsverhandlungen
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU)
Assoziierte WEU-Mitglieder[2]
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter[3]
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter

---

1 Beim NATO-Gipfeltreffen am 28. Mai 2002 ist mit der Unterzeichnung der „Erklärung von Rom“ der NATO-Russland-Rat geschaffen worden. Dieser ersetzt die 1997 ins Leben gerufene NATO-Russland-Grundakte.

2 In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.

3 Der Beobachterstatus beschränkt sich auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung.

Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
SEECP-Beobachter
Schwarzmeer-Kooperationspakt (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Quellen:

OECD: *www.oecd.org*
Europarat: *www.coe.int*
NATO: *www.nato.int*
EU: *europa.eu.int*
WEU: *www.weu.int*
Euro-arktischer Barentsrat: *www.beac.st*
Nordischer Rat: *www.norden.org*
CBSS: *www.cbss.st*
Stabilitätspakt für Südosteuropa: *www.stabilitypact.org*
CEFTA: *www.cefta.org*
ZEI: *www.ceinet.org*
SECI: *www.secinet.org*
BSEC: *www.bsec.gov.tr*
NAFTA: *www.nafta-sec-alena.org*

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen[1]

1. Albanien
Beitrittsdatum: Juni 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (OSZE-Rang: 32)[2]
Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)[3]
Bevölkerung: 3.582.205 (OSZE-Rang: 41)[4]
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP[5]*:* 4.500 (OSZE-Rang: 43)[6]
BIP-Wachstum: 5,0 Prozent (OSZE-Rang: 10)[7]
Streitkräfte (aktive): 27.000 (OSZE-Rang: 30)[8]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra
Beitrittsdatum: April 1996
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 468 km² (50)
Bevölkerung: 69.150 (51)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.000 (22)[9]
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (23)[10]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 29.800 km² (44)
Bevölkerung: 3.326.448 (42)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.800 (45)
BIP-Wachstum: 9,6 Prozent (4)

---

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.
2 Von 55 erfassten Ländern.
3 Von 55 erfassten Ländern.
4 Von 55 erfassten Ländern.
5 PPP: Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität; 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 2002, Washington, D.C., 2002.
6 Von 53 erfassten Ländern.
7 Von 52 erfassten Ländern.
8 Von 49 erfassten Ländern.
9 2000 geschätzt
10 2000 geschätzt

Streitkräfte (aktive): 44.610 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

4. Aserbaidschan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 7.830.764 (25)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.500 (46)
BIP-Wachstum: 6,1 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 72.100 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,51 Prozent (28)
Fläche: 207.600 km² (19)
Bevölkerung: 10.322.151 (18)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 8.200 (36)
BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (17)
Streitkräfte (aktive): 79.800 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1995).

6. Belgien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent (10)
Fläche: 30.510 km² (43)
Bevölkerung: 10.289.088 (19)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 29.000 (8)
BIP-Wachstum: 0,6 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 39.260 (25)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

7. Bosnien und Herzegowina
Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 51.129 km² (36)
Bevölkerung: 3.989.018 (38)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.900 (52)

BIP-Wachstum: 6,0 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 19.800 (34)[11]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP-Beobachter.

8. Bulgarien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.910 km² (23)
Bevölkerung: 7.537.929 (26)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.600 (39)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 68.450 (16)[12]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.384.384 (30)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 29.000 (8)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 22.700 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

10. Deutschland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 357.021 km² (12)
Bevölkerung: 82.398.326 (3)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.600 (13)
BIP-Wachstum: 0,4 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 296.000 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-

11 Der OSZE-Rang bezieht sich auf die muslimisch-kroatische Föderation (13.200) und die Republika Srpska (6.600) zusammen.
12 Ohne circa 10.000 Mann Bautruppen.

korps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11. Estland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 45.226 km² (38)
Bevölkerung: 1.408.556 (46)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 10.900 (30)
BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 5.510 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1997), EU-Assoziierungsabkommen (1995), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992).

12. Finnland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 337.030 km² (13)
Bevölkerung: 5.190.785 (31)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.200 (14)
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 31.850 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13. Frankreich
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 547.030 km² (7)
Bevölkerung: 60.180.529 (5)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.700 (15)
BIP-Wachstum: 1,1 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 260.400 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

14. Georgien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (32)
Bevölkerung: 4.934.413 (32)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.100 (47)[13]
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 17.500 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PfP (1994), GUS (1993), BSEC.

15. Griechenland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent (20)
Fläche: 131.940 km² (22)
Bevölkerung: 10.665.989 (16)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.000 (22)
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 177.600 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 244.820 km² (17)
Bevölkerung: 60.094.648 (6)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.300 (17)
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 210.450 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 0,44 km² (55)
Bevölkerung: 911 (55)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): keine (110 Schweizer Gardisten)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine

13 2001 geschätzt.

18. Irland
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,65 Prozent (25)
Fläche: 70.280 km² (31)
Bevölkerung: 3.924.140 (39)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 30.500 (6)
BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 10.460 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

19. Island
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 280.798 (50)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.000 (18)
BIP-Wachstum: -0,7 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992).

20. Italien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 301.230 km² (16)
Bevölkerung: 57.998.353 (7)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.000 (18)
BIP-Wachstum: 0,4 Prozent (48)
Streitkräfte (aktive): 216.800 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

21. Kanada
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent (7)
Fläche: 9.976.140 km² (2)
Bevölkerung: 32.207.113 (11)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 29.400 (7)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 52.300 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,42 Prozent (29)
Fläche: 2.717.300 km² (4)
Bevölkerung: 16.763.795 (14)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.300 (40)
BIP-Wachstum: 12,2 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 60.000 (17)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

23. Kirgisistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 198.500 km² (20)
Bevölkerung: 4.892.808 (33)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.800 (48)
BIP-Wachstum: 5,0 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

24. Kroatien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 56.542 km² (35)
Bevölkerung: 4.422.248 (37)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 8.800 (33)
BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 51.000 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (2000), SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP-Beobachter.

25. Lettland
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.348.784 (43)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 8.300 (35)
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (13)

Streitkräfte (aktive): 5.500 (46)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1995), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992).

26. Liechtenstein
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 160 km² (52)
Bevölkerung: 33.145 (52)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.000 (18)[14]
BIP-Wachstum: 11,0 Prozent (2)[15]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts-, und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz.

27. Litauen
Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 65.200 km² (33)
Bevölkerung: 3.592.561 (40)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 8.400 (34)
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (13)
Streitkräfte (aktive): 13.510 (38)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1995), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992).

28. Luxemburg
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 2.586 km² (49)
Bevölkerung: 454.157 (48)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 44.000 (1)
BIP-Wachstum: 2,3 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 900 (49)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

14 1999 geschätzt.
15 1999 geschätzt.

29. Malta
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 316 km² (51)
Bevölkerung: 400.420 (49)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 17.000 (26)
BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 2.140 (48)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1971).

30. Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik
Beitrittsdatum: Oktober 1995
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 25.333 km² (46)
Bevölkerung: 2.063.122 (44)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.000 (42)
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 12.300 (39)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), SAP, SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1993), SECI, SEECP.

31. Moldau
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 33.843 km² (42)
Bevölkerung: 4.439.502 (36)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.500 (49)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 7.210 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, BSEC.

32. Monaco
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 1,95 km² (54)
Bevölkerung: 32.130 (53)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.000 (11)[16]
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): keine

16 1999 geschätzt.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an.

33. Niederlande
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,8 Prozent (9)
Fläche: 41.526 km² (40)
Bevölkerung: 16.150.511 (15)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.900 (12)
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 49.580 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

34. Norwegen
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,25 Prozent (14)
Fläche: 324.220 km² (14)
Bevölkerung: 4.546.123 (35)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 31.800 (4)
BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 26.600 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

35. Österreich
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,3 Prozent (13)
Fläche: 83.858 km² (29)
Bevölkerung: 8.188.207 (24)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.700 (10)
BIP-Wachstum: 0,6 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 34.600 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

36. Polen
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,4 Prozent (17)
Fläche: 312.685 km² (15)

Bevölkerung: 38.622.660 (10)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.500 (31)
BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 163.000 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen (1997), EU-Assoziierungsabkommen (1991), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1991).

37. Portugal
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent (20)
Fläche: 92.391 km² (27)
Bevölkerung: 10.102.022 (21)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 18.000 (24)
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (45)
Streitkräfte (aktive): 43.600 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

38. Rumänien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent (22)
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22.271.839 (13)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.400 (37)
BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (12)
Streitkräfte (aktive): 99.200 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

39. Russische Föderation
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent (5)
Fläche: 17.075.200 km² (1)
Bevölkerung: 144.526.278 (2)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.300 (32)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 988.100 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1998), Europarat (1996),

EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC.

40. San Marino
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 61 km² (53)
Bevölkerung: 28.119 (54)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 34.600 (3)[17]
BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (7)[18]
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

41. Schweden
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent (10)
Fläche: 449.964 km² (10)
Bevölkerung: 8.878.085 (23)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.400 (16)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 33.900 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

42. Schweiz
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,45 Prozent (12)
Fläche: 41.290 km² (41)
Bevölkerung: 7.318.638 (27)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 31.700 (5)
BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 3.500 (47)[19]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17 2001 geschätzt.
18 2001 geschätzt.
19 Insgesamt 24.110 Rekruten im Jahr 2001, die jeweils für 15 Wochen eingezogen wurden.

43. Serbien und Montenegro[20]
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 102.350 km² (25)
Bevölkerung: 10.655.774 (17)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.370 (51)
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (25)
Streitkräfte (aktive): 74.500 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP.

44. Slowakische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent (31)
Fläche: 48.845 km² (37)
Bevölkerung: 5.430.033 (29)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 12.200 (29)
BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (18)
Streitkräfte (aktive): 26.200 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1990/1993).

45. Slowenien
Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 20.273 km² (47)
Bevölkerung: 1.935.677 (45)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 18.000 (24)
BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 9.000 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1997), EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI.

46. Spanien
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,0 Prozent (8)
Fläche: 504.782 km² (8)
Bevölkerung: 40.217.413 (9)

20 Der Name der Bundesrepublik Jugoslawien wurde im Februar 2003 in Serbien und Montenegro abgeändert.

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 20.700 (21)
BIP-Wachstum: 2,0 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 177.950 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

47. Tadschikistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (21)
Bevölkerung: 6.863.752 (28)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.250 (53)
BIP-Wachstum: 8,3 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 6.000 (44)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991).

48. Tschechische Republik
Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent (24)
Fläche: 78.866 km² (30)
Bevölkerung: 10.249.216 (20)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.300 (27)
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (33)
Streitkräfte (aktive): 49.450 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen (1997), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1990/1993).

49. Türkei
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,0 Prozent (18)
Fläche: 780.580 km² (5)
Bevölkerung: 68.109.469 (4)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.000 (38)
BIP-Wachstum: 4,2 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 514.850 (3)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerber (1987), EU-Assoziierungsabkommen (1973), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

50. Turkmenistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 488.100 km² (9)
Bevölkerung: 4.775.544 (34)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.500 (41)
BIP-Wachstum: 10,0 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 14.500 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

51. Ukraine
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,95 Prozent (19)
Fläche: 603.700 km² (6)
Bevölkerung: 48.055.439 (8)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.500 (43)
BIP-Wachstum: 9,0 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 302.300 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta (1997), GUS (1991), Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter, ZEI (1995), BSEC.

52. Ungarn
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent (22)
Fläche: 93.030 km² (26)
Bevölkerung: 10.045.407 (22)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 13.300 (28)
BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (29)
Streitkräfte (aktive): 33.400 (28)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1997), EU-Assoziierungsabkommen (1991), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989), SECI.

53. USA
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent (5)
Fläche: 9.629.091 km² (3)
Bevölkerung: 290.342.554 (1)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 37.600 (2)
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 1.414.000 (1)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8 (1975), OECD (1961),

NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, NAFTA.

54. Usbekistan
Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,41 Prozent (30)
Fläche: 447.400 km² (11)
Bevölkerung: 25.981.647 (12)
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.500 (49)
BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 55.000 (18)[21]
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

55. Zypern
Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 9.250 km² (48)[22]
Bevölkerung: 771.657 (47)[23]
BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: griechischer Teil: 15.000[24], türkischer Teil: 6.000[25]
BIP-Wachstum: griechischer Teil: 1,7 Prozent[26], türkischer Teil: 2,6 Prozent[27]
Streitkräfte (aktive): griechischer Teil: 10.000, türkischer Teil: 5.000
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU-Beitrittsverhandlungen (1997), EU-Assoziierungsabkommen (1972), Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter.

Quellen:

Kostenbeteiligung an der OSZE*:* OSZE, Beschluss Nr. 468 des Ständigen Rates (PC.DEC/468), unter*:*
http://www.osce.org/docs/german/pc/2002/decisions/pcgd468.pdf.

Fläche*:* CIA World Factbook 2003, unter*:*
http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2147rank.txt.

21 Circa 50-55.000.
22 Griechischer Teil: 5.895 km², türkischer Teil: 3.355 km².
23 Griechischer und türkischer Teil Zyperns zusammen.
24 2001 geschätzt.
25 2002 geschätzt.
26 2001 geschätzt.
27 2002 geschätzt.

Bevölkerung (geschätzt für Juli 2003)*:* CIA World Factbook 2003, unter*:* http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2119rank.txt.

BIP pro Kopf Dollar nach PPP*:* CIA World Factbook 2003.

BIP-Wachstum (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2002)*:* CIA World Factbook 2003, unter*:* http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2003rank.txt.

Streitkräfte (aktive)*:* International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2002-2003, London 2002.

OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2002/2003[1]

2002

1. August	Die OSZE eröffnet ein neues Politisches Servicezentrum in Brcko, Bosnien und Herzegowina.
5. August	Die OSZE-Mission in Tadschikistan und das Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Tadschikistan veranstalten einen Runden Tisch zur Gleichstellung der Geschlechter in Tadschikistan, Duschanbe.
11.-25. August	Die OSZE-Mission in Tadschikistan, die Deutsche Botschaft und die Botschaft des Vereinigten Königreichs führen eine *Summer School* für Studenten der Fakultäten Rechtswissenschaft und Internationale Beziehungen in Shahrinav, West-Tadschikistan durch.
12.-24. August	Das BDIMR organisiert zusammen mit der *Association of Women with University Education* eine *„Gender School“* für 30 Gleichstellungsbeauftragte an armenischen Universitäten und Gymnasien, Tsachadzor.
August	Die OSZE-Mission in Tadschikistan organisiert mit finanzieller Unterstützung der US-Regierung mehrere Sommerlager zur politischen Bildung für Jugendliche in verschiedenen Regionen Tadschikistans.
19.-20. August	Das OSZE-Zentrum in Almaty und die *International Foundation for Protection of Freedom of Speech „Adil-Soz“* veranstalten ein Seminar über die internationale demokratische Gesetzgebung zu Verleumdung, Beleidigung, Schutz der Ehre und Würde, geschäftliche Reputation und Zufügung moralischen Schadens in Streitfällen und in der Rechtspraxis in Kasachstan.
22. August	In den Räumen der OSZE-Mission in Moldau findet das erste Treffen der so genannten „Chişinău-Runde“ über die Beilegung der Transnistrien-Frage statt, das auf Einladung der Russischen Föderation, der Ukraine und der OSZE als Vermittler zustande kam.
22.-23. August	Runder Tisch des BDIMR über die bürgerlichen und politischen Rechte der Roma, Sibiu.
26. August	Die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien[2] (BRJ) ist Gastgeber des ersten Treffens der Beauftrag-

1 Zusammengestellt von Mirko Guth.
2 Die Bundesrepublik Jugoslawien wird bis zu ihrer Umbenennung in Serbien und Montenegro am 4. Februar 2003 als Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) bezeichnet.

	ten der Regierungen von Serbien, Montenegro und Jugoslawien zur Bekämpfung des Menschenhandels, Belgrad.
26.-29. August	Das BDIMR organisiert zusammen mit dem Innenministerium Kasachstans und der NGO *Penal Reform International* zwei Schulungsseminare über internationale Standards bei der Unterbringung und Behandlung von Untersuchungshäftlingen, Astana und Almaty.
29. August	Auf Initiative der OSZE-Mission in der BRJ nimmt ein grenzüberschreitendes Netzwerk von NGOs die Rechtsberatung für Flüchtlinge auf.
6. September	Die OSZE veranstaltet ein Treffen hochrangiger Repräsentanten des Europarats, der NATO und der EU mit Vertretern regionaler und subregionaler Organisationen und Initiativen aus Südosteuropa, dem Ostseeraum, der Schwarzmeerregion und Zentralasien zur Koordination der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, Wien.
9.-19. September	7. OSZE/BDIMR-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
12.-13. September	Das OSZE-Büro in Eriwan veranstaltet gemeinsam mit der staatlichen Kommission zum Schutz des wirtschaftlichen Wettbewerbs ein Seminar über gute Regierungsführung in der Wirtschaftspolitik in Armenien.
18.-24. September	Die OSZE-Mission in Tadschikistan und das BDIMR führen eine Menschenrechtsschulung für Beschäftigte der Strafvollzugsbehörden durch, Kurghan-Teppe.
21.-25. September	Die OSZE-Mission in Tadschikistan, das BDIMR und die *Helsinki Human Rights Foundation* organisieren eine Schulung für tadschikische NGOs zu Überwachung und Berichterstattung in Menschenrechtsfragen, Duschanbe.
23.-24. September	Dritte Folgekonferenz zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK), Wien.
23.-25. September	Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), Rolf Ekéus, besucht Kroatien zu Gesprächen mit Regierungs- und Oppositionsvertretern sowie Repräsentanten von Minderheiten.
26.-27. September	Vierte Zentralasien-Medienkonferenz des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, Freimut Duve, Taschkent.
28.-29. September	Die OSZE, das *EastWest Institute* und der Europarat veranstalten eine gemeinsame Konferenz über grenzüberschreitende Zusammenarbeit im südlichen Adriaraum, Dubrovnik.

30. Sept.-1. Okt.	Konferenz des BDIMR über die Abschaffung der Todesstrafe in Kasachstan, Almaty.
3.-4. Oktober	Die Parlamentarische Versammlung der OSZE veranstaltet auf Einladung des spanischen Parlaments eine Konferenz über die Situation im Mittelmeerraum, Madrid.
10.-11. Oktober	Das BDIMR veranstaltet gemeinsam mit der aserbaidschanischen Regierung eine Konferenz zum Thema „Religion und Glauben in der demokratischen Gesellschaft und im Kampf gegen den Terrorismus“, Baku.
10.-11. Oktober	Die OSZE, das BDIMR und die OSZE-Mission in Tadschikistan organisieren eine Konferenz zur Frage der Übertragung des Strafvollzugs aus der Zuständigkeit des Innenministeriums in die des Justizministeriums, Duschanbe.
12. Oktober	Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Portugals Außenminister António Martins da Cruz, besucht Bosnien und Herzegowina.
14.-15. Oktober	Das BDIMR, *Penal Reform International* und das kirgisische Justizministerium führen ein Menschenrechtsseminar für leitendes Strafvollzugspersonal durch, Bischkek.
14.-16. Oktober	Dritte Konferenz der Parlamentarischen Troika (bestehend aus der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und dem Europäischen Parlament) zum Thema ,,Verstärkung von Sicherheit und politischer Stabilität durch wirtschaftliche Kooperation: Fortschritte im Stabilitätspakt für Südosteuropa", Tirana.
21.-25. Oktober	Der HKNM besucht Kirgisistan und Usbekistan.
23.-26. Oktober	Das BDIMR führt das erste von sechs Schulungsseminaren für die Vereinigung tschetschenischer Rechtsanwälte durch.
26.-27. Oktober	Die Kontaktstelle für Roma und Sinti des BDIMR veranstaltet einen landesweiten Schulungsworkshop für lokale Roma-Kontaktstellen in Bosnien und Herzegowina.
27.-29. Oktober	Auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE findet das achte Treffen von Expertengruppen im Rahmen der Fortsetzung des Prozesses der politischen Lösung des Südossetien-Konflikts statt, Castelo Branco und Lissabon.
28.-29. Oktober	Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über die Rolle bürgernaher Polizeiarbeit (*community policing*)

	bei der Vertrauensbildung in Minderheitengemeinschaften und nach Konflikten, Wien.
29. Okt.-1. Nov.	Der Amtierende Vorsitzende der OSZE besucht Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan, um für die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Zentralasien und der OSZE, insbesondere beim Kampf gegen den Terrorismus, zu werben.
29. Okt.-3. Nov.	Die OSZE-Mission in Tadschikistan und die tadschikische NGO *Youth Eco Center* veranstalten mit finanzieller Unterstützung der Regierung der Vereinigten Staaten eine viertägige Schulung für Umweltjournalismus, Duschanbe.
4.-5. November	Die Abteilung Externe Zusammenarbeit des OSZE-Sekretariats organisiert ein Mittelmeerseminar über Medien und neue Technologien, Rhodos.
4.-5. November	Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ), die Parlamentarische Versammlung und die OSZE-Mission in der BRJ veranstalten ein Seminar zum Thema demokratische Kontrolle von Streitkräften und Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Belgrad.
6.-8. November	Gemeinsames Seminar von OSZE und USAID zu Fragen der Wasserbewirtschaftung, Tiflis.
6.-15. November	Das BDIMR und das OSZE-Büro in Baku führen gemeinsam mit der *Polish Helsinki Foundation* eine Schulung zur Überwachung und Berichterstattung in Menschenrechtsfragen durch, Baku.
8. November	Das BDIMR, das OSZE-Zentrum in Taschkent und das *National Centre of Human Rights of Usbekistan* veranstalten einen Runden Tisch zu den Empfehlungen der VN im Kampf gegen Folter, Taschkent.
8.-9. November	Der HKNM besucht Turkmenistan zu Gesprächen mit Außenminister Raschid Meredow .
11.-12. November	Erstes Vorbereitungstreffen für das 11. Wirtschaftsforum der OSZE zum Thema „Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen“, Sofia.
11.-22. Nov.	Das OSZE-Zentrum in Aschgabad und die *International Organization for Migration* (IOM) veranstalten vier Schulungsseminare zur Professionalisierung des turkmenischen Grenzschutzes und des Zollwesens, Aschgabad.
18. November	Die vom BDIMR und dem Projektkoordinator in der Ukraine initiierte Telefon-Hotline gegen Menschenhandel nimmt die Arbeit auf.

18.-19. November	Südosteuropa-Regionalkonferenz des BDIMR und der OSZE-Präsenz in Albanien für OSZE-Missionen zur Überwachung von Gerichtsverfahren, Tirana.
19. November	Der HKNM und UNDP veranstalten eine Konferenz zur Förderung der Integration und Entwicklung in der Region Samtsche-Dschawacheti in Georgien, Tiflis.
22.-23. November	OSZE, BDIMR, die OSZE-Präsenz in Albanien und der Europarat organisieren einen Runden Tisch zu Beschwerde- und Berufungsverfahren, Tirana.
22.-23. November	Runder Tisch des OSZE-Zentrums in Almaty, der *Soros Foundation* und der *AdilSoz Foundation* über Medienrecht in Kasachstan, Almaty.
25.-26. November	Das BDIMR veranstaltet in Zusammenarbeit mit der GTZ, dem OSZE-Zentrum in Almaty und dem Obersten Gerichtshof von Kasachstan ein internationales Seminar zu Schwurgerichtsverfahren, Almaty.
28.-29. November	Das OSZE-Zentrum in Almaty und das KVZ organisieren eine Konferenz über die Implementierung des Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Almaty.
3.-4. Dezember	Das OSZE-Büro in Almaty veranstaltet in Kooperation mit lokalen NGOs eine Konferenz über die Rolle von NGOs bei der Armutsbekämpfung in Kasachstan, Schemkent.
3.-5. Dezember	Der HKNM besucht Lettland zu Gesprächen mit der neuen Regierung.
6.-7. Dezember	Die OSZE-Präsenz in Albanien und das albanische Parlament veranstalten ein Seminar über Kommunikationskompetenz für Parlamentsabgeordnete, Tirana.
6.-7. Dezember	Zehntes Treffen des OSZE-Ministerrats, Porto.
8.-16. Dezember	Eine Expertenmission des BDIMR leistet in Armenien Unterstützung bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur öffentlichen Kontrolle von Gefängnissen und Jugendstrafanstalten, Eriwan.
9. Dezember	Das OSZE-Zentrum in Almaty organisiert ein Folgetreffen über die Weiterentwicklung der Empfehlungen zu Import und Lagerung von radioaktiven Abfällen in Kasachstan, Astana.
11. Dezember	Die OSZE-Präsenz in Albanien und die Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa veranstalten ein regionales Forum auf Ministerebene gegen Menschenhandel, Tirana.
12.-13. Dezember	Die OSZE-Mission in der BRJ, deren Büro in Podgorica, das BDIMR, und der Europarats organisieren ge-

	meinsam einen Runden Tisch zum Thema „Behandlung von Langzeitgefangenen in den Ländern Südosteuropas“, Podgorica.
13. Dezember	Die OSZE-Präsenz in Albanien, das *Institute for Development, Research and Alternatives* und das albanische Wirtschaftsministerium veranstalten ein Seminar zum freien Handel in Albanien, Vlora.
13.-14. Dezember	Runden Tisch des BDIMR und des *Project on Ethnic Relations* (PER) über Konflikte im Zusammenhang mit der Wohnsituation von Roma, Skopje.
16.-17. Dezember	Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, das OSZE-Zentrum in Duschanbe und die *National Association of Independent Media in Tajikistan* veranstalten eine Konferenz über Mittel und Grundlagen zur Verbesserung der tadschikischen Gesetzgebung hinsichtlich der Regulierung der Massenmedien, Duschanbe.
16.-17. Dezember	Runder Tisch des BDIMR zum Entwurf einer neuen Wahlordnung in Aserbaidschan, Baku.
17. Dezember	Eröffnung der OSZE-Akademie in Bischkek.
18.-21. Dezember	BDIMR, UNHCR und *Memorial* führen das zweite Schulungsseminar für die tschetschenische Juristenvereinigung durch, Moskau.
27.-28. Dezember	Das BDIMR und das *Roma Community Centre* (DROM) veranstalten ein Treffen zum Thema Romaflüchtlinge und -binnenvertriebene, Skopje.
31. Dezember	Das Mandat der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus läuft aus.

2003

1. Januar	Die Niederlande übernehmen den OSZE-Vorsitz von Portugal. Amtierender Vorsitzender wird der niederländische Außenminister Jaap de Hoop Scheffer.
1. Januar	In Minsk nimmt das neue OSZE-Büro als Nachfolger der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus seine Arbeit auf.
9.-10. Januar	Das BDIMR organisiert in Zusammenarbeit mit dem Europarat, der Europäischen Kommission und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa einen Runden Tisch zur nationalen Politik in Roma-Angelegenheiten, Albanien.
13. Januar	Die Parlamentarische Versammlung der OSZE eröffnet ein Verbindungsbüro in Wien.
13.-14. Januar	Jährliches Missionsleitertreffen, Wien.

14. Januar	Treffen der OSZE-Troika, Wien.
26.-28. Januar	Die Kontaktstelle für Roma- und Sinti-Angelegenheiten des BDIMR und die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina organisieren einen Runden Tisch zur Situation von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, Sarajewo.
27.-28. Januar	Das BDIMR und die OSZE-Präsenz in Albanien veranstalten ein regionales Treffen von Parlamentsexperten aus OSZE-Institutionen und -Missionen, die in Südosteuropa tätig sind, Tirana.
30. Januar	Georgien und die OSZE unterzeichnen ein Abkommen für ein Projekt zur Vernichtung bzw. Wiederverwertung von Munitionsbeständen aufgegebener Militärbasen in Georgien.
31. Januar	Jubiläumsfeier zum zehnjährigen Bestehen des Amtes des HKNM im niederländischen Außenministerium, Den Haag.
1.-5. Februar	Die *Human Rights Helsinki Foundation* veranstaltet mit Unterstützung des BDIMR und des OSZE-Zentrums in Duschanbe eine Schulung für tadschikische NGOs zur Überwachung und Berichterstattung in Menschenrechtsfragen, Duschanbe.
3.-8. Februar	Das BDIMR führt in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und *Memorial* das dritte Schulungsseminar für tschetschenische Juristen durch, Moskau.
5. Februar	Treffen von OSZE und Europarat auf hoher Ebene, Den Haag.
10.-11. Februar	In Zusammenarbeit mit der Antiterrorabteilung der OSZE, dem VN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und dem britischen Außenministerium veranstaltet das BDIMR ein Seminar zur Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 zum Terrorismus sowie der einschlägigen Konventionen und Protokolle, London.
12.-21. Februar	Das OSZE-Büro in Baku führt gemeinsam mit dem *BBC Training Centre* ein zweiwöchiges Schulungsseminar über Wahlberichterstattung durch, Baku.
13. Februar	Der HKNM besucht Ungarn zu Gesprächen mit Außenminister Lázsló Kovács.
14. Februar	Jährliches hochrangiges Dreiertreffen zwischen den Vereinten Nationen, dem Europarat und der OSZE, Genf.
14.-16. Februar	Auf Initiative des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, KulturKontakt und der Stadt Wien findet eine Ver-

	anstaltung zur Medienfreiheit für Kunstkritiker und -Kommentatoren statt, Wien.
17. Februar	In Zusammenarbeit mit dem montenegrinischen Innenministerium beginnt die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro ein Fortbildungsprogramm für die Polizei über Verkehrsregelung, Grenzüberwachung und kriminalpolizeiliche Ermittlungen, Podgorica.
17.-18. Februar	Zweites Vorbereitungstreffen für das 11. Wirtschaftsforum der OSZE zum Thema Menschenhandel, Ionnina.
17.-18. Februar	Die OSZE-Mission in Kosovo organisiert in Zusammenarbeit mit dem *Kosovar Institute for Policy Research and Development* eine Konferenz zur Dezentralisierung und Reform der Kommunalverwaltungen im Kosovo, Priština.
20. Februar	Die russische Journalistin Anna Politkowskaja erhält den OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie 2003.
20. Februar	Die OSZE-Akademie und das OSZE-Zentrum in Bischkek organisieren einen Workshop zur ökonomischen und ökologischen Dimension in Zentralasien, Bischkek.
20.-21. Februar	Zweites Wintertreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien.
21.-22. Februar	Der HKNM besucht erstmals die Türkei zu Gesprächen über den Reformprozess des Landes.
21. Februar	Die OSZE und der UNHCR veranstalten ein regionales Treffen auf der Ebene hoher Beamter zu Fragen der Rückkehr von Flüchtlingen nach Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Serbien und Montenegro, Zagreb.
25. Februar	Auf Initiative der OSZE-Mission in Serbien und Montenegro und des serbischen Umweltministeriums wird das *Centre for Cross-Sectional Co-operation and Inter-Agency Co-ordination* in Belgrad eröffnet.
25.-28. Februar	Das OSZE-Zentrum in Almaty, das BDIMR, das *Kazakhstani International Bureau for Human Rights and Rule of Law* sowie der TV-Sender *Khabar* veranstalten ein Schulungsseminar zur Unterstützung der Kampagne zur Abschaffung der Todesstrafe in Kasachstan, Almaty.
26.-27. Februar	Das OSZE-Zentrum in Baku und die *International Foundation for Election Systems* organisieren eine Konferenz zur neuen Wahlordnung Aserbaidschans, Baku.
26. Feb.-3. März	Gemeinsame Erkundungsmission des BDIMR und des Europarats in die Russische Föderation im Zusammenhang mit dem Referendum in Tschetschenien.

27. Februar	Das OSZE-Zentrum in Duschanbe eröffnet sein fünftes Feldbüro in Kuljab.
27. Februar	Runder Tisch des OSZE-Büros in Eriwan für Experten zu den Bestimmungen zur Bekämpfung des Menschenhandels im armenischen Strafgesetzbuch, Eriwan.
27. Februar	Die OSZE und der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (UNIFEM) veranstalten ein Seminar für lokale Führungskräfte und Frauengruppen über die Einbeziehung von Gleichstellungsfragen in die Lokalverwaltung, Priština.
27.-28. Februar	Das OSZE-Zentrum in Almaty und die *International Foundation for Protection of Freedom of Speech* organisieren ein Seminar über Diffamierung in den Medien und Präzedenzfälle in demokratischen Staaten, Almaty.
28. Feb.-2. März	Gemeinsame „*Youth Leadership Conference*" der OSZE-„*Spillover*"-Überwachungsmission in Skopje und dem *Nansen Dialogue Centre*, Mavrovo.
4.-5. März	13. Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung des Wiener Dokuments, Wien.
4.-5. März	Der HKNM besucht Bratislava zu Gesprächen mit dem slowakischen Premierminister Mikulas Dzurinda, seinem Stellvertreter Pal Csaky und Bela Bugar, dem Vorsitzenden der Ungarischen Koalition.
5.-6. März	Das OSZE-Zentrum in Almaty, das *Kazakhstan Institute for Strategic Studies* und die Delegation der Europäischen Kommission in Almaty organisieren eine Konferenz zum Thema „Wirtschaftliche Integration in der Europäischen Union: wertvolle Erfahrungen und mögliches Vorbild für die zentralasiatischen Länder", Almaty.
8. März	Die OSZE-Mission in Moldau erhält eine Einladung zur Verifikation des Abtransports von Munitionsbeständen und anderem Material der sowjetischen Armee aus Transnistrien.
11.-12. März	Das KVZ der OSZE organisiert in Zusammenarbeit mit der Hauptabteilung Abrüstungsfragen der VN und der slowenischen Regierung eine subregionale VN/OSZE-Konferenz über den illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in Südosteuropa, Brdo.
12.-31. März	Erkundungsmission der OSZE nach Armenien, Aserbaidschan und Georgien im Rahmen der Fortsetzung von Gefängnisreformen.
17.-18. März	Drittes Vorbereitungstreffen für das 11. Wirtschaftsforum der OSZE zum Thema Drogenhandel, Taschkent.

17.-18. März	Der HKNM besucht Skopje und Tetovo zu Gesprächen mit Regierungs- und Minderheitenvertretern über die Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid.
21.-24. März	Eine Expertengruppe der OSZE besucht die Russische Föderation im Zusammenhang mit dem Referendum in Tschetschenien.
24.-25. März	Workshop zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus, organisiert vom OSZE-Büro in Eriwan, dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und UNODC in Zusammenarbeit mit der armenischen Regierung, Eriwan.
24.-27. März	Der HKNM besucht Georgien und Abchasien/Georgien.
24.-28. März	Das OSZE-Zentrum in Almaty organisiert in Zusammenarbeit mit der Finanzpolizei und dem Ausschuss für Gerichtsverwaltung des obersten Gerichts Kasachstans eine Schulung über Wirtschaftsfragen für Richter, Astana.
25. März	Die OSZE-*„Spillover"*-Überwachungsmission in Skopje beginnt ein neues Schulungsprogramm zur Stärkung der Professionalität und der Finanzplanung der Medien, Skopje.
27.-28. März	Das BDIMR veranstaltet ein zweites Expertentreffen für internationale Wahlstandards, Wien.
27.-28. März	Workshop zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus, organisiert vom OSZE-Büro in Eriwan, dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und UNODC in Zusammenarbeit mit der aserbaidschanischen Regierung, Baku.
28. März	Die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro und das BDIMR veranstalten einen Runden Tisch zur Beteiligung von Minderheiten an den Wahlen in Montenegro, Podgorica.
29. März	Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und das *Media Institute* organisieren eine gemeinsame Konferenz über Medien in multilingualen Gesellschaften, Bern.
31. März	Workshop der OSZE-Akademie in Bischkek über Sicherheit und Demokratie in Zentralasien, Bischkek.
3. April	Der Ständige Rat der OSZE erkennt Afghanistan den Status eines Kooperationspartners zu.
7.-25. April	Das BDIMR veranstaltet mehrere Seminare für Strafvollzugspersonal in Kasachstan.

10. April	Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina startet in Zusammenarbeit mit dem Europarat eine Kampagne zur Stärkung der Wirksamkeit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Bosnien und Herzegowina.
10.-11. April	Zusätzliches OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension über Roma- und Sinti-Fragen, Wien.
14.-17. April	Der HKNM besucht Kirgisistan zu Gesprächen mit Regierungs- und Minderheitenvertretern.
18. April	Die OSZE-Präsenz in Albanien veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem albanischen Finanzministerium eine Konferenz zur Implementierung einer nationalen Strategie für sozioökonomische Entwicklung in Albanien, Tirana.
24. April	Die OSZE-Mission in Moldau ist Gastgeber des ersten Treffens der Gemeinsamen Verfassungskommission der Republik Moldau, die in sechs Monaten einen Verfassungsentwurf erarbeiten soll, Chişinău.
8. Mai	Treffen auf hoher Ebene zwischen den VN und der OSZE, Wien.
12.-13. Mai	Workshop über die Implementierung des Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen des KVZ, Duschanbe.
12.-13. Mai	Das Parlamentarierteam für Moldau der Parlamentarischen Versammlung der OSZE veranstaltet in Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Moldau ein Seminar über Föderalismus in Moldau, Chişinău und Tiraspol.
13.-14. Mai	Der HKNM besucht Lettland zu Gesprächen über Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen über die Reform der weiterführenden Schulen.
13.-15. Mai	BDIMR-Seminar zur menschlichen Dimension zum Thema „Beteiligung von Frauen am öffentlichen und wirtschaftlichen Leben“, Warschau.
14.-16. Mai	Konferenz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE über subregionale wirtschaftliche Zusammenarbeit; über 80 Parlamentarier aus 30 OSZE-Teilnehmerstaaten verabschieden die Berner Erklärung über die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen in der OSZE-Region, Bern.
14.-16. Mai	Der HKNM besucht Moskau, um Außenminister Sergei Ivanow und andere hochrangige Regierungsvertreter über seine Aktivitäten zu informieren.

15.-16. Mai	Workshop über die Implementierung des Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen des KVZ, Taschkent.
18.-19. Mai	Evaluierungstreffen des BDIMR zur Lobbyarbeit für die Rechte der Opfer von Menschenhandel, Warschau.
19.-20. Mai	BDIMR-Expertentreffen über internationale Wahlstandards, Wien.
20.-23. Mai	11. Treffen des Wirtschaftsforums, Prag.
21.-22. Mai	Vierte Konferenz der Parlamentarischen Troika, Brüssel.
22.-23. Mai	Regionalkonferenz über Grenzsicherheit und Grenzmanagement, Ohrid.
27.-28. Mai	Das BDIMR veranstaltet einen regionalen Runden Tisch für Südosteuropa über die Schulung von Strafvollzugspersonal, Sarajewo.
27.-29. Mai	Das BDIMR veranstaltet einen Schulungsworkshop für hochrangige Strafvollzugsbeamte in Armenien.
28.-29. Mai	BDIMR-Konferenz über die Anwendung der Standards des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte in Strafverfahren in Kirgisistan, Bischkek.
28.-29. Mai	Schulungsseminar des BDIMR, der *Russian Association of Crisis Centres* und *La Strada Ukraine* zum Thema Menschenhandel, Moskau.
28.-31. Mai	OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš und der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, Daan Everts, besuchen die 30. Sitzung der Islamischen Außenministerkonferenz, Teheran.
7.-9. Juni	Die Parlamentarische Versammlung der OSZE veranstaltet ein transasiatisches parlamentarisches Forum für Abgeordnete aus den Teilnehmerstaaten zu regionalen Sicherheitsfragen, Almaty.
9. Juni	BDIMR-Workshop zum Aufbau nationaler Kapazitäten für die Entwicklung von Migrationsindikatoren, Kiew.
9.-10. Juni	Der HKNM veranstaltet ein Treffen zur Verwendung von Minderheitensprachen in den elektronischen Medien im OSZE-Raum, Noordwijk.
9.-25. Juni	BDIMR-Fortbildungsworkshop für hochrangige Polizeibeamte und NGOs über Maßnahmen gegen häusliche Gewalt, Tiflis und Eriwan.
10.-11. Juni	Der HKNM besucht Estland zu Gesprächen mit dem Ministerpräsidenten Juhan Parts und anderen Vertretern der neuen Regierung.

13.-14. Juni	Konferenz des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit über Medienfreiheit und das Internet, Amsterdam.
13. Juni	Das OSZE-Büro in Eriwan und das armenische Außenministerium veranstalten einen Runden Tisch über die Gesetzgebung in Bezug auf den Kampf gegen Geldwäsche und die Finanzierung des Terrorismus, Eriwan.
16.-17. Juni	Das KVZ, die Parlamentarische Versammlung der OSZE und der Projektkoordinator für die Ukraine organisieren ein Seminar über demokratische Kontrolle von Streitkräften und den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Kiew.
19.-20. Juni	Erste OSZE-Konferenz zum Thema Antisemitismus, Wien.
19.-20. Juni	BDIMR-Workshop zum neuen Gesetz für den Generalstaatsanwalt in Serbien und Montenegro, Podgorica.
22.-24. Juni	Das BDIMR veranstaltet einen Workshop über grenzübergreifende Zusammenarbeit in Fragen der Migration von Arbeitskräften in Zentralasien und der Russischen Föderation, Issyk Kul.
23.-24. Juni	BDIMR-Workshop über verfahrensrechtliche und wirksame Methoden im Kampf gegen den Menschenhandel, Podgorica.
25.-26. Juni	Erste Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien.
25.-29. Juni	BDIMR-Forum für einheimische Wahlbeobachter, Zagreb.
27.-30. Juni	BDIMR-Konferenz für zivilgesellschaftliche Gruppen in Südosteuropa zum Aufbau regionaler Partnerschaften und Netzwerke, Priština.
2. Juli	Die OSZE-Mission in Kroatien organisiert in Zusammenarbeit mit dem *Croatian Institute for International Relations* eine Konferenz zur Integration von Minderheiten in Südosteuropa und in den baltischen Staaten, Zagreb.
3.-4. Juli	OSZE-Konferenz zum Thema Globalisierung, Wien.
5.-9. Juli	12. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Rotterdam.
7. Juli	BDIMR-Workshop zur Reform des Einwohnermeldewesens in Belarus, Minsk.
7.-11. Juli	Das OSZE-Zentrum in Duschanbe und das Feldbüro in Kuljab veranstalten in Zusammenarbeit mit dem *Youth Eco Centre* und der biologischen Fakultät der Kuljab-Universität ein Jugendsommerlager in Tadschikistan, Kuljab.

7.-13. Juli	BDIMR-Schulungsworkshop für NGO-Mitglieder im Rahmen des Programms für Frauen in Führungspositionen und Aufbau von NGO-Zusammenschlüssen, Tiflis.
14.-15. Juli	Internationaler Runder Tisch des BDIMR zu den Erfahrungen und Perspektiven der Reform der Grenzdienste, Baku.
14.-20. Juli	Schulungsworkshop des BDIMR für Ausbilder im Rahmen des Programms für Frauenrechte in Armenien.
17.-18. Juli	Zusätzliches OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension über Religions- und Glaubensfreiheit, Wien.
24.-25. Juli	Das BDIMR, die OSZE-„*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje und der Europarat veranstalten eine Konferenz zur Zukunft der Romaflüchtlinge aus dem Kosovo, Skopje.

Ute Runge

Literaturauswahl zur OSZE 2002/2003

Dokumente

Advisory Council on International Affairs, The Netherlands and the Organization for Security and Co-operation in Europe in 2003. Role and Direction, Den Haag 2002.

Ekéus, Rolf, Preventive Diplomacy, Muller Lecture by Rolf Ekéus, High Commissioner on National Minorities for the Organization for Security and Co-operation in Europa (OSCE), The Hague, 30 January 2003, Den Haag 2003.

France, Assemblée Nationale, Rapport d'information fait en application de l'article 29 du règlement au nom des délégués de l'Assemblée nationale à l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les travaux de la XIème session annuelle de cette assemblèe, Berlin, 6-10 juillet 2002, Paris 2003.

France, Assemblée Nationale, Rapport d'information fait en application de l'article 29 du règlement au nom des délégués de l'Assemblée nationale à l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les travaux de la réunion d'hiver de cette Assemblée, Vienne, 20-21 février 2003, Paris 2003.

ODIHR, The Death Penalty in the OSCE Area, Warschau 2002 (Background Paper/OSCE Human Dimension Implementation Meeting 2002/1).

ODIHR, Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 9-19 September 2002, Warschau 2002, ODIHR.GAL/50/02.

ODIHR, Trafficking in Human Beings in Southeastern Europe, Warschau 2002.

OSCE, The 2002 Mediterranean Seminar on the Media and New Technologies: Implications for Governments, International Organizations and Civil Society (Rhodes, Greece, 4-5 November 2002) Consolidated Summary, Wien 2002, SEC.GAL/211/02.

OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting "The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities", Final Report, Vienna, 28-29 October 2002, Wien 2002, CIO.GAL/104/02.

OSCE, Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary, First Preparatory Seminar for the Eleventh OSCE Economic Forum: National and International Economic Impact of Trafficking in Small Arms and Light Weapons. Sofia, Bulgaria, 11-12 November 2002, Wien 2002, SEC.GAL/219/02.

OSCE, Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary, Second Preparatory Seminar for the Eleventh OSCE Economic Forum: National and International Economic Impact of Trafficking in Human Beings, Ioannina, Greece, 17-18 February 2003, Wien 2003, SEC.GAL/56/03/Corr.1.

OSCE, Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary, Third Preparatory Seminar for the Eleventh OSCE Economic Forum: National and International Economic Impact of Trafficking in Drugs, Tashkent, Uzbekistan, 17-18 March 2003, Wien 2003, SEC.GAL/67/03/Rev.1.

OSCE, Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, National Workshop on Combating Money Laundring and Suppressing Financing of Terrorism, Baku, Azerbaijan, 27-28 March 2003, Wien 2003, SEC.GAL/80/03.

OSCE, Economic Forum, Eleventh Meeting of the Economic Forum, Prague, 20 to 23 May 2003, Summary, o.O. 2003, EF.GAL/12/03.

OSCE, Forum for Securtiy Co-operation, Third Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 23 and 24 September 2002, Consolidated Summary, Wien 2002, FSC.GAL/122/02.

OSCE, Forum for Security Co-operation, 2003 Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna 4 and 5 March 2003, Consolidated Summary, Chairperson's Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, Wien 2003, FSC.AIAM/51/03.

OSCE, Office of the Secretary General, Annual Report of the Secretary General on Policy-Related Activities. (Submitted in Accordance With Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Miniterial Council Meeting, 4 December 2001), Wien 2002, SEC.DOC/2/02/Rev.1.

OSCE, Office to the Secretary General, Report on the Implementation of the Action Plan for Gender Issues, Wien 2003, SEC.GAL/17/03/Rev.2.

OSCE, Permanent Council, Address to the Permanent Council of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) by Mr. Javier Solana, High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union. "The European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation", Wien 2002, PC.DEL/719/02.

OSCE, Permanent Council, OSCE Conference on Anti-Semitism, Vienna 19 and 20 June 2003, Consolidated Summary, Wien 2003, PC.DEL/883/03.

OSCE, Permanent Council, OSCE Conference on Globalization, Vienna, 3 and 4 July 2003, Consolidated Summary, Wien 2003, PC.DEL/860/03/Corr.1.

OSCE, Permanent Council, OSCE Conference on Racism, Xenophobia and Discrimination, Vienna 4 and 5 September 2003, Consolidated Summary, Wien 2003, PC.DEL/1146/03.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom and Responsibility. Yearbook 2001/2002, Wien 2002.

OSCE, Representative on Freedom of the Media, The Media Situation in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan. Five Country Reports, Wien 2002, FOM.GAL.15/02.

OSCE, Secretariat, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien 2003, SEC.INF/290/03.

OSCE, Secretary General, Annual Report on OSCE Activities 2002, Wien 2003.

United Nations, General Assembly, Cooperation Between the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe. Report of the Secretary General, New York 2002, A/57/217.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Hearing: Arming Rogue State: The Role of OSCE Participating States, June 5, 2003, Washington 2003, (Un-official Transcript unter: http://www.csce. gov/briefings.cfm?briefing_id=257).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Policy Toward the OSCE, October 10, 2002, Washington, D.C., 2003.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Bulgarian Law on Religions: Problematic Law Out of Step with OSCE Commitments, Washington 2003.

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Hearing: Internally Displaced Persons in the Caucasus Region and Southeastern Anatolia, June 10, 2003, [Washington] 2003 (Unofficial Transcript: http://www.csce.gov/briefings.cfm?briefing_id=258).

United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Hearing: The Dutch Leadership of the OSCE, September 3, 2003, [Washington] 2003 (Unofficial Transcript: http://www.csce.gov/briefings.cfm?briefing_id =260).

Monographien und Sammelbände

Bailes, Alyson J. K./Björn Hagelin/Zdzislaw Lachowski/Sam Perlo-Freeman/ Petter Stålenheim/Dimitri Trofimov, Armament and Disarmament in the Caucasus and Central Asia, Stockholm 2003.

Caspersen, Nina Fallentin, Good Fences make Good Neighbours? A Comparison of Consociational and Integrative Conflict Regulation Strategies in Post-Dayton Bosnia, Kopenhagen 2002 (Working Papers/Copenhagen Peace Research Institute 26/2002).

Centre for OSCE Research, Annual Report 2002, Hamburg 2002.

Dwan, Renata (Hrsg.), Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, Oxford 2002 (SIPRI Research Report 16).

Engel, Dirk, Die sprachenrechtliche Situation der Angehörigen von Minderheiten im Völkerrecht, Berlin 2002.

Evers, Frank, Building Co-operation between OSCE Field Missions and Partner Institutions in the Economic and Environmental Dimension, Hamburg 2002 (Working Paper/Centre for OSCE Research 11).

Fanzun, Jon A., Swiss Human Rights Policy: Between Humanitarian Tradition and Political Reluctance, Zürich 2003 (Beiträge, Forschungsstelle für Internationale Beziehungen 39).

Frank, Martin, Begründungen von Minderheitenrechten, Bremen 2002 (InIIS-Arbeitspapier 25).

Freire, Maria Raquel, Conflict and Security in the Former Soviet Union: The Role of the OSCE, Burlington, VT 2003 (Global Interdisciplinary Studies Series).

Ghebali, Victor-Yves/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, Genf 2003 (PSIO Occasional Paper 1/2003).

Ghebali, Victor-Yves (Hrsg.), Le rôle de la Suisse à la CSCE. Témoignage de l'Ambassadeur Edouard Brunner, Genf 2003 (PSIO Occasional Paper 2/2003).

Gets, Marina, Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit im Internet aus der Sicht des Völkerrechts, Berlin 2002.

Haaland Matláry, Janne, Intervention for Human Rights in Europe, Basingstoke 2002.

Hartmann, Rüdiger/Wolfgang Heydrich, Die Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa. Ursachen, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden 2002 (Internationale Politik und Sicherheit 53).

Huber, Martina/David Lewis/Randolf Oberschmidt/Yannick du Pont, The Effectiveness of OSCE Missions: The Cases of Uzbekistan, Ukraine and Bosnia and Herzegovina, Den Haag 2003.

International Crisis Group, Central Asia: The Politics of Police Reform, Osh 2002 (Asia Report 42).

International Crisis Group, Moldova: No Quick Fix, Chisinau 2003 (ICG Europe Report 147).

International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.), OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 9-19 September 2002. Statements by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), Wien 2002.

International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.), Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America. Report 2003 (Events of 2002), Wien 2003.

Jurado, Elena, Complying with European Standards of Minority Protection: Estonia's Relations with the European Union, OSCE and Council of Europe, Oxford, Univ., Diss., Oxford 2003.

Kandelia, Seema, The Euro Chapter for Regional or Minority Languages. Council of Europe Conference, The Hague, 30 November - 1 December 2001, Colchester 2003 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights 36).

Karlsreiter, Ana (Hrsg.), Media in Multilingual Societies. Freedom and Responsibility, Wien 2003.

Krause, Joachim, The OSCE and Co-operative Security in Europe, Singapur 2003.

Kreikemeyer, Anna/Arne C. Seifert (Hrsg.), Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum, Baden-Baden 2002/03 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 151).

Lachowski, Zdzislaw, The Adopted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO, Stockholm 2002.

Leatherman, Janie, From Cold War to Democratic Peace: Third Parties, Peaceful Change, and the OSCE, Syracuse, NY 2003 (Syracuse Studies on Peace and Conflict Resolution).

Meier, Christian, Die OSZE und Tschetschenien: Ende der Mission oder neues Mandat?, Berlin 2003, unter: http://www.swp-berlin.org/produkte/bparchiv/tschetschenien4druck.htm.

Miyawaki, Noboru, The CSCE Human Rights Regime. The Helsinki Final Act Leaded the End of Cold War, Tokio 2003 (in japanischer Sprache).

Møller, Bjørn, NATO, OSCE, EU: Role Models for Southern Africa?, Kopenhagen 2002 (COPRI Working Papers 30/2002).

Neukirch, Claus, Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen. Eine Analyse der Missionen in Moldau und Estland, Baden-Baden 2003 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 152).

Pentassuglia, Gaetano, Minorities in International Law. An Introductory Study, Straßburg 2002 (Minority Issues Handbook).

Rogier, Emeric, The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Characteristics, Concepts and Capabilities, Den Haag 2002.

Sabahi, Farian/Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE and the Multiple Challenges of Transition: The Caucasus and Central Asia, Burlington, VT 2003.

Sandoval Villalba, Clara-Lucia, OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 9-19 September 2002, Colchester 2003 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights 36).

Seifert, Arne C., Risiken der Transformation in Zentralasien. Das Beispiel Tadschikistan, Hamburg 2002.

Verhoeven, Juliette/Jim Wake (Hrsg.), Conflict Prevention in Central Asia. The Role of the OSCE. A Report on a Conference Organized by the Eu-

ropean Centre for Conflict Prevention and the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, The Hague, March 7th and 8th, 2002, Utrecht 2002.
Wellmann, Christian (Hrsg.), Belarus: Ein Außenseiter in der Ostseeregion, Kiel 2003 (SCHIFF-Texte 69).
Wiegand, Irene/Sabine Riedel (Bearb.), Die Minderheitenpolitik im EU-Erweiterungsprozeß. Eine Veranstaltung der Europäischen Kommission und der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 21. Februar 2002, Berlin 2002.
Woodrow Wilson International Center for Scholars, Kennan Institute, The 1999 OSCE Istanbul Summit Decisions on Moldova and Georgia: Prospects for Implementation, Washington, D.C., 2002 (Occasional Paper 284).

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

Ackermann, Alice, The Changing Transatlantic Relationship: A Socio-Cultural Approach, in: International Politics 1/2003 S. 121-136.
Andrysek, Oldrich/Mihai Grecu, Unworthy Partner: The Schools Issue as an Example of Human Rights Abuses in Transdniestria, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 101-116.
Avineri, Shlomo, Keine KSZE für den Nahen Osten. Neue Verhandlungen erst in einigen Jahren, in: Internationale Politik 11/2002, S. 57-60.
Bakker, Edwin, Roma Policies in Eastern Europe. Success and its Side-Effect, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 161-172.
Balian, Hrair, Building on Imperfection: Reflections on the Chechen Referendum, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 85-88.
Bellamy, Alex J./Stuart Griffin, OSCE Peacekeeping. Lessons from the Kosovo Verification Mission, in: European Security 1/2002, S. 1-26.
Beuningen, Frank van, A Contribution to the Agenda for the Dutch Chairmanship of the OSCE: A Recapitulation of Findings of the Advisory Council on International Affairs, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 312-319.
Bloed, Arie, The OSCE and Policing as a new Tool for Conflict Prevention, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 350-351.
Boden, Dieter, Krisenzone Kaukasus, in: Internationale Politik 10/2002, S. 41-46.
Cockell, John G., Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo, in: Global Governance 4/2002, S. 483-502.
Cronin, Bruce, Creating Stability in the New Europe. The OSCE High Commissioner on National Minorities and the Socialization of Risky States, in: Security Studies 1/2002/03, S. 132-163.
Dunay, Pál, A Lasting Decline or a Dead End in European Arms Control?, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 299-311.

Ekeus, Rolf, From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit: Minority Issues in an Enlarging Europe, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 38-41.

Farquharson, Marjorie, Four Ex-Soviet States and the Death Penalty, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 89-100.

Forschungszentrum „Dialog", Die Erwartungen islamischer Organisationen an die Zentralasienpolitik der OSZE, in: Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hrsg.), Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum, Baden-Baden 2002/03, S. 267-276.

Frik, Silvan, Die Schweiz und die europäische Sicherheitspolitik, in: ASMZ 6/2003, S. 6-9.

Gábor, Ján, Minorites in Europe: Special Standards for the Balkans?, in: Review of International Affairs 1078-1104/1999-2001, S. 24-26.

Ghebali, Victor-Yves, The Decisions of the 2002 Porto Ministerial Council Meeting: Technically Relevant but Overly Ambitious, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 136-147.

Ghebali, Victor-Yves, The OSCE Reform Process: An Assessment of Decisions Made under the Romanian and Portuguese Chairmanchips (2001-2002), in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, Genf 2003, S. 5-34.

Gogueliani, Tina, The West's Role in Settling the Georgian-Abkhazian Conflict, in: Central Asia and the Caucasus 2/2003, S. 48-54.

Gusaev, Magomedsalikh, Russia and the U.S. in the Southern Caucasus: Future Partners or Future Rivals?, in: Central Asia and the Caucasus 1/2003, S. 94-102.

Harten, Marten van, Europe's Troubled Waters. A Role for the OSCE: The Case of the Kura-Araks, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 338-349.

Heintze, Hans-Joachim, Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE – Bilanz der Tätigkeit des ersten Amtsinhabers, in: Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt am Main 2003, S. 285-294.

Heintze, Hans-Joachim, Völkerrecht und Ethnizität, in: Welttrends 38/2003, S. 31-43.

Höynck, Wilhelm, Civil Society, Human Security – the Role of the OSCE, in: Japanisch-Deutsches Zentrum Berlin (Hrsg.), Symposium Japanese and German Contributions to a Sustainable Development in Central Asia, München 2003, S. 131-136.

Hoop Scheffer, Jaap de, Address of the Dutch Chairman-in-Office to the OSCE Permanent Council, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 7-10.

Hopmann, P. Terrence, Managing Conflict in Post-Cold War Eurasia: The Role of the OSCE in Europe's Security "Architecture", in: International Politics 1/2003, S. 75-100.

Ilves, Toomas Hendrik, The OSCE Mission in Estonia, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 320-325.

Joetze, Günter, Auf der Suche nach einem strategischen Rahmen: Die Rolle von OSZE und NATO, in: Olga Alexandrova/Roland Götz/Uwe Halbach (Hrsg.), Rußland und der postsowjetische Raum, Baden-Baden 2003, S. 479-497.

Kabiri, Muchiddin, Möglichkeiten und Grenzen einer Einbeziehung islamischer Organisationen in den euro-asiatischen politischen Raum, in: Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hrsg.), Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum, Baden-Baden 2002/03, S. 256-266.

Kabiri, Muchiddin, Die Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans als Partner im Demokratisierungsprozess, in: Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hrsg.), Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum, Baden-Baden 2002/03, S. 277-283.

Kasch, Holger, Die HDZBiH und die Forderung nach kroatischer Souveränität in Bosnien-Herzegowina, in: Südosteuropa 7-9/2002, S. 331-354.

Kemp, Walter, Profiting from Instability: Crime, Corruption and Inter-Ethnic Conflict, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, Genf 2003, S. 49-73.

Korhecz, Tamas, Vojvodina - The Struggle for Autonomy. Omnibus Law on Vojvodina. A Specific Legislative Step Towards Decentralization in Post-Milosevic Serbia, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 285-298.

Koufa, Kalliopi K., Terrorism and Human Rights, in: Romanian Journal of In-ternational Affairs 4/2002, S. 60-89.

Kreikemeyer, Anna/Arne C. Seifert, Präventive Stabilisierung durch säkular-islamische Kompromisse, in: Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hrsg.), Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum, Baden-Baden 2002/03, S. 13-28.

Kuzio, Taras, Baltic States Get Approval for National Minority Policies, in: Prism 5/2002, 6 S.

Kuzmin, Nikolai, Central Asia after the Operation in Afghanistan, in: Central Asia and the Caucasus 1/2003, S. 125-131.

Lambert, Alexandre, The Contribution of the OSCE to the International Fight against Terrorism, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, Genf 2003, S. 111-124.

Last, David, Early Warning and Prevention of Violent Conflict: The Role of Multifunctional Observer Missions, in: David Carment/Albrecht Schnabel (Hrsg.), Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?, Tokio 2003, S. 157-181.

Lenzi, Guido, New Risks: The Challenges of Joint Identification, Assessment and Response, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, Genf 2003, S. 75-110.

Letscher, Rianne, Towards a UN Special Representative on Minority Issues - Drawing upon the Experiences of the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 4/2002, S. 326-337.

Malysheva, Dina, The United States in the Post-Soviet East: Stated Aims and Real Politics, in: Central Asia and the Caucasus 1/2003, S. 102-110.

Merlingen, Michael, OSCE Studies: The State of the Art and Future Directions (Review Essay), in: Journal of International Relations and Development 1/2003, S. 71-85.

Merlingen, Michael/Ženet Mujić, Public Diplomacy and the OSCE in the Age of Post-International Politics: The Case of the Field Mission in Croatia, in: Security Dialogue 3/2003, S. 269-283.

Meyer, Berthold, Chance für den Nahen Osten? Vom möglichen Nutzen einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit, in: Bernd W. Kubbig (Hrsg.), Brandherd Irak. US-Hegemonieanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt 2003, S. 278-285.

Minasian, Sergey, CIS: Building a Collective Security System, in: Central Asia and the Caucasus 1/2003, S. 131-137.

Mychajlyszyn, Natalie, The OSCE and Conflict Prevention in the Post-Soviet Region, in: David Carment/Albrecht Schnabel (Hrsg.), Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?, Tokio 2003, S. 133-154.

Mychajlyszyn, Natalie, The OSCE and Regional Conflicts in the Former Soviet Union, in: James Huges/Gwendolyn Sasse (Hrsg.), Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union: Regions in Conflict, London 2002, S. 194-219.

Neukirch, Claus, Georgien im sich wandelnden Kräftefeld der Großmächte, in: Friedensgutachten 2003, Münster u.a. 2003, S. 119-128.

Nicolae, Roxana, Bosnia and Herzegovina at 7 after Dayton, in: Romanian Journal of International Affairs 4/2002, S. 224-233.

Nikonov, Vyacheslav, OSCE and Russia: Old Bridges, New Divisions, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 22-27.

Orudzhev, Gidaiat, Azerbaijan's National Minorities Today, in: Central Asia and the Caucasus 4/2003, S. 139-144.

Otte, Marc, ESDP and Multilateral Security Organizations: Working with NATO, the UN and OSCE, in: Esther Brimmer (Hrsg.), The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations, Washington 2002, S. 35-56.

Pöllinger, Sigrid, Minderheiten und Minderheitenschutz in Österreich und anderen EU-Ländern, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 4/2002, S. 35-60.

Pugh, Michael, Postwar Political Economy in Bosnia and Herzegovina: The Spoils of Peace, in: Global Governance 4/2002, S. 467-482.

Rotfeld, Adam Daniel, Does the OSCE Have a Future?, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), New Security Threats and Challenges within the OSCE Region, Genf 2003, S. 35-48.

Sammut, Dennis, Love and Hate in Russian-Georgian Relations, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 28-37.

Seifert, Arne C., Euro-asiatischer Islam und Europäische Sicherheit: Gegengewalt oder Zusammenarbeit und Koexistenz?, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Jihad vs. McWorld. Friedenspolitik im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und fundamentalistischer Bedrohung. Friedensbericht 2003, Münster 2003, S. 228-245.

Solioz, Christophe, Quest for Sovereignty: Bosnia and Herzegovina's Challenge, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 148-160.

Soltanovskii, Ivan, OSCE Forum for Security Cooperation is Ten Years old, in: International Affairs (Moskau) 2/2003, S. 47-59.

Sporrer, Wolfgang, The OSCE and the Stability Pact for South Eastern Europe: Can a New Relationship Improve Performance?, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 11-21.

Stodiek, Thorsten, Internationale Polizei als Alternative zur militärischen Konfliktbearbeitung, in: Patricia Schneider/Kristina Thony/Erwin Müller (Hrsg.), Frieden durch Recht. Friedenssicherung durch internationale Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung, Baden-Baden 2003, S. 85-101.

Stoel, Max van der, The Role of the OSCE High Commissioner on National Minorities in the Field of Conflict Prevention: Address on 23 July 2003 at the Hague Academy of International Law, in: Recueil de Cours 296/ 2002, S. 13-23.

Stoudmann, Gérard, Turkmenistan, a Human Rights "Black Hole", in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 117-124.

Swiecicki, Marcin, Economic and Environmental Challenges of the OSCE Towards a Common European Economic Space, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 42-51.

Voicu, Ioan, Law and Diplomacy vs. Terrorism and Brutality, in: Romanian Journal of International Affairs 4/2002, S. 11-40.

Voronin, Vladimir, Moldavie: Un désir d'occident?, in: Politique internationale 99/2003, S. 329-357.

Wohlfeld, Monika, EU Enlargement and the Future of the OSCE: The Role of Field Missions, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 52-64.

Zapf, Uta, Belarus als Thema von OSZE, EU und Europarat – Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme internationaler Organisationen, in: Christian Wellmann (Hrsg.), Belarus: Ein Außenseiter in der Ostseeregion, Kiel 2003, S. 17-26.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

Joppe, Kirsten, The Effectiveness of ODIHR Election Observation Missions. A Case Study, Hamburg, Univ., Master Thesis, Hamburg 2003.

Kropatcheva, Elena, Development of Russian Foreign Policy in Relation to the OSCE through the Prism of its Transformations, Hamburg, Univ., Master Thesis, Hamburg 2003.

Rzayeva, Gunay, The Path to Democracy in Azerbaijan. Options and Limits, Hamburg, Univ., Master Thesis, Hamburg 2003.

Abkürzungsverzeichnis

ACEEEO	Association of Central and Eastern European Election Officials
ACERT	Advisory Council for Education of Romany and other Travellers
AHB	Ausschuss Hoher Beamter (seit 1. Januar 1995 Hoher Rat der OSZE)
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting (VSBM)
ARF	ASEAN Regional Forum/ASEAN-Regionalforum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Staaten
ATU	Action Against Terrorism Unit/Antiterrorgruppe (OSZE-Sekretariat)
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
BSEC	Black Sea Economic Co-operation/Schwarzmeer-Kooperationspakt
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CEWCP	Centre on Early Warning and Conflict Prevention (Amman)
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia/Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien
CJTF	Combined Joint Task Forces
COEST	Arbeitsgruppe zu Osteuropa und Zentralasien (EU)
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
COSCE	Arbeitsgruppe zur OSZE (EU)
CPJ	Committee to Protect Journalists
CSCAP	Council for Security Co-operation in the Asia Pacific/Rat für Sicherheitszusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum
CSSDCA	Conference on Security, Stability, Development and Co-operation in Africa/Konferenz über Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit in Afrika

CTC	Counter-Terrorism Committee/Ausschuss für Terrorismusbekämpfung (VN-Sicherheitsrat)
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre
EADRU	Euro-Atlantic Disaster Response Unit
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAVG	East Asian Vision Group
EBWE/EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/ European Bank for Reconstruction and Development
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Europarat)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
ERRC	European Roma Rights Center
FIS	Front Islamique du Salut/Islamische Heilsfront (Algerien)
FOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7/G8-Staaten	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA)/plus Russland
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GUUAM-Staaten	Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan, Moldau
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft (Kroatien; Bosnien und Herzegowina)
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICTY/IStGJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
ICWC	Interstate Commission for Water Co-ordination (Taschkent)

IFES	International Foundation for Electoral Systems
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPI	International Press Institute
IPTF	International Police Task Force
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISG	Intersessional Support Group (ARF)
ISMs	Intersessional Meetings (ARF)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (EU)
IStGJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF	Internationaler Währungsfonds
IWMI	Stockholm International Water Management Institute/ Stockholmer Internationales Institut für Wassermanagement
KFOR	Kosovo Force
KSE I	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1. Januar 1995 OSZE)
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
NAFTA	North American Free Trade Area
NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NRF	NATO Response Force
NVV/NPT	Nichtverbreitungsvertrag (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen)/Non Proliferation Treaty
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OCHA	s. UNOCHA
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
OFSTED	Office for Standards in Education
OGRF	Operationelle Gruppe der russischen Streitkräfte in der transnistrischen Region der Republik Moldau

OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten (EU)
OMIFRY	OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia (am 13. Februar 2003 umbenannt in OSCE Mission to Serbia and Montenegro)
OMIK	OSCE Mission in Kosovo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy (EU)
PV	Parlamentarische Versammlung
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation
RSF	Reporters sans Frontières/Reporter ohne Grenzen
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (EU)
SAARC	South Asian Association for Regional Co-operation/Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (EU)
SAPHARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (EU)
SCO	Shanghai Co-operation Organization/Schanghai-Kooperationsorganisation
SDS	Serbische Demokratische Partei (Bosnien und Herzegowina)
SEANWFZ	Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone/ Vertrag über die nuklearwaffenfreie Zone Südostasien
SECI	Southeast European Co-operative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECP	South Eastern European Co-operation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilization Force
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (OSZE-Sekretariat)
SOMs	Senior Officials Meetings (ARF)
TACIS	Technical Assistance for the CIS (EU)
TCOG	Trilateral Co-ordination and Oversight Group (Japan, USA, Republik Korea)
TLE	Treaty Limited Equipment (KSE I-Vertrag)
UÇK	Ushtria Çlirimtarë e Kosovës/Kosovo-Befreiungsarmee

UÇK	Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë/Nationale Befreiungsarmee (Mazedonien)
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNOCHA	United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (vormals UNODCCP)
UNODCCP	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (seit 1. Oktober 2002 UNODC)
USAID	United States Agency for International Development
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WD 90-99	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994, 1999)
WEU	Westeuropäische Union
WRATE	Women’s Rights and Anti-Trafficking Education
ZEI/CEI	Zentraleuropäische Initiative/Central European Initiative

Autorenverzeichnis

Dr. Edwin Bakker, Dozent am Centre for International Conflict Analysis and Management (CICAM) der Universität Nimwegen, Generalsekretär des Niederländischen Helsinki-Komitees; Nimwegen/Den Haag

Dr. Dieter Boden, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Wien

Dr. Bert Bomert, Direktor des Centre for International Conflict Analysis and Management (CICAM) der Universität Nimwegen; Nimwegen

Dr. Heiko Borchert, Dr. Heiko Borchert & Co., Consulting & Research; Luzern

Dr. Thomas M. Buchsbaum, Leiter der Abteilung für Vermögens-, Sozial-, Arbeits- und Gesundheitsangelegenheiten im österreichischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, während des österreichischen OSZE-Vorsitzes Stellvertretender Leiter der österreichischen Ständigen Vertretung bei der OSZE; Wien

Dr. Peter Burkhard, Botschafter, Leiter des OSZE-Büros in Baku/Aserbaidschan; Baku

Claude Cahn, Programmes Director, European Roma Rights Center (ERRC), Verantwortlicher Herausgeber des ERRC-Journals *Roma Rights*; Budapest

Annica Carlsson, Beraterin im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien

'Abd al-Hakeem Carney, Doktorand an der London School of Oriental and African Studies; London

Dr. Pál Dunay, Leiter des Internationalen Ausbildungskurses in Sicherheitspolitik, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Genf

Professor Dr. Zhanylzhan Dzhunusova, Diplomatische Akademie der Eurasian National University; Astana

Dr. Frank Evers, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung/CORE; Hamburg

Dr. Daan W. Everts, Botschafter, 1997-1999 Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, 1999-2001 Leiter der OSZE-Mission im Kosovo, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Leiter der OSZE-Arbeitsgruppe zur Koordinierung des niederländischen OSZE-Vorsitzes im niederländischen Außenministerium; Den Haag

Dr. Jan Peter Fladeboe, ehemaliger Völkerrechtlicher Berater des Ständigen Vertreters der OSZE für die Artikel-V-Verhandlungen; Wien/Washington

Privatdozent Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Internationales Konversionszentrum Bonn/Bonn International Centre for Conversion (BICC); Bonn

Jaap de Hoop Scheffer, Außenminister der Niederlande, Amtierender Vorsitzender der OSZE 2003; Den Haag

Jorma Inki, Botschafter, während des portugiesischen OSZE-Vorsitzes 2002 letzter Leiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, derzeit Botschafter Finnlands in Prag; Helsinki

Dr. Volker Jacoby, Koordinator für politisch-militärische Angelegenheiten, OSZE-Mission in Georgien; Tiflis

Christiane Jaenicke, Dipl. Hist., Executive Assistant to the Head of Presence, OSZE-Präsenz in Albanien; Tirana

Dr. Walter Kemp, Berater des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten; Den Haag

Dr. Igor Lossowsky, seit August 2002 Generalkonsul der Ukraine in Toronto, 2000-2002 Mitglied der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates/ECRI, 1996-1997 und 2000-2002 Mitglied der Ständigen Mission der Ukraine bei der OSZE; Toronto

Daniel Maurer, lic. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung Prospektivplanung, Schweizer Generalstab; Bern

Dr. Michael Merlingen, Department of International Relations and European Studies, Central European University; Budapest

Christian Möller, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit; Wien

Dr. Claus Neukirch, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für OSZE-Forschung/CORE, seit Sommer 2003 Sprecher der OSZE-Mission in Moldau; Hamburg/Chişinău

Rasa Ostrauskaitė, M.A., Mission der Republik Litauen bei den Europäischen Gemeinschaften, Doktorandin im Department of International Relations and European Studies, Central European University; Brüssel/Budapest

Dr. Ingo Peters, Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik; Berlin

Gianluca Rampolla, Berater im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien

Professor Dr. Adam Daniel Rotfeld, Stellvertretender Außenminister, Staatssekretär im polnischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Mitglied des Nationalen Sicherheitsrates; Warschau

Ursel Schlichting, M.A., Wissenschaftliche Referentin am IFSH, Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs; Hamburg

Stanley R. Sloan, Gründungsdirektor der Atlantic Community Initiative, Visiting Scholar am Center for International Affairs des Middlebury College, langjähriger Mitarbeiter des Congressional Research Service der US Library of Congress; Richmond/Middlebury

Gudrun Steinacker, Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, Rom

Lamberto Zannier, Botschafter, Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE; Wien

Uta Zapf, Mitglied des Deutschen Bundestages, Ordentliches Mitglied der Deutschen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Vorsitzende der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Vorsitzende der deutsch-belarussischen Parlamentariergruppe; Berlin

Dr. Wolfgang Zellner, kommissarischer Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des IFSH und kommissarischer Leiter dessen Zentrums für OSZE-Forschung/CORE; Hamburg