

*Frank Evers/Wolfgang Zellner*

## Regionale Interessen an der Erhaltung und Diversifizierung von OSZE-Feldoperationen: Unterstützung für einen Trend

Europas Sicherheitslandschaft zeigt wieder ein zweigeteiltes Bild. Zwar ist die nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und mit dem Zerfall der jugoslawischen und sowjetischen Föderationen einsetzende und von teils blutigen Konflikten begleitete Welle von Staatsgründungen zum Stillstand gekommen, doch ihre Ergebnisse sind von höchst unterschiedlicher Qualität. Ein Teil des früheren politischen Ostens Europas hat sich dem politischen Westen angeschlossen, mit den Erweiterungen der NATO im März 1999 und 2004 und vor allem der EU im Mai 2004 ist die neue europäische Zweiteilung auch institutionell verankert. Einerseits ist der EU-Raum selbst zum stabilitätspolitischen Zentrum Europas avanciert und die EU zur wichtigsten nichtmilitärischen Sicherheitsorganisation auf dem Kontinent geworden. Andererseits ist vor allem in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien eine Reihe (relativ) schwacher Staaten entstanden, die ganz offensichtlich ihre Anfang der 1990er Jahre begonnenen (formal-)demokratischen Reformen wieder eingestellt haben oder dabei sind, dies zu tun. Diese Staaten sind mit erheblichen inneren und äußeren Konfliktpotenzialen konfrontiert und entwickeln von daher spezifische und regional sehr unterschiedliche Sicherheitsinteressen, orientieren sich aber alle mehr oder minder stark an einer Kooperation mit dem EU-Raum.

Unabhängig von diesen kontinentalen Entwicklungen gestalten die USA ihre Entscheidungsfindung zunehmend autonom, während das euroasiatische Russland zwar auf Europa ausgerichtet, jedoch nach wie vor durch strategische Unentschlossenheit geprägt ist.

Damit stellt sich die Frage, welche konzeptionellen Implikationen die neue regionale Differenzierung von Sicherheitsinteressen in Europa für die OSZE und eines ihrer stärksten Implementierungsinstrumente, ihre Feldaktivitäten, haben könnte. Hiermit befasst sich seit 2003 die „Informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Effektivität der OSZE-Feldeinsätze“. Der vorliegende Beitrag soll zur Diskussion in dieser Gruppe beitragen. Er soll die mögliche Verflechtung von Sicherheitsinteressen zwischen der EU-Gruppe der OSZE-Teilnehmerstaaten und den Teilnehmerstaaten in vier wichtigen Teilregionen des OSZE-Raums – Südosteuropa, Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien – untersuchen. Zugleich soll er die teils herausragende sicherheitspolitische Präsenz Russlands und der Türkei in diesen

Teilregionen verdeutlichen, um abschließend einige Vorschläge zur Weiterentwicklung von OSZE-Feldoperationen zu unterbreiten.<sup>1</sup>

### *Ausgangspunkte für die Diskussion über die OSZE-Feldoperationen*

Die neuen regionalen Zusammenschlüsse in Europa bieten sich als Gegenstand der laufenden Diskussionen zur Reform der OSZE an. Bemerkenswerterweise werden sie jedoch nicht direkt thematisiert, sondern indirekt in Bezug auf die häufig so genannte geographische und thematische Unausgewogenheit der OSZE-Agenda und der OSZE-Feldeinsätze. Zu dieser Diskussion beizutragen erfordert zunächst die systematische Erfassung der offensichtlichsten Interessen der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten an der Nutzbarmachung der OSZE und ihrer Feldoperationen nach regionalen Gesichtspunkten. Viele dieser Interessen sind zwar naturgemäß miteinander unvereinbar; gerade der Ausgleich regionaler Ungleichheiten ist jedoch schon seit langer Zeit ein Leitmotiv in den internationalen Beziehungen in Europa.

### *Undeutliche Wahrnehmung und Artikulation von Interessen*

Die OSZE umspannt die Interessen einer Vielzahl von Teilnehmerstaaten und ihrer regionalen Zusammenschlüsse. Dies mag eine triviale Feststellung sein, umso mehr fällt auf, dass die Interessen wichtiger Organisationen und Staaten (EU, USA, Russland) hinsichtlich der konkreten Nutzbarkeit der OSZE und ihrer Feldoperationen nur unzureichend oder wenig deutlich artikuliert werden.

So verfügt die EU zwar gegenüber dem gesamten europäischen Osten über größtes politisches Gewicht und wirtschaftliche Anziehungskraft, bringt dieses Potenzial jedoch nur sehr abgeschwächt in den OSZE-Kontext ein. Im Laufe der Jahre hat die EU ein breites Spektrum politischer Instrumente geschaffen, die für den direkten oder indirekten Einsatz und die Kooperation mit der OSZE im Sicherheitsbereich genutzt werden können. Eingebettet in grundlegende Konzepte wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Maastricht 1993, Amsterdam 1999) und die Initiative „Erweitertes Europa – Nachbarschaft“ (2003) umfassen diese Politikinstrumente Gemeinsame Strategien, individuelle Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie Assoziierungs- und Kooperationsmodelle. Programme wie TACIS unterstützen diese Politikoptionen. Künftige direkte Operationen im Bereich Krisenmana-

---

<sup>1</sup> Anfang 2003 wurde im Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg eine Arbeitsgruppe „OSZE-Feldaktivitäten“ eingerichtet. An ihr nahmen die Autoren dieses Beitrags sowie Claus Neukirch und Wolfgang Sporrer teil. Darüber hinaus war Frank Evers beratend an verschiedenen Wiener Veranstaltungen der oben erwähnten *Gruppe der Freunde des Vorsitzes* beteiligt. Diese tagte 2003 unter dem Vorsitz der damaligen Leiterin der kanadischen OSZE-Delegation, Botschafterin Evelyn Puxley.

gement (Laeken 2001) können eine neue Dimension im Sicherheitsengagement der EU eröffnen. Die meisten dieser Politikinstrumente wurden jedoch für ausgewählt Zwecke geschaffen. Ein übergreifendes Konzept zur Anwendung dieser und anderer Instrumente im Kontext der Bemühungen der OSZE um Sicherheitsbildung existiert praktisch nicht.<sup>2</sup>

Neben den Interessen der EU könnten auch die Intentionen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) für die derzeitige Diskussion über eine Reform der OSZE von Bedeutung sein. Die GUS scheint allerdings von ihrer Konstruktion her zu diffus angelegt zu sein, um gegenwärtig implementierbare kollektive Positionen gegenüber der OSZE erarbeiten zu können. So beschränkte sich eine weithin wahrgenommene Erklärung von neun GUS-Staaten vom 3. Juli 2004<sup>3</sup> in wohl typischer Weise auf die Darlegung kritischer Positionen, wurde allerdings durch eine weitere Erklärung vom September 2004<sup>4</sup> mit ersten Diskussionsangeboten unterfüttert. Gelegentlich positioniert sich die Gruppe der GUUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidshjan, Moldau) zu Fragen der OSZE, dies allerdings nicht als Gruppe von GUS-Staaten. Russland betrachtet sich zwar als dominanten europäischen Sicherheitsakteur, sucht aber offenbar nach wie vor nach einem eigenen OSZE-Ansatz. Auch die OSZE-Agenda der USA scheint seit geraumer Zeit nur schwach konturiert und von anderen Themen überlagert zu sein. In der Gruppe der Gleichgesinnten (*Group of Like-Minded*) finden sich Kanada, die Schweiz, Island, Liechtenstein und Norwegen innerhalb der OSZE zu gelegentlichen Wortmeldungen zusammen.

Und schließlich gibt es die Kategorie der Gastgeberländer von OSZE-Feldoperationen, die zumindest in ihrer Außendarstellung eine überraschend geringe Wahrnehmung institutioneller Interessenverflechtungen innerhalb der OSZE dokumentieren.

Insgesamt würde es der derzeitigen Diskussion über die Zukunft der OSZE und ihrer Feldoperationen zugute kommen, wenn die wichtigsten (Gruppen von) OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Interessen an einer zielgerichteten Nutzbarmachung der Organisation deutlicher formulieren würden. Die OSZE wird zu wenig als Politikplattform verstanden, die beispielsweise durch die EU, aber eben auch durch andere regionale Organisationen und Länder genutzt

---

2 Entsprechende erste Positionierungen der EU wurden vor Drucklegung dieses Jahrbuchs für Ende 2004 erwartet.

3 Siehe Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument). Die Erklärung wurde von neun GUS-Staaten, nicht jedoch von Aserbaidshjan, Georgien und Turkmenistan unterzeichnet und dem Ständigen Rat der OSZE am 8. Juli 2004 von der russischen Delegation präsentiert.

4 Siehe Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument). Der Appell wurde elektronisch verbreitet und war von acht GUS-Mitgliedstaaten, nicht jedoch von Aserbaidshjan, Georgien, Moldau und Turkmenistan unterzeichnet.

werden könnte. Dies ist der Fall, obwohl zum Beispiel das Gemeinsame Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen (Kopenhagen 1997) oder die Europäische Sicherheitscharta der OSZE mit der Plattform für kooperative Sicherheit (Istanbul 1999) gerade diesen Ansatz unterstützen. Am deutlichsten mag das Missverständnis der Situation am Beispiel Albaniens werden, dessen Delegation bei verschiedenen Gelegenheiten ungeachtet der demokratischen Verfassung dieses Landes und dessen Beteiligung am EU-Stabilisierungs- und -Assoziierungsprozess offen gegen die OSZE-Präsenz und insbesondere gegen deren Demokratisierungsaktivitäten polemisierte.

#### *Kritische Anmerkungen zur OSZE und ihren Feldaktivitäten*

Über die künftige Ausgestaltung der Feldoperationen der OSZE debattiert die Organisation bereits seit längerem. Den Anlass hierfür boten vor allem betont kritische Kommentare einiger Gastgeberstaaten von OSZE-Aktivitäten, die teils nachvollziehbar sind, teils vom Kern der Diskussion aber eher wegzuführen drohen. Sie beziehen sich sowohl auf konzeptionelle Ansätze als auch auf Fragen des operativen Managements. So wird vor allem verwiesen auf

- (a) das regionale Ungleichgewicht des von West nach Ost verlaufenden Politiktransfers sowie die selektive Aufmerksamkeit der Organisation in Bezug auf einige Staaten des postjugoslawischen und postsowjetischen Raums;
- (b) die Einmischung von Feldoperationen in innere Angelegenheiten der jeweiligen Gastgeberländer, wobei ungeachtet der im Moskauer Dokument (Oktober 1991) verankerten Prinzipien insbesondere Aktivitäten im Demokratisierungsbereich beanstandet oder gar abgelehnt werden;
- (c) die Unausgewogenheit zwischen den drei Körben der OSZE zugunsten der menschlichen Dimension im Vergleich zur politisch-militärischen und der ökonomisch-ökologischen Dimension;
- (d) die Anwendung doppelter Standards bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen;
- (e) die offene Frage nach einer Befristung von Feldoperationen, die insbesondere durch die Schließung der Missionen in Estland und Lettland (bei nachfolgender Aufnahme beider Länder in die EU trotz problematischer Minderheitensituationen) sowie die Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (bei gleichzeitig ungelöstem Konflikt) aufgeworfen wurde;
- (f) die geringe Transparenz und Effektivität des Personalmanagements, die sich vor allem auf Rekrutierungsabläufe und das Abordnungsmodell beziehen;
- (g) strittige Haushaltsfragen, die bei Diskussionen über den Beitragsschlüssel der Organisation beginnen (und sich nicht allein auf die Feldoperati-

onen beziehen) und bei außerbudgetären, konsensunabhängigen Zuwendungen zu Einzelprojekten der Missionen enden.

Einige dieser Positionen sind zusammengefasst zu finden in einem Positionspapier von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland vom 4. September 2003,<sup>5</sup> in der erwähnten Erklärung von neun GUS-Staaten vom 3. Juli 2004 sowie in dem erwähnten Appell von acht GUS-Staaten vom 15. September 2004. Fragen fehlender Transparenz werden auch in einem von Norwegen vorgelegten Papier vom 28. September 2003 kritisch diskutiert.

#### *Unterschiedliche Schärfe der Kritik*

Die Kritik an OSZE-Feldoperationen variiert regional stark. Unter den EU-Staaten, den USA und der Gruppe der Gleichgesinnten überwiegen pragmatische Überlegungen zur graduellen Fortentwicklung des erfolgreichen Modells der Feldoperationen. Die in der Tat einseitige geographische Ausrichtung des gegenwärtigen Sicherheitstransfers wird als notwendige Folge der realen Sicherheitssituation in Europa gesehen. Im nichtmilitärischen Kontext sieht man regionale Organisationen wie die OSZE und den Europarat und deren parallel zu entsprechenden Bemühungen der Vereinten Nationen laufende Feldaktivitäten als Partner bei der Umsetzung übergreifender Konzeptionen wie etwa der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

Kritische Wortmeldungen seitens der Gastgeberländer von OSZE-Feldoperationen beginnen bei einer weitgehenden Ablehnung von OSZE-Präsenzen in einigen Ländern Südosteuropas (entsprechende Stellungnahmen sind hier, wie erwähnt, am deutlichsten von Albanien zu hören). In Osteuropa taten sich Belarus durch sein wenig produktives Verhältnis gegenüber der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus sowie Russland vor allem im Zuge der Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien hervor. Kritik an der geringen Beeinflussbarkeit von OSZE-Aktivitäten durch die gastgebende Regierung spielte bei der Umwandlung der OSZE-Mission in der Ukraine in den mit einem deutlich engeren Mandat versehenen OSZE-Projektordinator in der Ukraine eine Rolle. Im Südkaukasus beschränkt sich die Kritik vornehmlich auf Vermittlungsdefizite bezüglich der „eingefrorenen Konflikte“ (Armenien/Aserbaidshon, Georgien). In Osteuropa trifft dies auch auf den Transnistrienkonflikt in Moldau zu. In Zentralasien werden die Demokratisierungsaktivitäten der dortigen OSZE-Büros mehr (Turkmenistan) oder weniger scharf (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan) kritisiert.

Die unterschiedliche Intensität der konzeptionellen Auseinandersetzung mit der OSZE und ihren Feldoperationen kann zum Teil auf den unterschiedlichen Bedarf an Kooperation mit der OSZE zurückgeführt werden. Das be-

---

5 Vgl.: On the Issue of Reform of the OSCE Field Activities – A Food-For-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 2003.

zieht sich sowohl auf die einzelnen Teilnehmerstaaten als auch auf die durch sie indirekt in der OSZE repräsentierten internationalen Organisationen. Daneben zeigt sie allerdings auch die unterschiedlich ausgeprägte Wahrnehmung der tatsächlichen Sicherheitssituation in den europäischen Teilregionen und des quasi als öffentliches Gut verstandenen Sicherheitsangebots der OSZE.

#### *Gegenseitige Durchdringung regionaler Politikziele*

Es steht außer Zweifel, dass die EU allein schon durch ihre Wirtschaftskraft und ihre soziale Stabilität die für die nichtmilitärische Sicherheitsbildung maßgebliche regionale Vereinigung innerhalb des OSZE-Gebiets darstellt. Darüber hinaus verfügt sie innerhalb der OSZE über erhebliches numerisches Gewicht. Zusammen mit der Gruppe der Gleichgesinnten und den USA vereint sie 31 der 55 OSZE-Staaten. Bereits aus diesen Überlegungen heraus scheint es notwendig, die gegenseitige Durchdringung von EU- und OSZE-Politikzielen zu untersuchen. Dabei wird selbstverständlich nicht außer Acht gelassen, dass sich keine der beiden Organisationen als Implementierungsinstrument der jeweils anderen Organisation versteht und auch nicht verstanden werden kann.

#### *Regionale Differenzierung der Kooperationsinteressen der EU*

Auch wenn die OSZE also nicht zu einer Implementierungsorganisation der EU werden soll und kann, liegt es dennoch im Interesse der EU-Gruppe der OSZE-Teilnehmerstaaten, die regional differenzierten Kooperationsinteressen der EU in einen größeren sicherheitspolitischen Rahmen einzufügen. Aus Sicht der EU-Gruppe ist die OSZE, die einen institutionalisierten ständigen Sicherheitsdialog mit anderen europäischen Staaten bietet, hierfür hervorragend geeignet. Ein entsprechender Positionierungsbedarf liegt bei der EU-Gruppe selbst, nicht aber originär bei der OSZE. Regional unterschiedliche Akzente für Kooperationsbeziehungen zwischen EU und OSZE könnten hierbei unter folgende Überschriften gesetzt werden:

- (a) *in Bezug auf Südosteuropa*: Stabilisierung und Reformförderung für europäische Integration;
- (b) *in Bezug auf Osteuropa*: Reformförderung für europäische Kooperation;
- (c) *in Bezug auf den Südkaukasus*: Konfliktmanagement und Reformförderung für europäische Kooperation;
- (d) *in Bezug auf Zentralasien*: Reformförderung für europäische Sicherheitsanbindung und Kooperation.

Derartige Akzente spiegeln gleichzeitig auch mehr oder weniger deutlich die Interessen einzelner Staaten und Subregionen an Kooperationsbeziehungen mit dem europäischen Stabilitätszentrum EU wider.

#### *Kooperationsakzente in Südosteuropa*

Neben der Konfliktnachsorge dürften die Unterstützung regionaler und nationaler Stabilisierung und die Förderung von Konvergenz mit europäischen Standards – im OSZE-Vokabular die Verbreitung von OSZE-Werten – auch künftig das bevorzugte Feld für das Engagement der OSZE in Südosteuropa darstellen. Zwischen der EU und den dortigen Gastgeberländern von OSZE-Feldoperationen existieren Assoziierungs- und Kooperationsabkommen oder Vorstufen dazu. Sie betonen in herausragender Weise grenzüberschreitende Kooperationsziele. Für OSZE-Feldoperationen öffnet das im Einzelnen folgende Kooperationsfelder:

*Konfliktnachsorge und -prävention.* Nach der Beendigung der gewaltsamen Phase der postjugoslawischen Konflikte liegen langfristige Kooperationsinteressen zwischen den betroffenen südosteuropäischen Staaten und den OSZE-Feldmissionen in der Beobachtung von bilateralen und interethnischen Beziehungen. Der Konflikt in Mazedonien 2001 und die Vorfälle im Kosovo im März 2004 haben zuletzt deutlich gezeigt, dass interethnische Spannungen die Region weiterhin bedrohen. Entsprechende Präventions- und Regulierungsinteressen der südosteuropäischen Länder überschneiden sich mit jenen der OSZE und der EU.

*Europäische Integration und Förderung demokratischer Standards.* Die Aussicht auf einen möglichen EU-Beitritt oder zumindest auf eine enge Kooperation mit der EU stellt einen wesentlichen regionalen Trend in Südosteuropa dar. Die EU-Erweiterung vom Mai 2004 dürfte dabei durch die Beispielwirkung Sloweniens sowie der Tschechischen Republik, Ungarns und der Slowakei die politische Gravitationskraft der EU in Südosteuropa verstärkt haben. Hinzu kommen der für 2007 in Aussicht gestellte EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens und nunmehr auch die EU-Kandidatur Kroatiens. Die Türkei als eine für Südosteuropa relevante Regionalmacht ist Kandidatin für Beitrittsverhandlungen. Damit überlagern in Südosteuropa EU-orientierte Kooperationen spürbar die frühere politische Fokussierung auf die OSZE. Der Trend hin zur EU und die damit verbundene wirtschaftliche Motivation können jedoch gerade im OSZE-Kontext als Triebkraft für Reformen wirksam gemacht werden. Die Kopenhagener Beitrittskriterien der EU bieten Raum für das Engagement der OSZE und ihrer wichtigsten Teilnehmerstaaten in den Gastgeberländern von OSZE-Missionen und liegen ausdrücklich im Interesse Letzterer. An dieser Stelle sei auf die beinahe gleichlautenden Inhalte der Kopenhagener Kriterien (stabile Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, eine funktionierende Marktwirtschaft, Übernahme des Rechtsbestands der EU) und der OSZE-Ver-

pflichtungen verwiesen. Politische Wirkrichtungen, die etwa durch die EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Mazedonien und Kroatien sowie entsprechende Verhandlungen mit Albanien vorgegeben werden, können durch die OSZE ohne weiteres aufgenommen werden. Sie kann hier insbesondere bei der demokratischen Institutionenbildung und der Förderung von qualifizierten Regierungs- und Verwaltungsverfahren (*good governance*) ansetzen.

*Einbindung Russlands.* Nur am Rande sei auf mögliche Sicherheitsengagements Russlands in Südosteuropa hingewiesen. Russland empfindet eine besondere geschichtliche und teils ethnische Nähe zu dieser Region – im postjugoslawischen Raum vor allem zu Serbien –, hat sich derzeit aber kaum sichtbar positioniert. Auch wenn Russlands Teilnahme an der KFOR-Operation im Kosovo nicht problemlos war, hat sie doch gezeigt, dass Russland grundsätzlich in internationales Konfliktmanagement in der Region eingebunden werden kann.

*Einbindung der Türkei.* Die Türkei ist als historische Regionalmacht erneut stark in Südosteuropa präsent. Sie hat bedeutsame ethnische, konfessionelle und wirtschaftliche Beziehungen zu Südosteuropa. Die auf Demokratisierung und Sicherheitsbildung abzielenden Inhalte des EU-Dialogs mit der Türkei sind zweifelsohne auch im Südosteuropa-Kontext thematisierbar. Dasselbe gilt für die Einbeziehung der Türkei in die Sicherheitsbildung im Südkaukasus und in Zentralasien, weniger in Osteuropa. Förderliche Erfahrungen mit der Türkei wurden zwischenzeitlich im Zusammenhang mit dem EU-Beitrittsprozess Zyperns gemacht.

#### *Kooperationsakzente in Osteuropa*

Mit der Schließung der OSZE-Missionen in Estland und Lettland und dem EU-Beitritt der drei baltischen Staaten dürfte für diese das Thema OSZE-Feldoperationen in Form traditioneller Missionen kaum mehr relevant sein. Allerdings sollten die Potenziale der OSZE für eine mögliche Vermittlungstätigkeit in den bilateralen Beziehungen zu Russland und für die Regelung von Fragen der russischen Minderheiten nicht außer Acht gelassen werden. Bedarf an einem weiteren Engagement des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten und des BDIMR ist hier auf absehbare Zukunft erkennbar. Ebenfalls im Baltikum gelegen ist die sicherheitsrelevante russische Exklave Kaliningrad. Erörterungen z.B. zu Transitfragen liegen jedoch außerhalb der OSZE-Agenda und werden im bilateralen Rahmen sowie zwischen der EU und Russland verhandelt.

Über die baltischen Staaten hinaus bleibt der übrige osteuropäische Raum mit den ostslawischen Staaten Belarus, Russland und der Ukraine sowie mit Moldau weiterhin für OSZE-Feldaktivitäten aktuell. Im Folgenden soll auf einige wichtige Kooperationsfelder verwiesen werden; auf Russland und die Türkei wird weiter unten gesondert eingegangen.



*Konfliktmanagement.* Nach wie vor besteht in Osteuropa erheblicher Bedarf an OSZE-Konfliktmanagement. Dies bezieht sich auf die Konfliktregion Transnistrien (Moldau) mit Auswirkungen auf Russland und (zumindest im Grenzregime) auch auf die Ukraine sowie in den südosteuropäischen Raum hinein auf Rumänien. Seitens Moldau ist hier das Engagement der OSZE erwünscht.

Weniger akut stellt sich die Situation in der Ukraine dar. Latente interethnische Konfliktpotenziale existieren hier in der Autonomen Republik Krim und eventuell auch, jedoch in bedeutend geringerem Maße, auf dem ukrainischen Festland. Dies betrifft insbesondere Krimtataren, ethnische Russen, aber auch andere nichtukrainische Volksgruppen. Die Ukraine wünscht allerdings keine Involvierung der OSZE, ist aber möglicherweise situationsabhängig für Vermittlung empfänglich. Jüngste Meinungsverschiedenheiten zwischen Russland und der Ukraine um die Meerenge vor Kertsch auf der Krim deuten auch internationale Konfliktpotenziale an.

In Russland ist der Tschetschenienkonflikt nach wie vor ungelöst. Ungeachtet seiner geographischen Randlage verweist er sehr deutlich auf interethnische Konfliktpotenziale innerhalb des Landes, vor allem in den kompakten nicht-russischen Siedlungsgebieten unter den insgesamt 89 Gebietskörperschaften Russlands.

*Europäische Kooperation.* Wie andere europäische Regionen auch sind die Staaten Osteuropas in hohem Maße an Kooperationsbeziehungen jeder Art innerhalb des OSZE-Gebiets und hier vor allem mit den Staaten der EU interessiert. Mit der EU bestehen die oben erwähnten Kooperationsrahmen und -linien. Anbindungen an Westeuropa existieren darüber hinaus vor allem zur NATO und zum Europarat. Im Einzelnen sucht Belarus trotz seines autoritären Regimes und seiner traditionellen Anlehnung an Russland erneut Anschluss an Europa. Die Überwindung seiner derzeitigen Isolation wird von Belarus nicht nur intern als Politikziel artikuliert, das geräuschvolle Kräfte messen ist Ernüchterung und dem Wunsch nach europäischer Kooperation gewichen. Dieser Wunsch wird von Belarus seit geraumer Zeit in den unterschiedlichsten Zusammenhängen zum Ausdruck gebracht. Deutlicher Indikator dieser Trendwende war die Ersetzung der 1997 eingerichteten OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus durch das OSZE-Büro in Minsk im Januar 2003.

Der moldauischen Öffentlichkeit dürften die Gespräche Rumäniens über einen eventuell bereits 2007 möglichen EU-Beitritt den Vergleich mit den eigenen Entwicklungs- und Kooperationspotenzialen aufdrängen.

Die Ukraine pflegt das Selbstverständnis, sich mittelfristig auf die EU zubegeben zu können. So jedenfalls werden langfristige Politikziele durch die politische Führung des Landes in der Öffentlichkeit vorgetragen. Nicht selten und mit gewollten politischen Nebenverweisen wird die Ukraine als die geographische Mitte Europas im Raum zwischen Atlantik und Ural dargestellt. Ungeachtet dessen mögen ukrainische Anbindungen an die EU oder gar die

gelegentlich geäußerten Beitrittsintentionen kaum mit den innenpolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten des Landes korrespondieren. Sie zeigen jedoch bestimmte Grundstimmungen an, die ebenfalls in der Kooperation der Ukraine mit der NATO (Partnerschaft für den Frieden, KFOR/Kosovo, SFOR/Bosnien und Herzegowina, *Sea Breeze*) zum Tragen kommen.

Der EU-Beitritt Polens und zuletzt die Einführung neuer Visaregelungen durch Polen haben vor allem Belarus und der Ukraine, aber auch Moldau die neue Zweiteilung Europas sehr einprägsam bewusst gemacht. Nicht zufällig hat daher die EU in ihrer Initiative „Erweitertes Europa – Nachbarschaft“ ihre ausdrückliche Aufgeschlossenheit für Kooperationen über die nunmehr ostwärts verschobenen EU-Außengrenzen hinaus angezeigt. In den in der Initiative vermerkten politischen Themen liegen Ansätze für ein Engagement der OSZE in Osteuropa, so etwa im Bereich der Konvergenz mit europäischen Standards, vor allem in Bezug auf Demokratisierung, Menschen- und Minderheitenrechte.

*Staatsbildung und Sicherheitssektorreform.* Ein besonders relevanter Bereich für ein Engagement der OSZE in Osteuropa ist die Förderung des Aufbaus staatlicher Institutionen. Ein Teilgebiet dessen ist die Unterstützung von Sicherheitssektorreformen, wobei das gemeinsame Interesse an der Extremismus- und Terrorismusbekämpfung verstärkend wirkt.

*Einbindung Russlands.* Russland sieht sich historisch als europäischen, weniger als asiatischen Staat und hat traditionell ein starkes Interesse an europäischer Integration. Russland bzw. der Vorgängerstaat, die Sowjetunion, gehörte zu den Initiatoren des KSZE-Prozesses. Außer von wirtschaftlicher Kooperation wird Russlands Europaorientierung gegenwärtig vor allem durch eine eigene Dialoglinie mit der EU im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (1994) und der Gemeinsamen Strategie der EU für Russland (1999) geprägt. Russland befindet sich außerdem in einem gesonderten Sicherheitsgespräch mit den 19 NATO-Mitgliedern. Im Rahmen des NATO-Russland-Rats (bis 2002 Ständiger Gemeinsamer NATO-Russland-Rat) verfügt es über einen eigenen Kooperationskalender sowohl auf Arbeits- als auch auf Spitzenebene. Russland ist eines der 46 Mitglieder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) und beteiligt sich an der Partnerschaft für den Frieden der NATO. Russland ist Mitglied des Europarats. Über den europäischen Rahmen hinaus, aber mit starker Europaorientierung, steht Russland in Verhandlung mit der Welthandelsorganisation (WTO). Russland achtet empfindlich genau auf seine Einbindung in den G8-Rahmen. Die europäische Ausrichtung Russlands wird durch Bemühungen im asiatischen Raum ergänzt. So gibt es neben reaktivierten bilateralen Wirtschaftsbeziehungen (etwa zu China und Indien) und der Kooperation mit asiatischen Regionalorganisationen (wie etwa der ASEAN) auch eigene politische Initiativen wie beispielsweise die Gründung der Schanghai-Kooperationsorganisation gemeinsam mit China, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan. Derartige Aktivitäten bedeuten keine Abwendung Russlands von Eu-

ropa, deuten jedoch auf die außereuropäischen Optionen der internationalen Beziehungen Russlands hin.

Im Rahmen der OSZE bieten sich in erster Linie folgende Felder für die Kooperation mit Russland an:

- (a) militärische Sicherheit,
- (b) europäische Reintegration,
- (c) Konfliktmanagement,
- (d) Migration,
- (e) Bekämpfung des Terrorismus und anderer asymmetrischer Bedrohungen und
- (f) Bekämpfung von illegalem Handel (*trafficking*).

Russland bemüht sich nach eigenen Verlautbarungen um seine europäische Reintegration, bringt entsprechende allgemeine Ansätze jedoch wenig in Anwendung auf die OSZE. Dabei sind sie für die Kooperation der EU mit Russland bereits formuliert worden und auf die OSZE ohne weiteres übertragbar. Die erwähnte Gemeinsamen Strategie der EU für Russland zielt auf die Konsolidierung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und öffentlichen Institutionen, die Integration Russlands in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum, Stabilisierung und Sicherheit in Europa und darüber hinaus auf gemeinsame Herausforderungen z.B. in den Bereichen Umwelt, Kriminalität und illegale Einwanderung ab. Das 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland hatte bereits dieselben Themen angeschnitten. Für Russland und die OSZE sollten diese abgestimmten Themen ebenfalls instrumentalisierbar sein.

OSZE-Aktivitäten im Bereich Konfliktmanagement steht Russland wenig aufgeschlossen gegenüber. Diese müssten Russland neuerlich vermittelt werden. Russland hat die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien schließen lassen. Es zögert nach wie vor bei der Umsetzung seiner Istanbul Verpflichtungen (1999) in Bezug auf Georgien und Moldau. Im Vordergrund möglicher Kooperation mit der OSZE auf diesem Gebiet stünde sicherlich der gesamte Kaukasus, also auch der Nordkaukasus, allein schon deshalb, weil mögliche Bewegungen in dieser Region in den multiethnischen und multikonfessionellen Gesamttraum Russlands latent hineinzustrahlen drohen. Dieser grenzüberschreitende regionale Sicherheitszusammenhang und eine mögliche Nutzbarmachung der OSZE und ihrer Feldoperationen wird durch Russland kaum oder nur sehr zögerlich erörtert. Von potenziellem Interesse für Russland ist OSZE-Konfliktmanagement in Zentralasien, weniger jedoch in Moldau.

Migration ist ein weiteres wichtiges Kooperationsthema für Russland. Regionaler Schwerpunkt kann die Einbindung Russlands in relevante OSZE-Aktivitäten im Südkaukasus, in erster Linie jedoch in Zentralasien sein. Legale

und illegale Einwanderungsströme aus diesen Regionen haben ihrer Ausmaße wegen hohe sicherheitspolitische Brisanz für Russland.

Die Terrorismusbekämpfung dient Russland zwar teils als politisches Ausweichfeld für die Lösung der Tschetschenienfrage und darüber hinausführende verwaltungspolitische Neuordnungen. Andererseits ist unverkennbar, dass sich Russland realen inneren und äußeren Bedrohungen gegenüber sieht, die nicht zuletzt in Verbindungen zwischen turkstämmigen und muslimischen Bevölkerungsgruppen des Landes und Russlands Nachbarregionen vermutet werden, gleichwohl aber auch innere soziale und wirtschaftliche Bedingungen zur Ursache haben. Für die OSZE bietet der Bereich Terrorismusbekämpfung die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit Russland an Demokratisierungsthemen und überregionale Aktivitäten anzuknüpfen. Das bezieht sich auch auf die Bekämpfung des illegalen Handels mit Waffen, Drogen, Menschen und (in geringerem Maße) auf Produktpiraterie.

*Einbindung der Türkei.* Zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht wird die Türkei in Osteuropa als Regionalmacht deutlich wahrgenommen und ist diesbezüglich in der Tat außerordentlich erfolgreich. Sie könnte aufgrund ihrer ethnischen und konfessionellen Besonderheiten eine förderliche Rolle bei der Regelung von Minderheitenfragen in der Region spielen. Das bezöge sich insbesondere auf die Belange turkstämmiger Volksgruppen auf der Krim (Ukraine), im Nordkaukasus (Südrussland) und in einigen Gebietskörperschaften Russlands, wie etwa in Tatarstan. Allerdings wird von offizieller Seite sowie seitens der ostslawischen Bevölkerungsmehrheiten eine Einbeziehung der Türkei in innerstaatliche Angelegenheiten weitgehend abgelehnt. Geschichtlich sind die Beziehungen zur Türkei deutlich belastet. Mögliche Kooperationsfelder könnten dennoch thematisiert werden, nicht zuletzt durch die Türkei selbst.

#### *Kooperationsakzente im Südkaukasus*

Der Südkaukasus ist eine Region mit einer Vielzahl von latenten Sicherheitsgefährdungen. Neben den bekannten „eingefrorenen Konflikten“ (*frozen conflicts*) gibt es weitere zwischenstaatliche und interethnische Spannungspotenziale sowie darüber hinaus die unterschiedlich stark belasteten Außenbeziehungen Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens zu Russland, der Türkei und dem Iran. In der Region sind gleichzeitig Bestrebungen nach Zusammenarbeit mit den USA und Europa sowie in unterschiedlicher Weise auch mit Russland und der Türkei zu verzeichnen. Der Wettbewerb um sicherheitspolitische Anbindung und wirtschaftliche Zusammenarbeit bestimmt das außenpolitische Klima der Region. Hierbei dominieren in allen drei Republiken Kooperationsbemühungen mit den USA, die vor allem seit dem 11. September 2001 deutlich als regionaler Akteur verstanden werden. Insgesamt produziert die anhaltend instabile Lage im Südkaukasus eine Reihe von Ansatzpunkten für die langfristige Agenda der OSZE.

*Beilegung der frozen conflicts und Konfliktprävention.* Die drei südkaukasischen Staaten sind langfristig und in mehrerlei Hinsicht an Sicherheitskooperation mit der OSZE interessiert. Das bezieht sich nicht nur auf die Beilegung der erwähnten *frozen conflicts* in Georgien (Südostsetien, Abchasien) und Armenien/Aserbaidtschan (Berg-Karabach), sondern auch auf die Vermeidung möglicher Bewegungen in der interethnischen Szene vor allem in Georgien. In Georgien ist die Lage in Adscharien sensibel, ebenso im armenisch besiedelten Distrikt Samzche-Jawacheti, im aserbaidtschanisch besiedelten Distrikt Kvemo-Kartli und im tschetschenisch besiedelten Pankisi-Tal. Ein diffiziles Thema ist die diskutierte Rücksiedlung von turksprachigen Mescheten aus Russland und Zentralasien ebenfalls nach Samzche-Jawacheti. Für die OSZE und ihre vier Feldaktivitäten wird es hier einen langfristigen Vermittlungsbedarf geben. Klassische OSZE-Themen wie Minderheitenschutz oder Demokratisierung werden hier noch auf Jahre hinaus relevant bleiben.

*Einbettung bilateraler Beziehungen.* Armenien, Aserbaidtschan und Georgien stehen miteinander wie erwähnt im Wettbewerb um eine Neugestaltung ihrer Beziehungen zu Russland, der Türkei und den USA. Politische Interventionen in regionale Vorgänge sowie entsprechende wirtschaftliche und militärische Präsenzen dieser drei Länder im Südkaukasus werden in teils gegenläufiger Weise als sicherheitsrelevant betrachtet. Die Suche nach Partnerschaft mit den USA dominiert; die EU und ihre Mitgliedstaaten spielen hier eine eher zweitrangige Rolle.

Im Einzelnen bemühen sich Aserbaidtschan und Georgien um eine Entflechtung ihrer Beziehungen zu Russland und die Gestaltung von Kooperationsbeziehungen mit der Türkei und den USA, während Armeniens Beziehungen zur Türkei belastet sind und es stark abwägende Positionen gegenüber Russland und den USA einnimmt. Problematisch sind für einige Seiten die militärischen Präsenzen Russlands und der GUS in Georgien sowie die Sicherung der armenischen Grenze zur Türkei durch Russland. Über den europäischen Rahmen hinaus gehen die Beziehungen von Aserbaidtschan zum Iran. Es besteht zwar keine akute, möglicherweise aber eine langfristige Gefahr, dass sie in Bewegung geraten und in den südkaukasischen und zentralasiatischen Raum negativ hineinstrahlen. Die dominanten Zusammenhänge sind hier die Beziehung Aserbaidtschans zur aserbaidtschanischen Volksgruppe im Norden des Iran, die Demarkation des Kaspischen Meeres und die Ausbeutung der dortigen Bodenschätze.

Durch die OSZE werden diese Interessenlagen bisher vor allem in der Behandlung der *frozen conflicts* im Rahmen des Minsk-Prozesses und der Aktivitäten der OSZE-Mission in Georgien bearbeitet. Sie könnten aber auch darüber hinaus thematisiert werden, zum Beispiel in der OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension durch Diskussionen zu grenzübergreifender Ressourcennutzung oder grenzüberschreitenden Umweltfragen. Entsprechende Erfahrungen liegen bereits vor. OSZE-Engagements hängen freilich auch hier direkt von Kooperationswünschen einzelner OSZE-Teilnehmerstaaten ab.

*Militärische Sicherheit.* Militärische Kooperationsbestrebungen Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens beziehen sich in institutioneller Hinsicht auf die NATO. Daneben sind Russland in Armenien und Georgien sowie die Türkei und die USA in Aserbaidschan und Georgien militärisch präsent. Die OSZE hat sich vor allem auf dem Gipfeltreffen von Istanbul (1999), aber auch auf dem Maastrichter Ministerratstreffen (2003) der Regelung der militärischen Präsenz Russlands in Georgien angenommen. In militärischer Hinsicht drückt Aserbaidschan Besorgnis über mögliche Zuspitzungen im Iran aus. Hintergrund ist der Disput zwischen dem Iran und den USA, Israel und anderen westlichen Staaten um iranische Nuklearprojekte und die Produktion kernwaffenfähigen Spaltmaterials. Für die OSZE als nichtmilitärische Organisation deuten sich hier einige mögliche Arbeitsfelder an. Zu untersuchen wären die Beschäftigung mit angrenzenden nichtmilitärischen Themen wie etwa Sicherheitssektorreform, Waffenschmuggel oder die Konfliktprävention im kaspischen Raum.

*Wirtschaftliche Zusammenarbeit.* OSZE-Engagement trifft auch in wirtschaftlicher Hinsicht auf ein gewisses Interesse im Südkaukasus. Allerdings werden dort Verknüpfungen von Sicherheits- und Wirtschaftsfragen vornehmlich auf bilateraler Ebene wahrgenommen. Internationalen Organisationen wie der OSZE fällt hier der Einstieg schwer. Bilaterale Kooperation etwa im Energie- und Rohstoffsektor wird bisher kaum in den Dienst internationaler Sicherheitsbemühungen gestellt. So ist das größte Wirtschaftsprojekt der Region – die Aserbaidschan, Georgien und die Türkei verbindende Ölpipeline Baku-Tiflis-Ceyhan – sicherheitspolitisch nicht instrumentalisiert worden.

Die OSZE könnte wirtschaftliche Themen vor allem durch politische Vermittlung von EU-Themen, in geringerem Maße von WTO-Themen nutzen. Eine sicherheitspolitische Verwertung der grenzüberschreitenden Nutzung der regional asymmetrisch verteilten Naturreichtümer (vor allem Öl und Gas in Aserbaidschan, Wasser in Armenien) ist potenziell möglich, wurde aber von der OSZE bislang kaum diskutiert. Sie bedürfte der Interessendefinition seitens der relevanten Diskussionspartner (Russland, USA, daneben Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Türkei, aber auch Griechenland und – nicht auszuschließen – der Iran). Die Demarkation und die Nutzung der Ressourcen des Kaspischen Meeres durch die fünf Anrainerstaaten (Aserbaidschan, Iran, Kasachstan, Turkmenistan, Russland) haben in den zurückliegenden Jahren bereits zu militärischen Drohgebärden (Iran, Russland) geführt und könnte die OSZE künftig mit einer Nachfrage nach klassischer Konfliktvermittlung konfrontieren.

Darüber hinaus ist die OSZE durch ihre Wirtschafts- und Umweltdimension in der Region politisch fördernd engagiert, etwa in den Bereichen *good governance*, Konfliktnachsorge, grenznaher Handel und grenzüberschreitende Wassernutzung.

*Reformaktivitäten.* Vor dem Hintergrund regionaler Instabilitäten werden Aufbau und Pflege von Außenkontakten durch Armenien, Aserbaidschan und Georgien als vorrangige nationale Aufgaben betrachtet. Der Kooperationszwang, in dem sich diese drei Staaten befinden, zieht u.a. auch die zusätzliche Bereitschaft nach sich, sich innenpolitischen Kooperationsfeldern zu öffnen. Der gesamte Demokratisierungsbereich bietet sich hier langfristig für ein Engagement der OSZE an. Aus Sicht der EU liegen hierbei mögliche konzeptionelle Abstimmungen mit EU-Kooperationen im Südkaukasus nahezu auf der Hand.

*Einbindung Russlands.* Russland ist traditionell wirtschaftlich und militärisch stark im Südkaukasus präsent. Es ist hier in die Aktivitäten der OSZE eingebunden und leitet GUS-Operationen in der Region. Es ist direkt oder indirekt in die Entwicklungen in Südossetien, Abchasien, Adscharien, Samzche-Jawacheti, im Pankisi-Tal (Georgien) und in die Beziehungen zwischen Armenien und Aserbaidschan involviert. Bewegungen unter den ethnischen Gruppen des Südkaukasus und den stets mehr oder weniger um Autonomie bemühten kleinen Völkern des Nordkaukasus haben traditionell wechselseitigen Einfluss und strahlen bis ins Innere des multiethnischen Russland hinein. Sie haben daher, wie erwähnt, in erheblichem Ausmaß innenpolitische Konnotationen für Russland, wobei der Fall Tschetschenien dies am deutlichsten zeigen mag. Allein schon aus diesen Erwägungen heraus steht die Notwendigkeit einer Einbindung Russlands in OSZE-Aktivitäten im Südkaukasus außer Frage. Hierfür bieten sich exakt jene Themen an, die oben aufgeführt wurden. Sie sind zu einem Gutteil bereits in die Kooperationsvereinbarungen zwischen Russland und der EU eingegangen.

*Einbindung der Türkei.* Die Türkei stellt ebenso wie Russland für den Südkaukasus eine Regionalmacht dar. Geprägt ist ihre Präsenz hier traditionell durch ethnische Verwandtschaft und konfessionelle Nähe zu Aserbaidschan und einigen Völkerschaften Georgiens. Die Türkei grenzt zwar an die aserbaidschanische Exklave Nachitschewan, ist jedoch durch Armenien und den Iran von Aserbaidschan selbst und somit von terrestrischen und maritimen Verbindungen zu den ethnisch verwandten Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan und Usbekistan getrennt. Diese geographische Besonderheit prägt das regionale und überregionale Interesse der Türkei erheblich. Die Türkei ist heute erneut wirtschaftlich stark in der Region vertreten und ist auf dem Wege, hier auch militärische Aktivitäten zu entfalten.

Andererseits wird das türkische Engagement im Südkaukasus stark von den Wechselwirkungen zwischen der türkischen Innen- und Außenpolitik beeinflusst. Daher könnte die Interdependenz zwischen Menschen- und Minderheitenrechten in der Türkei und der friedlichen Gestaltung der Beziehungen zu ihren Nachbarländern (hier vor allem Armenien) von überragendem Interesse für die OSZE sein. Die Entwicklungen in beiden Bereichen bedingen sich gegenseitig. Besondere Aufmerksamkeit sollte Lösungsmöglichkeiten für den Konflikt um Berg-Karabach und die Konflikte in Georgien gewidmet

werden. Auch das Problem der türkisch-armenischen Beziehungen könnte besondere Beachtung finden. In diesem Zusammenhang ist das große Interesse der Türkei an EU-Kooperation und -Beitritt naturgemäß auch für die Zusammenarbeit mit der OSZE von Bedeutung.

#### *Kooperationsakzente in Zentralasien*

In Zentralasien eröffnen sich für die OSZE Kooperationsfelder durch die Verkopplung von Konfliktmanagement und Reformförderung einerseits und das außerordentlich große Interesse einer Reihe von zentralasiatischen Staaten an europäischer Sicherheitsanbindung andererseits. Darüber hinaus sind in Europa wirtschaftliche Interessen an der Region deutlich erkennbar, vor allem wegen der reichlich vorhandenen Bodenschätze (insbesondere in Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan). Im Einzelnen bieten sich für die Zusammenarbeit mit Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan folgende Felder an:

*Konfliktmanagement und Konfliktprävention.* In Zentralasien findet derzeit kein gewaltsamer Konflikt statt. Die Region bietet jedoch mit ihren multiethnischen Bevölkerungen Angriffsflächen für ethnische Konflikte und religiöse Radikalisierungen. Die OSZE hat bereits erfolgreich in Tadschikistan vermittelt. Hier ist Konfliktnachsorge eine nach wie vor relevante Aufgabe, vor allem durch Dialogpflege zwischen Islamisten und Vertretern säkularer Staatlichkeit. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Verfassungen der fünf zentralasiatischen Länder sowie die asymmetrische Allokation von Naturressourcen lassen auch künftig mehr oder weniger starke soziale Ungleichgewichte in der Region erwarten. Hier ist vor allem die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE gefordert, die allerdings nur über begrenzte Einflussmöglichkeiten verfügt. Dies haben allein schon die Versuche der OSZE gezeigt, im Streit um die regionale Wassernutzung zu vermitteln.

*Terrorismusbekämpfung.* Die Prävention von vor allem religiös begründetem Extremismus und Terrorismus ist in Zentralasien hochaktuell. Ihre Vordringlichkeit wurde zuletzt durch terroristische Zwischenfälle in Usbekistan im Jahr 2004 deutlich. Sie hat darüber hinaus überregionale Bedeutung durch die Nachbarschaft Zentralasiens zum OSZE-Kooperationspartner Afghanistan und durch die Nähe zu Pakistan. Hier gibt es in Zentralasien zwar abgestufte, dennoch aber deutliche Kooperationsinteressen. Die notwendige Prävention von Extremismus und Terrorismus wird u.a. auch durch die aus Afghanistan über Tadschikistan in den osteuropäischen Raum hineinreichenden Verflechtungen radikaler Bewegungen mit Strukturen des internationalen Drogengeschäfts auf die Tagesordnung gesetzt.

*Anbindung an europäische Sicherheitsstrukturen.* Einen wichtigen Hintergrund für die sicherheitspolitische Europaorientierung Zentralasiens bilden historisch geprägte Befindlichkeiten gegenüber dem Nachbarn China, unter-



schiedliche Erfahrungen mit dem nördlichen Nachbarn Russland sowie die erwähnten Unsicherheiten in Afghanistan und benachbarten Regionen.

Aus europäischer Sicht werden die Wünsche der zentralasiatischen Staaten nach einer engeren Anbindung an europäische Sicherheitsstrukturen häufig unterschätzt. So knüpfen Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, und Usbekistan seit Anfang der 1990er Jahre wichtige Sicherheitserwartungen namentlich an die OSZE, in der sie wie in keiner anderen Organisation dieses Formats über gleichberechtigtes Stimmrecht und ein politisch gewichtiges Vetorecht verfügen. Sicherheitserwartungen werden zwar in unterschiedlichem Grade zum Ausdruck gebracht. Dennoch ist festzustellen, dass die gleichberechtigte Teilhabe sowie die Möglichkeit, sich über die OSZE in der Sicherheitswahrnehmung der europäischen Hauptstädte permanent zu verankern, dazu geführt haben, dass die Organisation als Sicherheitsgarant in der Region hoch geschätzt wird. Lediglich Turkmenistan scheint nicht auf dieser Position zu stehen.

Sicherheitsbeziehungen der zentralasiatischen Staaten zu Europa existieren über ihre Teilnahme an der OSZE hinaus auch durch ihre Mitgliedschaft im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat der NATO. Im Übrigen hat auch die Beteiligung an der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten über Russland eine starke europäische Dimension – auch wenn dies nicht unbedingt so wahrgenommen wird.

*Reformaktivitäten.* Die OSZE muss das zentralasiatische Interesse an einer Anbindung an europäische Sicherheitsstrukturen aufgreifen und an Themen wie Sicherheitssektorreform, Demokratisierung, Wirtschaftsreformen oder die Förderung von *good governance* knüpfen. Unter diesen Themen eröffnet insbesondere die Sicherheitssektorreform ein in Zentralasien sehr erwünschtes Kooperationsfeld. Sie erstreckt sich vom Polizeibereich bis auf die Grenzsicherung und hat sowohl innen- als auch außenpolitisch Relevanz. Rechtsberatung und technische Zusammenarbeit im Sicherheitssektor können durch die OSZE durchaus in einen größeren Demokratisierungsrahmen gesetzt werden. Insgesamt sollte der zwangsläufige Zusammenhang zwischen innenpolitischen Reformen, regionaler Stabilisierung und europäischer Sicherheitsbildung den beteiligten Seiten verdeutlicht und von diesen selbst diskutiert werden.

*Einbindung Russlands.* Für Russland ist Zentralasien ein potenzieller Korridor für den Import von Unsicherheit, insbesondere durch massenhafte Migration und Bedrohungen durch religiös geprägten Extremismus und Terrorismus. Illegaler Handel hat für Russland eine gewisse sicherheitsrelevante Bedeutung. Darüber hinaus ist Russland an den Rohstoffen der Region interessiert und an deren Ausbeutung traditionell beteiligt.

*Einbindung der Türkei.* Die Türkei hat ein besonderes Interesse an Zentralasien, insbesondere durch seine ethnische Verwandtschaft mit Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan und Usbekistan. Diese bildet die wichtigste Grundlage für Kooperation. Die Türkei ist wirtschaftlich in der Region äu-

berst engagiert. Auch hier sei noch einmal auf die Möglichkeit verwiesen, die Türkei verbindlicher in OSZE-Engagements einzubinden.

#### *Empfehlungen für die Entwicklung von OSZE-Feldoperationen*

1. *Verständigung über subregionale Merkmale der OSZE.* War die KSZE noch vorwiegend auf die bipolare Verständigung zwischen Ost und West ausgerichtet, sind die Interessen in Bezug auf europäische Sicherheitsbildung seit den 1980er Jahren deutlich breiter gestreut. Dass sie klar erkennbare subregionale Züge angenommen haben, verleiht ihnen eine neue Qualität. Die OSZE kann daher heute als eine Institution betrachtet werden, die im Begriff ist, sich zu einer Plattform für den Dialog zwischen den europäischen Regionen zu entwickeln – vor allem zwischen dem erweiterten politischen Westeuropa (im Verein mit den USA und der Gruppe der Gleichgesinnten), Südosteuropa, Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien. Der Dialog zwischen ihnen wird mehr und mehr zum eigentlichen Kern der Sicherheitsbildung durch die OSZE. Daher besteht eine ganz offensichtliche Notwendigkeit, die spezifischen Anforderungen und Prädispositionen für eine künftige Nutzung der OSZE in diesen Regionen zu klären. Verständigung darüber zu erzielen, ist vorwiegend die Aufgabe (a) der wichtigsten Akteure in der Organisation wie Frankreich, Deutschland, Russland, die Türkei, Großbritannien und die USA, (b) der Teilnehmerstaaten der genannten europäischen Randregionen sowie (c) verschiedener regionaler Zusammenschlüsse der OSZE-Region wie die EU oder die GUS.
2. *Breitere Diversifizierung regionenübergreifender Bemühungen.* Seit über drei Jahrzehnten entwickelt die OSZE Werte, Prinzipien und Normen zur Regelung gesamteuropäischer Sicherheit. In ihrer Summe bilden sie heute den so genannten *OSZE-Acquis*, der das Ergebnis sich ständig weiterentwickelnder Sicherheitsgespräche zwischen den Teilnehmerstaaten der Organisation ist. Im Wesentlichen spiegelt er eine Kombination aus den nationalen Interessen von 55 Staaten an regionenübergreifenden Sicherheitsgarantien für den Kontinent wider. Ihren Niederschlag finden diese Interessen vorwiegend in den Verhandlungslinien, zentralen Institutionen und Feldoperationen der Organisation. Die aktuellen Diskussionen über eine Reform der OSZE müssen die Unteilbarkeit dieser drei Elemente zwingend berücksichtigen. Ohne stabile regionenübergreifende Klammern sowohl im Dialog als auch in der Implementierung werden die OSZE-Aktivitäten keine nennenswerte stabilisierende Wirkung entfalten können. Diese Feststellung impliziert ein klares Bekenntnis zur Erhaltung und Diversifizierung der Implementierungsinstrumente der Organisation: der Feldoperationen.

3. *Bildung regionaler Schwerpunkte.* Die allgemeinen Bestimmungen des OSZE-Acquis müssen auf differenzierte Weise auf die Bedürfnisse der verschiedenen Teilnehmerstaaten und europäischen Subregionen angewendet werden und die regional unterschiedlichen Sicherheitserfordernisse in der OSZE-Region widerspiegeln. Konzeptionell verlangt dies, in den regionenübergreifenden Bemühungen der OSZE regionale Schwerpunkte zu setzen. In der Praxis bedeutet es eine Entscheidung darüber zu treffen, Form und Aufgaben von OSZE-Feldoperationen schrittweise weiterzuentwickeln.
4. *Gestaltung der Feldoperationen.* Die neue Regionalisierung des OSZE-Gebiets legt unterschiedliche Formen regionenübergreifender Kooperation und eine regional differenzierte Gestaltung von OSZE-Feldoperationen nahe. Eine regionale Diversifizierung entsprechender Ansätze könnte Teil einer Antwort auf die Frage „*Quo vadis OSZE?*“ sein. Gleichzeitig würde sie dazu beitragen, die Diskussion von der so genannten geographischen und thematischen Unausgewogenheit der OSZE auf die produktivere Entdeckung von Interessen an und Fähigkeiten zu regionenübergreifender Kooperation im OSZE-Gebiet zu verlagern.

Die folgenden Empfehlungen sind der Versuch, die oben genannten regionalen Interessen mit der regionenübergreifenden Sicherheitsbildung der OSZE zu verknüpfen. Sie berücksichtigen dabei auch, dass das Engagement der OSZE vor Ort bereits eine Reihe von Aktivitäten umfasst, die über die klassischen, auf ein Land beschränkten OSZE-Missionen hinausgehen. Sie schließen die grenzüberschreitende Vernetzung von OSZE-Feldoperationen, z.B. im Südkaukasus, ebenso ein wie die Tätigkeit zentraler OSZE-Institutionen unmittelbar vor Ort (HKNM, BDIMR, Beauftragter für Medienfreiheit). Sie umfassen von der OSZE unterstützte Aktivitäten, die nicht ausdrücklich unter Federführung der OSZE ausgeübt werden, die Vernetzung der OSZE und die Verbreitung ihrer Werte in einer bestimmten Region jedoch fördern. Die kürzlich eröffnete OSZE-Akademie in Bischkek ist hierfür ein gutes Beispiel.

*Gruppen, die ein gemeinsames Anliegen verfolgen (Common Concern Groups, CCGs).* Common Concern Groups wären Netzwerke von Feldoperationen, die sich mit dem gleichen Problem befassen und in mehreren Gastgeberländern gleichzeitig arbeiten. Eine CCG hätte in einem Land ein Hauptquartier und würde mit Verbindungsbüros in anderen Gastgeberländern zusammenarbeiten. Denkbar wären beispielsweise eine „CCG Migration“, eine „CCG Menschenhandel“ oder eine breiter angelegte „CCG illegaler Handel“. Sie würden die Aktivitäten interessierter Herkunfts-, Transit- und Zielländer an jedem Punkt des Migrationsprozesses oder des illegalen Handels koordinieren. Vor Ort bereits vorhandene Expertise der OSZE (bestimmte Abteilungen oder Stellen in den Missionen, Missionsmitarbeiter, Kontaktstellen etc.) könnten prob-

lemlos in die Zusammenarbeit mit CCGs eingebunden werden. Darüber hinaus ließen sich auch die spezifischen Interessen anderer internationaler Organisationen (GUS, Europarat, EU) einbeziehen. Die CCGs könnten je nach behandeltem Thema interregional oder regional (Südosteuropa, Südkaukasus, Zentralasien usw.) operieren.

*Thematische regionale Kooperationsagenturen.* Dieser Vorschlag legt besonderen Wert auf Förderung regionaler Kooperation zu einem spezifischen Thema durch die OSZE. Hierbei könnten bestehende OSZE-Netzwerke in bestimmten Regionen genutzt werden. Deren Zusammenarbeit in einem bestimmten Themengebiet könnte durch die Einrichtung von Koordinierungsstellen formalisiert werden. So könnten insbesondere auch die spezifischen Kooperationsinteressen einschlägiger internationaler Organisationen (GUS, Europarat, EU) einbezogen werden. Beispiele hierfür wären eine „OSZE-Umweltschutzagentur in Zentralasien“ oder auch eine „OSZE-Einrichtung zur Stabilitätsförderung in Südosteuropa“.

*Thematische Ländermissionen.* Hierbei handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Konzepts der klassischen OSZE-Missionen. Ziel ist die Fokussierung der Ziele einer Mission auf ein spezifisches Thema. Nach diesem Muster könnten sowohl neue Operationen begonnen als auch bestehende OSZE-Feldoperationen umstrukturiert werden. Als Beispiel wäre ein „OSZE-Büro für Sicherheitssektorreform im Land XYZ“ denkbar.

*Mobile Missionen oder Botschafter (Roving Missions oder Roving Ambassadors).* Dieser seit langem diskutierte Vorschlag erweitert das bereits bewährte Konzept der Persönlichen Vertreter und Sonderbeauftragten. Mobile Missionen oder Botschafter würden befristet eingesetzt, um ein spezifisches Problem zu untersuchen und zu seiner konzertierten Lösung beizutragen. Das fragliche Problem, die Kriterien für die Aufnahme und den Abschluss von Aktivitäten in den betroffenen Ländern oder Regionen, die Verfahren der Berichterstattung und weitere Einzelheiten würden bereits im Voraus im Mandat der Mission oder des Botschafters festgelegt werden. Der Hauptsitz wäre in Wien. Ein denkbare Beispiel wäre ein „Sonderbeauftragter für Visaregime“.

*Ausgliederte Operationen (Outsourced Operations).* Dieses Konzept würde ein Engagement der OSZE vor Ort ohne direkte Verantwortlichkeit oder Implementierungsfunktion der OSZE umfassen und sich auf informelle Formen der Beteiligung der OSZE beschränken, z.B. die Mitwirkung in Regulierungs-, Überwachungs- und Beratungsgremien sowie die finanzielle Unterstützung für Institutionen, die direkt oder indirekt im Interesse der OSZE handeln. Diejenigen Seiten, die an solchen Aktivitäten beteiligt sind, würden im Interesse der Organisation handeln und könnten besondere Aufträge von der OSZE erhalten. Die Beteiligung an der OSZE-Akademie in Bischkek ist ein Beispiel hierfür.

Die hier unterbreiteten Vorschläge sollen die bewährten Formen von OSZE-Feldoperationen nicht in Frage stellen, sondern allenfalls ergänzen bzw. die Diskussion über die Weiterentwicklung der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE stimulieren. Dabei ist offensichtlich, dass sich in Anpassung an veränderte Bedürfnisse und Rahmenbedingungen neue Formen von OSZE-Feldoperationen entwickeln können. Das ist nichts Neues. Bereits das heute existierende Spektrum von Vor-Ort-Aktivitäten reflektiert nicht nur in der Vielfalt ihrer Bezeichnungen, sondern auch hinsichtlich ihrer Substanz eine beachtliche Entwicklung in vergleichsweise kurzer Zeit. So flexibel die Diskussion über die Formen von OSZE-Feldoperationen geführt werden sollte, so fest sollte sie gleichzeitig in Bezug auf deren Inhalt bleiben: Ihre Vor-Ort-Aktivitäten sind in operativer Hinsicht ein prägnanter Ausdruck des kooperativen Sicherheitswillens der OSZE. Sie hilft damit ihren Teilnehmerstaaten, ihren OSZE-Verpflichtungen, die seit dem Moskauer Dokument von 1991 eben nicht mehr als alleinige innere Angelegenheit betrachtet werden können, zu ihrem eigenen Nutzen nachzukommen.