

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

OSZE-Jahrbuch 2004

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



Nomos

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

ISBN 3-8329-1140-5

1. Auflage 2004

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2004. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Solomon Passy
Zum Geleit 11

Javier Solana
Grußwort 15

Ursel Schlichting
Vorwort 19

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Robert L. Barry
Die zukünftigen Aufgaben der OSZE 27

Emily Haber
Die OSZE in einem neuen internationalen
Koordinatensystem – Elf Thesen 35

Pál Dunay
Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist:
Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE 43

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Jekaterina Dorodnova
Lettland und die OSZE 65

Janie Leatherman
Menschenhandel – Die Politik der USA und der OSZE-Kontext 77

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Solveig Richter

Die OSZE-Mission in Kroatien –
Sprungbrett nach Europa 101

Harald Schenker

Mazedonien und „seine“ OSZE-Mission 2002-2004:
Erfolg auf Raten 115

Maurizio Massari

Die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro 131

David Buerstedde

Die OSZE-Mission im Kosovo: Neue Prioritäten
nach dem Ausbruch der Gewalt im März 2004 145

David R. Nicholas

Konfliktverhütung und Streitschlichtung –
Der OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine 159

Themenschwerpunkt: Der Kaukasus

Hendrik Fenz

Grenzen der Demokratisierung in postautoritären Staaten
am Beispiel Aserbaidschan 179

David Aphrasidse

Der neue Nationalismus in Georgien:
Chancen für eine erfolgreichere Staatsbildung? 193

Elaine M. Conkievich

Armenien: Die Unterstützung des
Reformprozesses durch die OSZE 205

Emil Souleimanov

Der Konflikt um Berg-Karabach 217

<i>Eva-Maria Auch</i> Der Konflikt in Abchasien in historischer Perspektive	237
<i>Marietta König</i> Der georgisch-südossetische Konflikt	253
<i>Svante E. Cornell</i> Russlands Stillstand in Tschetschenien: „Normalisierung“ oder Verschlechterung der Lage?	267
<i>Raoul Motika</i> Die Rolle der Religion(en) im Südkaukasus – Konfliktprävention und Streitschlichtung?	277
<i>Uwe Halbach</i> Öl und Great Game im Kaukasus	291
 <i>Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung</i>	
<i>Hans-Joachim Heintze</i> Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch?	305
<i>Arne C. Seifert</i> Die Aussöhnung zwischen Europa und dem Islam in Eurasien	317
<i>Gert Weisskirchen</i> Die OSZE-Antisemitismuskonferenz in Berlin	335
<i>Andrea Berg</i> Bildung in Zentralasien – Aktuelle Trends und Chancen für umfassende Sicherheit	349
 <i>Aufbau kooperativer Sicherheit</i>	
<i>Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė</i> Wird es auf diesem Politikfeld langsam eng? – Die Polizeiunterstützung von OSZE und EU	363
<i>Markus Müller/Ashley McIlvain</i> Auf dem Weg zu einer demokratischen Polizei: Die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die Kirgisische Republik	383

<i>Hartwig Spitzer</i> Der Vertrag über den Offenen Himmel – Stand und Perspektiven	395
<i>Heinz Vetschera</i> Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission	409
 <i>Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken</i>	
<i>Helen Santiago Fink/Sebastian Baumeister/Ledia Muco</i> Geldwäsche: Der Fall Albanien	445
 III. Zur Organisation	
 <i>OSZE-Institutionen und -Strukturen</i>	
<i>Kurt P. Tudyka</i> Der niederländische Vorsitz zwischen Porto und Maastricht	465
<i>Frank Evers/Wolfgang Zellner</i> Regionale Interessen an der Erhaltung und Diversifizierung von OSZE-Feldoperationen: Unterstützung für einen Trend	479
<i>Freimut Duve</i> Sechs Jahre OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit – Eine Bilanz	501
<i>Annette Krämer</i> Die OSZE-Akademie in Bischkek	509
<i>Thomas Neufing</i> Fünf Jahre nach Istanbul: Wie steht es um die Vorbereitung von zivilem Friedenspersonal für OSZE-Missionen?	517
<i>Thomas M. Buchsbaum</i> Ist E-Voting relevant für die OSZE?	525

Außenbeziehungen und Einflüsse

Amalia Kostanyan

Die OSZE und die Antikorruptionsbewegung in Armenien.
Die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der
OSZE und Transparency International 543

Margret Johannsen

Der „Helsinki-Coup“: Vorbild für die amerikanische
Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient? 555

Anhang

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	573
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	575
OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2003/2004	591
Literaturauswahl zur OSZE 2003/2004	595
Abkürzungsverzeichnis	607
Autorenverzeichnis	613

Zum Geleit

2004 stellte Bulgarien sich der Herausforderung, den Vorsitz der OSZE zu übernehmen. Für mein Land – und für mich persönlich – bedeutete es eine gewaltige Chance, diese dynamische, umfassende und auch extrem wichtige Organisation zu führen.

Die Welt versucht zurzeit mit einer ganzen Reihe von Problemen fertig zu werden: Terrorismus, Klimawandel, die Globalisierung und ihre Folgen für die Souveränität der Staaten, die Chancen und Gefahren offenerer Grenzen und nicht zuletzt die Gefahren, die von schwachen Staaten, den so genannten „*failing states*“, ausgehen.

Unser Planet ist durch den zunehmenden Informationsaustausch, immer mehr Reisemöglichkeiten und den Fortschritt in den Kommunikationstechnologien so eng vernetzt, dass wir die Auswirkungen, die Ereignisse in einem Teil der Welt auf einen anderen haben können, nicht mehr ignorieren können. Es ist in unser aller Interesse, dass wir uns gemeinsamen Problemen stellen und sie lösen, indem wir miteinander reden und gemeinsam nach Antworten suchen.

Seit fast 30 Jahren steht die OSZE für diese Philosophie – und sie scheint heute wichtiger denn je. Das umfassende Sicherheitsverständnis der OSZE, das weit über den Tellerrand militärischer Sicherheit hinaus sieht, ihr kooperativer, multilateraler Ansatz und ihre umfassende Mitgliedschaft, noch dazu ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum und in Asien machen sie zu *dem* europäischen Sicherheitsforum für Dialog, Konfliktverhütung und Friedensaufbau nach einem Konflikt schlechthin.

Natürlich – so wie die Welt sich verändert, verändert sich auch die OSZE. In den 1970er und 1980er Jahren diente die (damalige) KSZE der Vereinigung eines geteilten Europa. In den 1990er Jahren wurde sie zum Katalysator für die postkommunistische Transformation. Heute hat sie die Funktion einer Brücke zwischen der erweiterten EU und ihrer „neuen Nachbarschaft“ und eines einzigartigen Kommunikationskanals zwischen Nordamerika, der Russischen Föderation, Europa, dem Kaukasus und Zentralasien für den Austausch über ein breite Palette wichtiger Sicherheitsthemen. Auch nutzt sie ihre Aktivitäten vor Ort, ihre Einrichtungen, ihr Sekretariat und den politischen Dialog als solchen, um mit ihren Teilnehmerstaaten zur Förderung von Demokratie und Sicherheit in den Staaten und gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen ihnen zusammenzuarbeiten.

Veränderte Realitäten in Europa und in der Welt erfordern Veränderungen in der OSZE. Aus diesem Grunde hat der bulgarische Vorsitz einen Dialog über eine Reform der Organisation ins Leben gerufen. Wir sind der Überzeugung, dass über kurz oder lang über Anregungen wie den politischen Dialog innerhalb der OSZE zu vertiefen, eine neue und angemessene Ausgewogenheit

zwischen den drei Dimensionen herzustellen, das Wirtschaftsforum nach Zentralasien und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in den Südkaukasus zu verlegen sowie die Funktionen des Generalsekretärs, des Amtierenden Vorsitzenden und der Parlamentarischen Versammlung zu stärken ein Konsens zu finden sein wird.

Die Erweiterung der NATO und der EU im Jahr 2004 hat die Zahl der OSZE-Teilnehmerstaaten, die gleichzeitig Mitglieder dieser, wenn ich so sagen darf, einzigartigen NATO-EU-Gemeinde sind, auf 32 erhöht. Der Rest der OSZE-Teilnehmerstaaten gehört hauptsächlich der GUS an. Eine der vor uns liegenden Aufgaben besteht meiner Meinung nach darin, den Dialog und die Interaktion zwischen diesen beiden Konglomeraten zu intensivieren. Ich sehe die OSZE als eine Brücke über das Schwarze Meer zu den Teilnehmerstaaten im Südkaukasus und in Zentralasien. Der Vorsitz hat auch bereits den Vorschlag gemacht, Haushaltsmittel, die durch die Reduzierung oder die Beendigung von OSZE-Einsätzen vor Ort auf dem westlichen Balkan frei werden, in diese beiden Regionen umzuleiten.

Implementierung gehört zu den Hauptthemen des bulgarischen Vorsitzes. Unserer Ansicht nach hat die OSZE mittlerweile einen beachtlichen *Acquis* an „harten“ und „weichen“ Verpflichtungen entwickelt. Deren Wirksamkeit hängt nun von ihrer Umsetzung ab.

Dafür zu sorgen, dass Verpflichtungen dauerhaft erfüllt werden, bedeutet, Staaten dazu zu bewegen, ihre internationalen Verpflichtungen zu „verinnerlichen“; ein Weg dazu führt über Bildung. Der bulgarische Vorsitz ist daher darum bemüht, das Thema Bildung ganz oben auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen.

Ein Großteil unserer Agenda für 2004 geht auf Beschlüsse zurück, die 2003, insbesondere auf dem Ministerratstreffen von Maastricht, gefasst wurden. Dazu gehören die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, das Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension, Bemühungen, die Fähigkeiten der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels auszubauen, die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung, die Implementierung des Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma im OSZE-Gebiet, die Intensivierung der Terrorismusbekämpfung, vor allem durch stärkere Konzentration auf die Sicherheit von Reisedokumenten, tragbare Luftabwehrsysteme und die Einrichtung eines Netzwerks zur Bekämpfung des Terrorismus sowie – im politisch-militärischen Bereich – erhöhte Aufmerksamkeit für Kleinwaffen und leichte Waffen sowie für die Lagerbestände an konventioneller Munition. Wir waren überdies aufgefordert, Wege zur Weiterentwicklung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit unseren Kooperationspartnern zu erkunden und zu überlegen, in welchem Umfang OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen auch auf Außenstehende übertragbar sind.

2004 war auch das Jahr „horizontaler“ Themen wie der Ausbau der Fähigkeiten der OSZE auf den Gebieten Polizeiarbeit, Grenzkontrolle und Grenzsicherung.

cherheit, Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung des Menschenhandels, Toleranz und Nichtdiskriminierung; auch zentrale Tätigkeitsbereiche wie Medienfreiheit, Minderheitenfragen, Menschenrechte und Demokratisierung standen erneut im Mittelpunkt.

Uns erging es wie allen Vorsitzen: Unsere Agenda wurde auch von aktuellen Ereignissen geprägt. Herausragendstes Beispiel war Georgien. Die Rosenrevolution ließ die Korridore von Maastricht vibrieren. Danach folgten zu Beginn des neuen Jahres von der OSZE beobachtete Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, die große Beachtung in den Medien fanden, danach wiederum erforderten die Spannungen rund um den Versuch der neuen georgischen Regierung, ihre Position in Adscharien und gegenüber Südossetien zu festigen, unsere ganze Aufmerksamkeit, wobei die OSZE alles dafür tat, dass dieser Versuch friedlich blieb.

Ein weiteres Beispiel: Kosovo. Der explosionsartige Ausbruch der Gewalt im März 2004 zeigte schlagartig, wie fragil die Lage ist und wie außerordentlich wichtig es ist, dass die Staatengemeinschaft sich um die Stabilisierung und Verbesserung der interethnischen Beziehungen in dieser immer noch unbeständigen Region bemüht.

Die Tätigkeit der OSZE in anderen Regionen, wie z.B. auf dem westlichen Balkan, in Osteuropa (Ukraine, Belarus und Moldau) und in Zentralasien fanden weniger Resonanz in den Medien; sie liefen eher diskret ab, waren jedoch konstruktiv und halfen dabei, Verbesserungen herbeizuführen oder aber die Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen ins Rampenlicht zu rücken.

Diese und andere aktuelle Themen werden in der diesjährigen Ausgabe des OSZE-Jahrbuchs erörtert. Wie immer befasst sich das Jahrbuch mit einer Fülle von OSZE-relevanten Themen, betrachtet sie aus verschiedenen Perspektiven, analysiert sie und regt zum Nachdenken an. Diese wertvolle wissenschaftliche Veröffentlichung erlaubt es Insidern, ihre offene und kenntnisreiche Sichtweise zum Ausdruck zu bringen, und gibt Experten von außen eine Plattform, von der aus sie die OSZE-Gemeinde ermutigen können, bestimmte Themen mit anderen Augen zu sehen.

2004 war für mein Land, meine Regierung und mich ein arbeitsreiches Jahr. Wir mussten uns mit vielen der Themen auseinander setzen, über die Sie hier lesen werden. Ich hoffe, dass das, was unser Vorsitz und das Ministerratstreffen von Sofia (das zweifellos Gegenstand des nächsten Jahrbuchs sein wird) hinterlassen, zur fortgesetzten Weiterentwicklung der OSZE ebenso beitragen wird wie zu einer größeren Anerkennung ihrer Verdienste und dem zukünftigen Potenzial, mit den heutigen Problemen europäischer Sicherheit fertig zu werden.

Die Zeit ist reif für eine umfassende Partnerschaft zwischen der EU und der OSZE

*Grußwort des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und
Sicherheitspolitik der EU*

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) nähert sich ihrem 30-jährigen Jubiläum und wir können mit einer gewissen Zufriedenheit feststellen, dass das Europa, in dem sie einst entstanden ist, sich deutlich zu seinem Vorteil verändert hat. Alte Trennlinien sind verschwunden und mehr Europäer als jemals zuvor leben in Frieden und Sicherheit. In diesen 30 Jahren hat die Europäische Union ihre Mitgliederzahl mehr als verdoppelt, ihre Bevölkerungszahl beachtlich erhöht und neue Nachbarn gewonnen. Es ist der richtige Zeitpunkt, sich Gedanken über den Aufbau einer neuen, umfassenderen Partnerschaft zwischen der EU und der OSZE zu machen, die den Herausforderungen und Chancen unseres heutigen neuen Europa gerecht wird.

In der Europäischen Union entwickeln wir derzeit neue Strategien und Instrumente, die uns dabei helfen sollen, mit den Herausforderungen des neuen Europa fertig zu werden. Die im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie verpflichtet uns, aktiver, handlungsfähiger und kohärenter zu werden, und fordert von uns ein noch größeres Engagement in unserer unmittelbaren Nachbarschaft. Im Kontext der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind wir verpflichtet, unsere Fähigkeiten im Bereich der zivilen und der militärischen Krisenbewältigung weiterzuentwickeln und ein umfangreiches Instrumentarium für Einsätze zur Krisenbewältigung zu schaffen. Mit unseren internationalen Partnern wollen wir dabei kooperieren, nicht konkurrieren. Wir können das Ziel, das wir uns selbst gesteckt haben, nämlich Frieden zu „exportieren“, nur erreichen, wenn wir mit anderen effektiv zusammenarbeiten. Durch die Zusammenarbeit mit der OSZE kann die EU ihre Fähigkeiten zur Förderung von Frieden und Stabilität auf unserem Kontinent und über ihn hinaus weiter ausbauen.

Die Europäische Union würdigt die Rolle der OSZE als unverzichtbarer internationaler Akteur zur Förderung von Frieden und umfassender Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok. Dank ihrer Inklusivität vereint die OSZE eine Vielzahl von Ländern, die dieselben globalen Ziele verfolgen. Die OSZE besitzt wichtige Vorzüge: ihren *Acquis*, ihre Präsenz vor Ort und ihre Organe und Institutionen, die sie zu einem wesentlichen Bestandteil der europäischen Sicherheitsarchitektur machen. Sie macht außerdem kontinuierliche Fortschritte bei der Neufestlegung ihrer Fähigkeiten, was die Dokumente, auf die sich die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Ministerrats-

treffen von Maastricht im Dezember 2003 verständigt haben, bestätigen. Die Verabschiedung einer eigenen OSZE-Sicherheitsstrategie ist ebenfalls eine wichtige Grundlage für unsere zukünftige Zusammenarbeit.

Gleichzeitig ist die Identifizierung von Bedrohungen in der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union die Grundlage für ihr künftiges Handeln. So ergibt sich ein breiter europäischer Konsens darüber, wie unsere Antwort auf diese Bedrohungen aussehen muss: wirksamer Multilateralismus, Aufbau einer stabilen Nachbarschaft und rechtzeitiges Vorgehen gegen die Ursachen von Konflikten.

Es ist ermutigend, dass es so viele Übereinstimmungen in unseren beiden Sicherheitsstrategien gibt. Die EU und die OSZE senden an die übrige Welt die gleiche Botschaft aus: Unsere heutige Zusammenarbeit ist der Beweis für die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, gemeinsam auf eine bessere Welt hinzuarbeiten.

Wir in der EU sind der Überzeugung, dass eine stärker vereinte Welt nur durch einen wirksamen Multilateralismus erreicht werden kann. Eine noch stärkere internationale Gemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine auf festen Regeln beruhende internationale Ordnung gehören daher nach wie vor zu den wichtigsten strategischen Zielen der Europäischen Union.

Wir wollen eine Welt, in der mehr Einigkeit herrscht, aber auch mehr Sicherheit. Die EU hat sich dazu verpflichtet, bei dem Streben nach Sicherheit in Europa und in Europas Nachbarschaft aktiver in Erscheinung zu treten, insbesondere im Bereich der Konfliktprävention. Dieses ambitionierte Vorhaben erfordert von der Europäischen Union den Einsatz des gesamten Instrumentariums, das ihr für Krisenbewältigung und Konfliktprävention zur Verfügung steht. Dazu gehören politische, diplomatische, militärische und zivile Mittel ebenso wie Handels- und Entwicklungshilfeaktivitäten. In diesem Kontext bietet sich das *Know-how* der OSZE auf dem Gebiet der Konfliktprävention für den Ausbau unserer zukünftigen Zusammenarbeit an.

Zentralasien und der Südkaukasus sind sicherlich Regionen, in denen diese Kooperation vertieft werden könnte. Die OSZE sollte die Europäische Union als ihren engsten und zuverlässigsten Partner beim Aufbau von Sicherheit in Europa betrachten, als stärksten Befürworter ihrer Werte und Prinzipien. Seit ihrer jüngsten Erweiterung umfasst die EU nun 25 von 55 OSZE-Teilnehmerstaaten; zusammengenommen ist die EU auch der größte Beitragszahler innerhalb der OSZE und finanziert rund 70 Prozent ihres Haushalts. Das unterstreicht unseren Glauben an die bleibende Bedeutung der OSZE und an unsere gemeinsame Vorstellung von der Welt.

Die gegenwärtigen Modalitäten der Zusammenarbeit von EU und OSZE beruhen zum größten Teil auf Arrangements, die sich über die Jahre entwickelt haben. Regelmäßige Kontakte und Treffen gewährleisten eine erfolgreiche Zusammenarbeit, dienen der Orientierung und sorgen für Kontinuität und Kohärenz der Maßnahmen von EU und OSZE. Unsere strukturierten Kon-

takte auf der politischen Ebene, der Arbeitsebene und in der Arbeit vor Ort sind ein hervorragendes Beispiel dafür, wie wirksam Multilateralismus sein kann.

Die Europäische Union ist jedoch bereit, ihre Beziehungen zur OSZE noch weiter zu vertiefen. Die Schlussfolgerungen des Rates, die am 17. November 2003 zur Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge verabschiedet wurden, sind ein erster Schritt, dem Bedarf an stärker strukturierter EU-OSZE-Kooperation nachzukommen. In seinen Schlussfolgerungen vom 14. Juni 2004 beschloss der Rat darüber hinaus, einen Bericht mit einer Bewertung der Rolle der EU innerhalb der OSZE ausarbeiten zu lassen. In diesem Bericht soll den komparativen Vorteilen der OSZE, der Notwendigkeit, Überschneidungen zu meiden und den übergeordneten politischen Zielen der EU Rechnung getragen werden. Die EU hofft dadurch ihre Prioritäten klarer bestimmen zu können und ihre Präsenz innerhalb der OSZE dementsprechend zu verbessern.

Wir sollten diesen Weg weitergehen. Bei der Festlegung, welche Prioritäten von EU und OSZE sich wie ergänzen sollen, sollten sowohl geographische als auch thematische Aspekte Berücksichtigung finden. Das auf dem Maastrichter Ministerrat verabschiedete Strategiedokument der OSZE und die Europäische Sicherheitsstrategie der EU sind eine exzellente Basis für die Fortsetzung dieser Arbeit.

Vorwort

Der Kaukasus: Hochgebirgslandschaft zwischen Europa und Asien, Heimat von über 40 verschiedenen Völkern und ethnischen Gruppen – und seit Jahrhunderten Schauplatz blutiger Kriege und Konflikte. Altkaukasische Völker wie Tschetschenen, Inguschen, Tscherkessen, Abchasen und Georgier, mongolische Kalmücken, Turkvölker wie Karatschaier und Aseri, Völker der indoeuropäischen Sprachgruppe wie Armenier, iranischsprachige Osseten oder Talischen – der Kaukasus ist das ethnisch, sprachlich und religiös bunte Gebiet Europas. Die Landschaft hat im Lauf der Jahrhunderte die Lebensformen der Bewohner geprägt. Es entstand eine Vielzahl voneinander isolierter territorialer und wirtschaftlicher Einheiten. Der Widerstand gegen Eroberer und fremde Herrscher hat hier Tradition. Die modernen Verwaltungsstrukturen werden überlagert von alten Stammes- und Clanstrukturen. Armenier, Aseri und Georgier verfügen heute über unabhängige Republiken, die meisten übrigen Völker und Volksgruppen leben in formal untergeordneten, *de facto* mittlerweile vielfach selbständigen territorialen Verwaltungseinheiten wie Autonomen Republiken und Gebieten in Russland und in den drei genannten Kaukasusrepubliken. Die Fülle sich überschneidender und miteinander verschränkter Konfliktlinien irritiert. Russland hat zwei blutige Kriege gegen seine abtrünnige Republik Tschetschenien geführt; der Konflikt droht auf Inguschetien und Nordossetien überzugreifen. Südossetien wiederum befindet sich in einem Sezessionskonflikt mit Georgien, der ebenso wenig wie die Separationsbestrebungen Abchasiens mit dem Machtwechsel in Georgien ein Ende fand. Die genannten Konflikte belasten aber auch das Verhältnis zwischen Moskau und Tiflis. Der Streit zwischen Armenien und Aserbeidschan um die Enklave Berg-Karabach gehört zu den „eingefrorenen“, aber ebenfalls nicht beigelegten Konflikten. Alle Konflikte, ob man sie als interethnisch, ethno-national, ethno-territorial, als Minderheiten- oder Sezessionskonflikte bezeichnet, sind durch ihren Doppelcharakter als Identitäts- und Interessenkonflikte geprägt: Ethnische und religiöse Zugehörigkeit spielen scheinbar eine ähnlich große Rolle wie wirtschaftliche und machtpolitische Ambitionen; den Nährboden bilden wirtschaftliche, soziale und politische Probleme der postsozialistischen Transformation; historische Faktoren werden von allen betroffenen Seiten zur Legitimierung ihrer Forderungen, Ansprüche und Handlungen ins Feld geführt. Die Lösung der Konflikte scheint schier unmöglich. Hat sich Europa mit einer dauerhaft explosiven Lage abzufinden? Oder können externe Einwirkungen zu einer Entschärfung beitragen?

Der Kaukasus und seine Konflikte, aber auch positive Entwicklungen und Zukunftsperspektiven bilden den Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs

2004. In nicht weniger als neun Beiträgen untersuchen international renommierte Regionalexperten Konfliktursachen, Konflikthintergründe, konfliktverschärfende Faktoren und Lösungsmöglichkeiten, stellen neueste politische Entwicklungen in den Kaukasusstaaten dar, fragen nach der Rolle der Religion und erörtern überregionale wirtschaftliche und politische Zusammenhänge.

Die nun schon seit einigen Jahren heftig geführte Debatte um eine Reform der OSZE wird auch in diesem Band erneut aufgegriffen. Nicht zuletzt aufgrund der massiven und in diesem Jahr noch zunehmenden Kritik Russlands im Verein mit der Mehrheit der übrigen Mitgliedstaaten der GUS hat sie sich inzwischen dramatisch zugespitzt. Im Mittelpunkt der Kritik stehen nach wie vor drei – bereits im letzten Jahrbuch als Schwerpunktthema ausführlich diskutierte – Kritikpunkte, die sich auf die OSZE im Allgemeinen beziehen, sich im Besonderen aber in der Kritik an ihren Feldmissionen manifestieren: die geographische Asymmetrie in der Verteilung der OSZE-Missionen, die thematische Asymmetrie, die sich in der bevorzugten Beschäftigung mit Problemen der menschlichen Dimension auf Kosten der beiden übrigen Dimensionen der OSZE äußert, sowie die als solche wahrgenommene Einmischung der Missionen in die inneren Angelegenheiten ihrer Gastgeberländer. Das Ausmaß des Problems wird schon daran deutlich, dass es nicht nur in der jedes Jahr üblichen Darstellung der Entwicklungen und Perspektiven der OSZE diskutiert wird, sondern sich wie ein roter Faden durch zahlreiche Beiträge – nicht zuletzt natürlich die Beiträge zur Konfliktprävention und Streitschlichtung vor Ort – zieht und in einem Beitrag speziell zu den OSZE-Feldmissionen in konkrete Vorschläge für eine Lösung der Probleme bzw. zur Entschärfung der Vorwürfe mündet.

Zu den wichtigen Themen gehören in diesem Jahr auch das Thema Bildung – als Schwerpunkt des bulgarischen Vorsitzes – sowie erstmals das Thema Antisemitismus, zu dem in Berlin im Frühjahr dieses Jahres eine OSZE-Konferenz stattfand, die auf große Resonanz gestoßen ist.

Es ist immer wieder spannend zu beobachten, welche Einzelaspekte die Autoren unabhängig voneinander im Rahmen der von ihnen untersuchten übergeordneten Themen und Fragestellungen identifizieren, die sich in unterschiedlichen Zusammenhängen als offenbar gemeinsame akute Probleme herausstellen. Das daraus resultierende Gesamtbild der in Zukunft verstärkt zu bearbeitenden Fragen weist zum einen „alte“ Themen auf, wie beispielsweise die Frage nach Kooperation oder Konkurrenz im Verhältnis der internationalen Organisationen zueinander; es lässt aber auch „neue“ Themen wie Konfliktökonomie, organisierte Kriminalität und Korruption erkennen. Die Tatsache, dass zusätzlich zu einem Beitrag speziell zur Zusammenarbeit der OSZE mit *Transparency International* gleich in vier weiteren Beiträgen die Arbeit dieser weltweit engagierten und erfolgreichen NGO Erwähnung findet, lässt vermuten, dass das Thema „Korruption“ sich derzeit als eines der wichtigsten Probleme herauskristallisiert, deren Bewältigung man sich natio-

nal wie international verstärkt widmen muss. Korruption gilt als eines der größten Hindernisse für Demokratisierung und den Aufbau funktionierender Marktwirtschaften, als eine der Ursachen für wirtschaftliche und soziale Fehlentwicklungen, die nicht nur den Menschen das Leben erschweren, sondern auch den Nährboden für Terrorismus und Bürgerkrieg bereiten. Ein weiteres „neueres“ Thema ist getreu dem Motto „*out of area or out of business*“ die Frage nach einer Ausdehnung bestimmter Aktivitäten der OSZE – insbesondere Wahlbeobachtung – auf Nachbarländer und -regionen. Der Einsatz der OSZE bei den Wahlen im Oktober 2004 in Afghanistan unter Leitung des Diplomaten Robert L. Barry, der sich im vorliegenden Band zu den zukünftigen Aufgaben der OSZE äußert, weist in diese Richtung.

Im Einzelnen auf die Fülle der in diesem Band behandelten Themen, Fragen und Probleme eingehen zu wollen, würde den Rahmen eines Vorworts sprengen. Eine Forderung vieler innerhalb der OSZE, die auch in verschiedenen Beiträgen des vorliegenden Jahrbuchs erhoben wird, möchte ich jedoch an dieser Stelle aufgreifen: die Forderung nach einem wieder stärkeren *politischen* Engagement der OSZE, und zwar auf höchster politischer Ebene. In dem Maße, wie sich die Missionen darum bemühen, sich nicht länger dem Vorwurf der Einmischung in innere Angelegenheiten in der Arbeit vor Ort auszusetzen, in dem Maße, wie sie sich stattdessen auf spezifische Aufgaben und Projekte konzentrieren, muss die Organisation als Ganzes sich umso mehr wieder den großen Fragen der Sicherheit und Stabilität, der Demokratie und der Menschenrechte, aber auch der ökonomischen und ökologischen Entwicklungen stellen. Diese Fragen müssen Anliegen aller Mitglieder einer Organisation sein, die sich als eine politische Gemeinschaft, als Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, aber auch als eine Wertegemeinschaft begreift. Im Interesse der Menschen im OSZE-Raum ist Einmischung nicht nur legitim, sondern notwendig. Zum einen geschieht dies bereits, nämlich auf der Ebene solch erfolgreicher OSZE-Institutionen wie beispielsweise des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten oder des OSZE-Medienbeauftragten. Zum anderen muss dies aber auch auf höchster politischer Ebene umgesetzt werden. Die OSZE muss sich politisch in den großen Fragen klar positionieren und engagieren. Die Vermittlungsbemühungen des Generalsekretärs der OSZE zwischen den politischen Lagern nach dem Wahldebakel in der Ukraine im Herbst 2004 sowie die sich kurz vor Drucklegung des Jahrbuchs abzeichnende umfangreiche Beobachtung der dort erneut durchzuführenden Wahlen, die von zuvor nicht erwarteter internationaler Bedeutung sein werden, sind ein Schritt in diese Richtung. Dennoch stellt sich erneut die Frage, ob es für die OSZE im Vergleich zu anderen Organisationen nicht auf Dauer von Nachteil ist, dass ihre politische Führung jährlich wechselt. Kontinuität existiert somit lediglich auf der Verwaltungsebene, während sie auf politischer Ebene fehlt; dies schwächt die politische Bedeutung der OSZE. Die Chance für einen Auftritt als politischer Akteur,

für eine „Repolitisierung“ sollte sich die Organisation dennoch nicht entgehen lassen.

Wir feiern im Jahr 2004 – ein Jahr vor dem „großen“ 30-jährigen Jubiläum der OSZE – ein „kleines“ Jubiläum: das zehnte OSZE-Jahrbuch. Unser Dank gilt unseren Autorinnen und Autoren, die auch diesen Band mit ihrem außerordentlichem Engagement und höchster Sachkompetenz zu einer Quelle wertvoller Informationen über Konflikte und die Bemühungen, sie zu lösen, sowie über die vielfältige Arbeit der OSZE machen.

Die zukünftigen Aufgaben der OSZE

OSZE und Nationenbildung

Persönliche Bekanntschaft mit der KSZE/OSZE machte ich praktisch schon bei ihrer Entstehung, als nämlich die USA auf dem Moskauer Gipfeltreffen im Jahre 1972, an dem ich als Angehöriger der US-amerikanischen Botschaft in der UdSSR teilnahm, erstmals ernsthaft über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu diskutieren begannen. Später – ich arbeitete inzwischen in der Europaabteilung des *State Department* – erhielt ich zusammen mit einigen Kollegen die Aufgabe, diese Verhandlungen mitzugestalten und dem Kongress die Idee schmackhaft zu machen. Noch später hatte ich als Botschafter in Bulgarien zu Beginn der 1980er Jahre häufig Gelegenheit, mich im Umgang mit Todor Schiwkows Unterdrückungsregime auf die Helsinki-Schlussakte zu berufen. Mitte der 1980er Jahre war ich Leiter der US-amerikanischen Delegation bei der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), die unter dem Dach der KSZE tagte und wichtige Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz im Bereich konventioneller Streitkräfte in Europa zum Ergebnis hatte. Noch viel später, nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion, koordinierte ich die US-amerikanische Unterstützung für die neu entstehenden Demokratien und nutzte dazu zunehmend auch die Instrumente der OSZE, vor allem ihre Missionen vor Ort. Schließlich hatte ich von 1998 bis 2001 die Ehre und das Vergnügen, die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zu leiten, die damals die größte OSZE-Feldmission war und die schwierige Aufgabe hatte, zahlreiche der zivilen Bestimmungen des Dayton-Abkommens zu implementieren, insbesondere diejenigen, die mit demokratischer Regierungsführung zusammenhängen.

Als überzeugter Anhänger der OSZE ließ ich im Jahre 2002 die Geschichte und die Errungenschaften der Organisation noch einmal Revue passieren.¹ Dabei vertrat ich einerseits die Auffassung, die OSZE sei für die Verwirklichung der Ziele der USA und der EU in den Bereichen Terrorismus, organisierte Kriminalität, politische Unterdrückung, Flüchtlingsströme und Nationenbildung besonders gut geeignet, gab andererseits jedoch zu bedenken, dass ihre Relevanz mit der Erweiterung von NATO und EU in Frage gestellt würde. Vor allem die USA sind dem Multilateralismus generell nicht sonderlich zugetan und ziehen „harte“ Sicherheitsorganisationen wie die NATO den Vereinten Nationen und der OSZE seit langem vor.

¹ Robert Barry, *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?*, BASIC Research Report 3/2002, London 2002.

Heute, zwei Jahre später, hat sich vieles geändert. Die Bush-Administration hat inzwischen erkannt, dass es notwendig ist, Nationenbildungsprozesse entsprechend vorzubereiten, wobei militärische und zivile Organisationen nach einer militärischen Intervention gemeinsam für Stabilität sorgen oder gemeinsam verhindern müssen, dass Bürgerkriege ausbrechen. Auch hat sie sich von den Vorzügen des Multilateralismus überzeugen lassen, vor allem wenn es um die Verteilung der Lasten geht. Im Wahlkampf vor den US-Präsidentschaftswahlen überboten sich John Kerry und George W. Bush geradezu in ihrem Bestreben, die Rolle der Vereinten Nationen und der NATO in Afghanistan und im Irak hervorzuheben. Infolge der Krisen in Haiti, Westafrika, Usbekistan, im Sudan und im Nahen Osten haben *Peacekeeping*, Nationenbildung und „Stabilisierungsoperationen“ wieder an Bedeutung gewonnen, da Europäer wie Amerikaner Situationen auf sich zukommen sehen, in denen humanitäre Interventionen oder militärische Einsätze im Zusammenhang mit Terrorismus oder „*failed states*“ erforderlich sind. Wo Politiker einst sorgsam vermieden, aus früheren Erfahrungen mit Nationenbildungsprozessen Lehren zu ziehen, debattieren sie heute eifrig darüber, wie wir uns auf die unvermeidlichen Herausforderungen der Zukunft besser vorbereiten können.

Sah es 2002 noch so aus, als würden die VN, die EU, die NATO und die OSZE bei der Bewältigung neuer Probleme in Europa miteinander konkurrieren, so scheint heute der Interventionsbedarf die Kapazitäten der Organisationen zu übersteigen. Die VN sind vollauf damit beschäftigt, die ihr aufgetragenen Aufgaben im Irak wahrzunehmen; sie konnten daher kaum die Führungsrolle bei den Präsidentschaftswahlen in Afghanistan im Oktober 2004 übernehmen. Die NATO ist aufgefordert, sich stärker in der internationalen Schutztruppe (*International Security Assistance Force/ISAF*) in Afghanistan zu engagieren, hat damit aber Schwierigkeiten, da diejenigen Staaten, die Streitkräfte zur Verfügung stellen sollen, in anderen Einsätzen gebunden sind. Die EU übernimmt derzeit zwar größere operative Aufgaben, indem sie z.B. von den VN die Verantwortung für die Polizeiausbildung und -beobachtung in Bosnien übernommen hat; dass die NATO jedoch Truppen aus Bosnien ins Kosovo verlegen musste, nachdem es dort zu einem erneuten Ausbruch von Gewalttätigkeiten gekommen war, lässt allerdings vermuten, dass es noch einige Zeit dauern wird, bis die EU sowohl in Bosnien als auch im Kosovo die Aufgaben in vollem Umfang wahrnehmen können. Unterdessen ringt die EU mit der Notwendigkeit, *Peacekeeping*-Truppen für Afrika zur Verfügung zu stellen. Auch der geplante Rückzug der Israelis aus dem Gaza-Streifen wird ein Vakuum hinterlassen, das die Staatengemeinschaft füllen müssen.

Die Ausweitung der Rolle der OSZE

Über die Jahre hinweg hat sich die OSZE stets gut an die sich verändernden Bedingungen angepasst. Eine in dieser Größenordnung nie gekannte Rolle bei der Nationenbildung übernahm die OSZE im Zuge der Umsetzung des Dayton-Abkommens von 1995 in Bosnien, was sich vor allem in der Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien niederschlug. 1998 stellte die OSZE innerhalb kürzester Zeit die Kosovo-Verifizierungsmission auf, in deren Rahmen mehrere Hundert Beobachter zur Überwachung des angekündigten Rückzugs serbischer Streitkräfte entsandt wurden, bevor die Mission am Vorabend der Militäraktion der NATO im März 1999 abgezogen wurde. In Moldau und Berg-Karabach plant die OSZE robuste *Peacekeeping*-Einsätze. Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul im Jahre 1999 und den Ministerratstreffen von Bukarest (2001), Porto (2002) und Maastricht (2003) wurden neue Initiativen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie zur Konfliktprävention und zur Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt beschlossen.

Die OSZE sollte nun jedoch zu einem der zentralen Akteure bei den Bemühungen um neue Strategien zur Bewältigung von Unsicherheit und Instabilität im OSZE-Raum und in den angrenzenden Staaten werden. Dazu sollten die Teilnehmerstaaten der OSZE sich mit der Notwendigkeit auseinandersetzen, die Fähigkeiten der OSZE noch einmal auszuweiten, und zwar sowohl in geographischer als auch in funktionaler Hinsicht.

... über den europäischen Tellerrand hinaus

Unter geographischen Gesichtspunkten sollte die OSZE vermehrt mit ihren Kooperationspartnern zusammenarbeiten, insbesondere in Gebieten, die an OSZE-Staaten angrenzen. Wie bereits erwähnt, benötigten beispielsweise die VN vor allem angesichts ihrer zunehmenden Beanspruchung bei den Vorbereitungen der Wahlen im Irak Hilfestellung bei der Organisation der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 in Afghanistan. Die OSZE konnte bei diesen Wahlen zwar noch keine Hauptrolle spielen, ein Wahlunterstützungsteam der OSZE leistete jedoch gemeinsam mit der EU einen wichtigen Beitrag zur Durchführung der Wahlen. Zweifellos wird auf die OSZE die Bitte zukommen, bei den für 2005 vorgesehenen Parlamentswahlen in Afghanistan eine ähnliche Funktion wahrzunehmen. Auch auf anderen Gebieten, in denen die OSZE erfahrener ist als z.B. die NATO, wie Polizeiausbildung und lokale Selbstverwaltung, sollte der Einsatz der OSZE in Erwägung gezogen werden, zumindest dort, wo die örtliche Sicherheitslage es erlaubt. Im Kern geht es darum, dass zur Stabilisierung der Lage im Afghanistan wesentlich mehr internationale Unterstützung vonnöten ist, und wiederholt wurde der Wunsch nach verstärkter Einbeziehung der OSZE laut.²

2 Siehe hierzu z.B. die Einlassung von US-Außenminister Colin Powell auf dem Maastrichter Ministerratstreffen am 2. Dezember 2003.

An anderer Stelle wurden verschiedene Vorschläge für eine Zusammenarbeit der OSZE mit den Ländern des Nahen Ostens gemacht. Die *Broader Middle East Initiative*, die derzeit von den USA propagiert wird, basiert auf dem Konzept des Helsinki-Prozesses. Sie soll dazu führen, dass die Länder in der Region einen Reformkurs einschlagen, der sie auf den Weg zur Demokratie bringt. Solange die USA jedoch als Pate dieses Konzepts betrachtet werden, wird es nur wenig Zugkraft entwickeln. Die OSZE sollte den Dialog mit der Organisation der Islamischen Konferenz (*Organization of the Islamic Conference*, OIC) suchen, um die Bedeutung der Helsinki-Schlussakte für den Nahen Osten zu erörtern.

Sollte insbesondere aber der von Scharon geplante israelische Rückzug aus dem Gaza-Streifen tatsächlich stattfinden, könnte ein zerfallender Ministaat („*failing statelet*“) nach dem Muster Afghanistans zurückbleiben. Es liegt im Interesse der Staatengemeinschaft, zu überlegen, wie eine Präsenz, die sich mit *Peacekeeping* und Nationenbildung befasst, vor Ort eingerichtet werden könnte. Die Expertise der OSZE u.a. in den Bereichen Wahlen, örtliche Verwaltung und Polizeiausbildung wurde dabei bereits als ein mögliches Modell in Betracht gezogen.

OSZE und Stabilisierungskräfte

In bestimmten Funktionsbereichen sollte die OSZE darüber nachdenken, welche Rolle sie bei der Schaffung dauerhafter Sicherheit nach einem Konflikt oder im Rahmen konfliktverhütender Maßnahmen spielen könnte – ein Thema, das in den USA und in der EU auf breiter Ebene diskutiert wird.³ Dass es eines integrierten Ansatzes zur Herstellung von Recht und Ordnung bedarf, ist allseits anerkannt. Dazu notwendig sind Streifenpolizisten, bewaffnete Polizeikräfte, Richter und Staatsanwälte sowie Personal für den Strafvollzug. Da Kampftruppen nicht dazu ausgebildet sind, große Menschenmengen unter Kontrolle zu halten („*crowd control*“), gegen Straftäter zu ermitteln oder sie vor Gericht zu bringen, können sie mit solchen Vorkehrungen auch nicht angemessen umgehen. Das zeigte sich – natürlich – im Irak nach der Beendigung der eigentlichen Kampfhandlungen. Im Kosovo war unmittelbar nach dem Rückzug der Serben internationale Polizei zur Wiederherstellung der Ordnung notwendig. Vier Jahre später, im Frühjahr 2004, wurden weder KFOR noch die verschiedenen nationalen und internationalen Polizeieinheiten mit dem Ausbruch bürgerkriegsähnlicher Kämpfe fertig. Wie sich in siebenjähriger Erfahrung gezeigt hat, reicht das Konzept der Zivilpolizei der Vereinten Nationen (UNCIVPOL) offenbar nicht aus, um einer solchen Aufgabe gerecht zu werden. Aber auch die EU-Polizeimission

3 Siehe hierzu z.B. *Stabilization and Reconstruction Act*, Bericht des Ausschusses für Außenbeziehungen des amerikanischen Senats; Robert Perito, *Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Postconflict Stability Force*, US Institute of Peace, Washington 2004; *A Conflict Prevention Service for the European Union*, BASIC Research Report 2/2000, London 2000.

(EUPM) ist für solche Fälle nicht geeignet. Was wir brauchen, ist eine robuste internationale Polizeitruppe, die zur Bewältigung derartiger Situationen ausgebildet und bewaffnet ist. Hier ist die OSZE gefragt. Sie muss jedoch zunächst zu einem Konsens gelangen, dass sie unter bestimmten Umständen den Einsatz bewaffneter internationaler Polizei unter OSZE-Kontrolle befürwortet.

Der Frage, ob eine solche Truppe unter militärischer oder unter ziviler Kontrolle stehen sollte, wird bis heute viel Aufmerksamkeit geschenkt. Die Antwort hängt davon ab, um was für einen Konflikt es sich handelt und in welcher Phase nach einem Konflikt wir uns befinden. Unmittelbar nach einer militärischen Intervention gehören sowohl die Stabilisierungstruppe als auch ihre Polizeikomponenten unter militärische Kontrolle. Die Befehlshaber müssen Streifenpolizisten, bewaffnete Polizeikräfte und Kampftruppen je nach Bedarf und in unterschiedlicher Zusammensetzung gegen Plünderungen, Unruhen und Aufstände einsetzen können. Auch Kampftruppen müssen in Bereitschaft gehalten werden, um Polizei und Schutzpolizei verstärken zu können, wenn sie schwer bewaffneten Angreifern gegenüberstehen. Das kann innerhalb einer NATO-Kommandostruktur verwirklicht werden, oder aber im Rahmen von kurzfristigen, zweckgebundenen Kommando-Absprachen wie derzeit im Irak.

In einer zweiten Phase ist die zivile Kontrolle der immer noch robusten Kräfte erforderlich. Eine solche Struktur könnte eine OSZE-Feldmission sein, ebenso gut aber auch eine EU-Mission oder ein *Ad-hoc*-Arrangement wie das Büro des Hohen Repräsentanten in Bosnien. Eine solche Truppe muss bewaffnet sein und ihr muss eine Schutzpolizei für den Fall gewaltsamer Aufstände angehören.

Zwar könnten theoretisch ein *EU Conflict Prevention Service* und ein *US Stability Corps* parallel existieren; das wird jedoch von niemandem gewollt. Sie sollten zumindest so strukturiert sein, dass sie gemeinsam in einer von der NATO oder der OSZE geführten Operation eingesetzt werden können. Das wiederum heißt, dass frühzeitig über Interoperabilität, Ausrüstung, Einsatzregeln usw. gesprochen werden muss. Auch die Führungsmodalitäten müssen innerhalb von NATO, EU und OSZE geklärt werden, so dass die entsprechenden Kapazitäten bereits in einem frühen Stadium optimal eingesetzt werden können.

OSZE und Terrorismus

Terror ist ein Mittel zum Zweck, aber kein Ziel an sich. Auch wenn seine Reichweite heute zugenommen hat und er mehr Schlagkraft besitzt als je zuvor, hat er doch eine wesentlich weiter zurückreichende Geschichte als vielen Amerikanern bewusst ist.

Es gibt viele Faktoren, die den Nährboden für Terrorismus bereiten, und die meisten davon können weder durch Militäreinsätze noch durch Strafverfol-

gung beseitigt werden. Der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE bietet mehr Instrumente als jede andere Sicherheitsorganisation, sie müssen jedoch entschiedener eingesetzt werden, um etwas zu bewirken. Die Mandate der Feldmissionen müssen ausgeweitet werden und der Ständige Rat muss Anstrengungen zur Bewältigung entstehender Probleme möglichst früh unterstützen. Der Rolle von Frauen sowie Themen wie Diskriminierung, Bildung, Umwelt und Armut mehr Aufmerksamkeit zu schenken ist ebenso Teil der Terrorismusbekämpfung wie Bemühungen zur Verbesserung lokaler Verwaltung, zur Eindämmung der Korruption und zur Einführung von Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierungen.

Die OSZE wird für die Durchführung von Wahlen immer wichtiger. Die Zusammenarbeit mit Regierungen von Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung von Wahlgesetzen und deren Implementierung hat in vielen Fällen eine Menge bewirkt. Positive OSZE-Wahlberichte können Ländern dabei helfen, sich enger mit der NATO und der OSZE zusammenzuschließen. Scharf formulierte negative Berichte können sogar zu einem friedlichen Machtwechsel führen, wie es 2003 in Georgien der Fall war. Soll die OSZE-Wahlbeobachtung jedoch ihre Glaubwürdigkeit behalten, müssen die Beobachtungsmissionen sich davor hüten, ein positiveres Urteil abzugeben, als die Umstände es tatsächlich zulassen.

Die wichtigsten Aufgaben der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus sind die Verhütung von Bürgerkriegen und die Beschäftigung mit schwachen Staaten. Auch wenn Verhandlungen über die Konflikte in Moldau und um Berg-Karabach im Moment nicht sehr vielversprechend sind, muss die Organisation auf einen Durchbruch und die Übernahme einer zentralen Rolle innerhalb einer internationalen Stabilisierungsgruppe für den Fall, dass hier Übereinkünfte erzielt werden, vorbereitet sein. Angesichts der Anforderungen an die Vereinten Nationen, die NATO und die EU ist es heute wahrscheinlicher denn je, dass die OSZE eine zentrale Rolle bei der Implementierung eines Abkommens spielen wird.

Die neue Regierung in Georgien unter Präsident Saakaschwili sieht sich alten und neuen Herausforderungen bei der Aufrechterhaltung der territorialen Integrität des Landes und der Kontrolle über seine innere Sicherheit gegenüber. Die große OSZE-Mission in Georgien sollte darüber nachdenken, mit welchen neuen Aufgaben man an sie herantreten wird.

In Zentralasien werden die Probleme des Übergangs zu Unabhängigkeit und Demokratie durch die Ausbreitung eines militanten Islam noch komplizierter. Hier kann die OSZE eine größere Rolle bei der Konfliktverhütung, dem Schutz von Minderheitenrechten sowie bei der Justiz- und Rechtsreform spielen; die Regierungen in der Region sollten das begrüßen.

Die Führung der OSZE

Angesichts der Tatsache, dass Nationenbildung, Stabilisierungsoperationen und multilaterale Organisationen sowohl in den USA als auch in Europa heute ein neues Gesicht erhalten, hat die OSZE die Chance, auf der internationalen Bühne eine größere Rolle zu spielen. Wenn die Teilnehmerstaaten das wirklich wollen, werden sie die Führung der OSZE stärken müssen.

Als einzige der internationalen Organisationen beharrt die OSZE auf einem Generalsekretär mit einer nur begrenzten politischen Funktion und einem kleinen Sekretariat, das sich auf Management und Verwaltung beschränkt. Die politische Führung obliegt dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Außenminister eines Teilnehmerstaates, der im Rotationsverfahren jeweils für ein Jahr das Amt übernimmt. Das hat große Unterschiede in der Art der Führung zur Folge, je nach Größe des Landes, das den Vorsitz innehat, und der anderweitigen Beanspruchung seines Außenministers.

Da sich die OSZE in diesem Jahr auf die Suche nach einem neuen OSZE-Generalsekretär begibt, sollte sie gleichzeitig eine größere politische Rolle für ihn und seine Mannschaft festlegen. Vorbild hierfür sollte die NATO sein, und nicht die Vereinten Nationen: der Generalsekretär als führender politischer Ansprechpartner, der unter der Regie des Amtierenden Vorsitzenden und des Ständigen Rates eine größere Rolle in den Verhandlungen mit den Teilnehmerstaaten und internationalen Organisationen übernimmt. Diese Überlegungen haben nichts mit den einzelnen Personen zu tun, die in der Vergangenheit entweder das Amt des Vorsitzenden oder das des Generalsekretärs bekleidet haben, sondern einzig und allein mit der Notwendigkeit, die Rollenverteilung an der Spitze der Organisation zu verändern, um neuen Anforderungen gerecht werden zu können.

Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem – Elf Thesen¹

Seit anderthalb Jahrzehnten wird der OSZE (bzw. zuvor der KSZE) immer wieder attestiert, sie müsse in einem grundlegend veränderten Koordinatensystem ihre Rolle neu bestimmen. Daran wird, seit ebenfalls anderthalb Jahrzehnten, unverändert die Frage nach ihrer Relevanz oder Irrelevanz geknüpft. Dies ist allerdings nicht nur der KSZE/OSZE widerfahren. Auch anderen europäischen oder transatlantischen Organisationen sind immer wieder – vor dem Hintergrund der gewaltigen tektonischen Verschiebungen der letzten 15 Jahre in der internationalen Landschaft – Sinn- und Existenzkrisen zugeschrieben worden. Die OSZE ist also nicht allein; und auch der Änderungsdruck, vor dem die OSZE heute steht, ist nicht epochal einzigartig. Man muss sich einmal die Herausforderungen vor Augen führen, vor denen die KSZE stand, als der Ost-West-Konflikt, den sie einhegen sollte, ein Ende fand, als die Teilung Deutschlands und Europas, die die KSZE hatte überbrücken sollen, von der Landkarte verschwand. Die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki – Gewaltverzicht, Menschenrechte, Selbstbestimmungsrecht, friedlicher Wandel – hatten diese Umwälzungen gesteuert. Die KSZE schien an das Ende ihrer Geschichte gekommen zu sein. Wir wissen, dass dieses Ende im Gegenteil ein neuer Anfang war. Es hat die Grundlage für das Entstehen einer Wertegemeinschaft gelegt und die Standards eines einheitlichen Rechts- und Demokratieraums geschaffen. Vielleicht hilft ein Blick auf diesen historischen Paradigmenwechsel, die heutigen Herausforderungen in den richtigen Proportionen wahrzunehmen und die Analyse eines „normalen“ Anpassungsbedarfs endlich einmal von der leidigen Frage zu verschonen, ob die OSZE denn ausgedient habe.

Es gab niemals einen „*Masterplan*“ für die Entwicklung der OSZE und ihrer Strukturen und Institutionen. Es war stets die politische Nachfrage, die die Entwicklung von Fähigkeiten oder die Schaffung von Institutionen *ad hoc* (und häufig unter einigem Zeitdruck) generiert hat. Wenn wir uns also ein Urteil über absehbare Veränderungen bilden wollen, dann müssen wir uns die Frage stellen, woher der Anpassungsbedarf heute kommt und welche Nachfrage er auslöst.

1. Zunächst einmal haben sich die *Risiken* verändert. Die meisten bewaffneten Konflikte unserer Zeit haben nicht mehr zwischenstaatliche Wurzeln. Mit den Kategorien klassischer militärischer Sicherheit könnten wir ihre Triebfedern nicht erfassen. Ihr Spektrum ist viel breiter, viel vager, viel schwerer identifizierbar. Es reicht von akuten Bedrohungen (weltweiter Ter-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

rorismus, Massenvernichtungswaffen) über Instabilitäten (*failing states*, organisiertes Verbrechen) bis hin zu Risiken, die langfristig Instabilität auslösen können (Machtmissbrauch, Unterdrückung, Missachtung von Menschen- und Minderheitenrechten, wirtschaftliche Not, Korruption, ökologischer Raubbau).

2. Es liegt auf der Hand, dass die OSZE angesichts ihres umfassenden Sicherheitsansatzes in besonderer Weise dazu berufen gewesen wäre, auf diesen Wandel zu reagieren. Ihre Sache war und ist die langfristige und umfassende Prävention, sind Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Wer die Ursachen von Gewalt, Terror und Instabilität beseitigen will, muss Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und gute Regierungsführung in den Mittelpunkt stellen. Aber die OSZE ist damit schon längst nicht mehr die Hüterin eines exklusiven Ansatzes. EU, NATO, VN und OSZE ziehen an einem Strang: Es ist Allgemeingut geworden, dass Sicherheit und Stabilität heute ein breites Spektrum von Instrumenten erfordern, die weit über die Garantie militärischer Sicherheit hinausgehen müssen.

3. Aber nicht nur dadurch hat sich das Gefüge des Sicherheitssystems im OSZE-Raum verändert. Es gibt mehrere Auslöser, die sich im Ergebnis verstärken, allen voran die Erweiterung von EU und NATO. Selbst diejenigen Staaten, die nicht Mitglieder von EU oder NATO sind, rücken beiden näher oder werden durch Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen, durch Mitgliedschaft in der „Partnerschaft für den Frieden“ oder im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat in der einen oder anderen Weise an sie angebunden. Die *Schnittmengen* innerhalb der OSZE haben sich also verändert. Dies wirkt nach außen, aber es reflektiert sich auch innerhalb der OSZE. So sind, um das augenfälligste Beispiel zu nennen, von 55 Teilnehmerstaaten seit dem 1. Mai 2004 25 EU-Mitglieder. Natürlich strahlt dies auf die Meinungsbildungsprozesse in Wien aus, wenn sich 25 EU-Mitgliedstaaten im Sinne einer Gemeinsamen Außenpolitik abstimmen und positionieren. Nicht alle sehen dies gerne. Ein Wort machte die Runde, die OSZE wandle sich von einer „Organisation von Einzelstaaten“ in eine zergliederte Organisation von „exklusiven Gruppierungen“. Ein irreführendes Wort, denn es scheint zu unterstellen, dass hier Gruppierungen mit unterschiedlichen Rechten entstehen. Dies geht an der Sache vorbei. Denn die OSZE ist der institutionelle Rahmen eines umfangreichen Acquis an Normen, Standards und Verpflichtungen in der politischen, militärischen und vor allem in der menschlichen Dimension der OSZE. Diese Verpflichtungen binden alle Teilnehmerstaaten der OSZE, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in anderen Bündnissen oder Organisationen. Keine Verschiebung der Schnittmengen an Organisationszugehörigkeiten kann die Verpflichtungen relativieren oder entwerten, auf die sich die OSZE-Staaten unmittelbar und politisch unwiderruflich festgelegt haben. Wie die Kräfte innerhalb der OSZE verteilt sind oder sich verschieben, wo die neuen Schnittmengen verlaufen, ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Alle Staaten sind gleichermaßen Adressaten der OSZE-Verpflichtungen.

Dass die Standards und Verpflichtungen egalitär sind, heißt jedoch nicht, dass Implementierung und Umsetzung sich im gesamten OSZE-Raum auf dem gleichen Niveau bewegen würden – dies ist eine politische Tatsache. Wer also von exklusiven Gruppierungen spricht und darin entstehende Ungleichgewichte sieht, schmeichelt darüber hinweg, dass Ungleichgewichte nicht aus den sich verändernden Mitgliedschaften europäischer Sicherheitsorganisationen entstehen oder entstanden sind, sondern aus dem sehr *unterschiedlichen Bedarf* bei der Schaffung, Entwicklung und Umsetzung von rechtsstaatlichen Standards und Verfahren.

4. Aber die Veränderungen berühren, wie gesagt, nicht nur das „Innenleben“ der OSZE. Der sicherheitspolitische Ansatz und die Angebote von EU, NATO und Europarat ähneln oder decken sich in manchem. Das Gleiche gilt für den geographischen Fokus. Das Engagement von OSZE, EU, NATO und Europarat überschneidet sich vor allem auf dem Balkan und an den Außengrenzen von EU und NATO. Das betrifft insbesondere die Fähigkeiten der OSZE zum zivilen Krisenmanagement, zum Institutionenaufbau und zur Unterstützung bei der Transformation in Richtung rechtsstaatlicher Bürgergesellschaften:

- *Europarat und OSZE* verstärken sich gegenseitig durch ihre unterschiedlichen Ansätze: rechtlich bindende Regeln und ausgefeilte Instanzen und Prozeduren auf der einen und politisch verpflichtende (aber umso detailliertere) Normen und kooperative Beratungsinstrumente auf der anderen Seite.
- Die *NATO-Partnerschaftsprogramme* zielen in eine Richtung, die letztlich die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen unterstützt.
- Die stärkste Dynamik geht von der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* aus, in deren Rahmen eine Reihe von zivilen Instrumenten geschaffen worden ist, die auf Polizeiaufbau, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz zielen. Dieses wachsende Momentum der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – insbesondere die Europäische Sicherheitsstrategie – hat Folgen für die OSZE. Die EU übernimmt mit ihrem Engagement Aufgaben, die innerhalb des OSZE-Raums bisher überwiegend der OSZE zugeordnet wurden. Die EUPM (*European Union Police Mission*) in Bosnien, die europäische Polizeimission Proxima in Mazedonien, die Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (EUJUST THEMIS): Es ist eine Tatsache, dass die EU Instrumente und Fähigkeiten für den Institutionenaufbau anbietet und einsetzt, die die OSZE in diesem Raum ebenfalls hätte anbieten können oder angeboten hat. Es ist ferner eine Tatsache, dass die EU-Erweiterung, die Europäische Sicherheitsstrategie und das breite Spektrum ihrer Krisenmanagement-Fähigkeiten die EU zu einem strategischen Akteur gemacht haben,

der spezifische Interessen an der Sicherheit und Politik, insbesondere in der „Neuen Nachbarschaft“, hat. Das sich abzeichnende Muster seither heißt „*EU first*“, wenn sich die EU an ihrer Peripherie (sicherheits-) politisch betroffen fühlt, wenn Fähigkeiten gefordert sind, die die EU anbieten kann, wenn sich Erwartungen an die EU richten, dass sie – die EU – handelt. Heißt dies, dass hier ein Verdrängungswettbewerb zulasten der OSZE stattfindet? Und heißt dies, dass die OSZE an Gewicht und an geographischem Fokus verliert? Und was heißt dies für die in Jahren gewachsene Rolle der OSZE in der Regelung oder Eindämmung regionaler Konflikte, etwa der „*frozen conflicts*“ in Georgien, Moldau und Berg-Karabach?

5. Es wäre falsch, das Verhältnis zwischen EU und OSZE aus der Perspektive politischer Rivalität zu betrachten. Erstens war die OSZE – selbst im OSZE-Raum und bei zivilen Krisenmanagement-Fähigkeiten – nie ein exklusiver Akteur mit exklusiver Rolle. Der Grundsatz sinnvoller und zweckmäßiger *Arbeitsteilung* mit anderen Akteuren durchzog das letzte Jahrzehnt, ob nun mit UNO, NATO oder Europarat, von nationalen Regierungen und NGOs abgesehen. Dieser Grundsatz vernünftiger und sinnvoller Arbeitsteilung bleibt unvermindert gültig, auch wenn neue Akteure und Fähigkeiten innerhalb der Arbeitsteilung hinzugekommen sind. Die Kriterien haben sich natürlich verändert. Es ist legitim und politisch vernünftig, wenn die EU ihre Fähigkeiten zum Krisenmanagement und Institutionenaufbau anbietet und einsetzt – sofern dies von ihr gewünscht wird und wenn sie dies im Interesse von Sicherheit und Stabilität geboten sieht. Umgekehrt ist die Annahme plausibel, dass die OSZE dort ihre Rolle für den Stabilitätsbeitrag bzw. für regionale Konfliktbeilegung beibehalten oder ausbauen wird, wo sie *komparative Vorteile* anbieten kann. Wo könnte das der Fall sein?

6. Die OSZE ist im euro-atlantischen Raum die einzige Organisation, die über einen *umfassenden Teilnehmerkreis* verfügt. Es ist zwar richtig, dass sich dieser Vorteil auf den ersten Blick nur für eine oder im Hinblick auf eine immer kleiner werdende Staatengruppe auszuzahlen scheint. Dies gilt vor allem für Zentralasien sowie in geringerem Maße für den Kaukasus und die westlichen Staaten des postsowjetischen Raums. Für diese Staaten bleibt die OSZE die einzige Organisation, die ihnen die Möglichkeit bietet, ihre Belange auf gleicher Augenhöhe mit europäischen und transatlantischen Partnern auf regelmäßiger Basis zu beraten. Genau dies empfiehlt die OSZE weiterhin für ihre Rolle in der *regionalen Konfliktbeilegung* und der Konflikteindämmung.

7. Es sind ebenfalls diese Staaten, in denen die OSZE über eine *regionale Verankerung* verfügt, die sie in besonderer Weise zur Frühwarnung und zur Konfliktbeilegung befähigt. Sie ist dort ungleich stärker vernetzt als EU und NATO. Sie ist mit 18 Missionen, zahlreichen Feldbüros und über 3.600 Mitarbeitern vielfach vor Ort vertreten. Der OSZE-Einsatz ist daher ein detail-

lierter und konkreter Beitrag zu den rechtsstaatlichen Transformationsprozessen – detaillierter, flächendeckender und konkreter, als dies wahrscheinlich jeder andere internationale Akteur zu leisten in der Lage wäre. Durch die Vernetzung ist – im Hinblick auf regionales Konflikt- und Krisenmanagement – auch die Frühwarnfunktion (die vielleicht nicht immer ausreichend genutzt wird) ausgeprägt, die der OSZE und ihren Mechanismen eine schnellere und flexiblere Reaktion als anderen Organisationen erlaubt und die überdies – anders als die EU – die USA und Kanada einbeziehen kann. Insgesamt ist dieses unmittelbare, breit gefächerte und auf die Umsetzung des sicherheitspolitischen und menschlichen Referenzsystems an Normen und Werten gerichtete Engagement der OSZE nicht ersetzbar, weder durch die EU noch durch die NATO oder durch andere internationale Organisationen. Es ist das praktische Angebot an praktischer Unterstützung und Expertise in den Ländern, in denen beides am dringendsten benötigt wird.

8. Es wäre unredlich, darüber hinwegzugehen, dass diese „Vernetzung“ und die Unterstützungsleistung bei der Umsetzung des Acquis unter Beschuss geraten sind, dass also just die Eigenschaften, die ich als komparativen Vorteil genannt habe, für die betroffene Staatengruppe als *komparativer Nachteil* betrachtet werden könnten und von manchen dieser Staaten auch so betrachtet werden. Der Vorwurf lautet „Einmischung in innere Angelegenheiten“. In Wien ist er ein immer wiederkehrendes Motiv. Er ignoriert, dass die Teilnehmerstaaten seit der Charta von Paris die Grundlagen für einen einheitlichen Rechts- und Demokratieraum mit einer einheitlichen Interpretation von Menschenrechten gelegt haben und dass seit dem Moskauer Dokument 1991 Anliegen aus der *menschlichen Dimension* – dazu gehören Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Umsetzung gemeinsamer Werte – alle Teilnehmerstaaten unmittelbar angehen und unwiderruflich nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheit reklamiert werden können. Kein Teilnehmerstaat kann dies in Frage stellen. Deswegen müssen wir die Debatte auf den entscheidenden Punkt richten: Es geht nicht um die Interpretation oder Abwandlung oder womöglich Demontage eines Acquis, sondern um die Frage, wie wir die Implementierung des umfangreichen Bestandes an OSZE-Verpflichtungen in einem Umfeld zweckmäßig ausgestalten können, in dem ein wachsendes nationales Souveränitätsverständnis Verwerfungen des Acquis auslösen kann (oder, aus der Sicht einzelner Teilnehmerstaaten, sogar soll).

9. Aber gerade hierfür hat die OSZE gute Argumente. Sie wirkt im Wesentlichen nach *innen*. Die scheinbaren „Objekte“ der Konfliktbewältigung sitzen mit am Tisch und bestimmen mit. Die OSZE mit ihren 55 Teilnehmerstaaten wird daher eine (politisch-diplomatische) Regelungsrolle oder Beratungsfunktion dann in besonderer Weise ausfüllen können, wenn sie diesen *Trumpf der „Inklusivität“* ausspielen kann. Dieses Argument könnte naturgemäß vor allem für jene Staaten Gewicht haben, die eben nicht Mitglied in EU, NATO oder Europarat sind und für die die OSZE die einzige europäisch-transatlantische Organisation ist, in der sie gleichberechtigt mitreden können.

Es sind gleichzeitig die Staaten, für die die OSZE externe Unterstützung und Beratung bei der Umsetzung der OSZE-Standards bereithält. Aber der Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung bzw. der Inklusivität verhindert – im besten Falle –, dass sich die Staaten als Rezipienten verstehen müssen. Entscheidungen im Ständigen Rat können bekanntlich nur auf dem Konsenswege erfolgen. Es versteht sich von selbst, dass solche Entscheidungen häufig mühsam und schwierig sind und dass der gemeinsame Nenner geringer ausfällt, als einzelne Parteien sich dies wünschen mögen. Aber: Eine *Konsensentscheidung* ist die beste (wenn auch nicht sichere) Garantie für Implementierung. Tatsächlich ist die OSZE bzw. sind ihre Missionen nur dann erfolgreich, wenn die Parteien den Willen zur konstruktiven Mitarbeit haben und die Beratung nicht als „Eingriffe von außen“ verstehen müssen. Die OSZE kann zwar auf den Acquis an Normen, Verpflichtungen und Grundfreiheiten verweisen; sie kann daran erinnern, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließliche innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen; sie kann daran erinnern, dass jeder Staat sich daran messen lassen muss. Aber dies ist eine politische Anspruchsgrundlage. In die Praxis können diese Standards und Verpflichtungen nur in mühsamer Kleinarbeit und *kooperativ* angelegter Unterstützung umgesetzt werden. Dieser *kooperative Ansatz* ist von entscheidender Bedeutung für Handlungsfähigkeit und Handlungsperspektiven der OSZE. Er mag wie eine Schwäche der OSZE wirken; aber er ist auch eine Chance. Es ist wichtig, ihn weiterzuentwickeln; und es ist wichtig, das Angebot der Feldbüros an der Nachfrage und dem Interesse der Gastländer auszurichten.

10. Aber dies ist nur ein Ausschnitt des Gesamtbildes. Wäre das alles, würde dies bedeuten, dass die OSZE sich, aus einer Perspektive betrachtet, auf ein Engagement in einer immer kleiner werdenden Zahl von Staaten, in einigen westlichen Staaten des postsowjetischen Raums, auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien, beschränken würde. Dies ist aus mehreren Gründen nicht der Fall.

- Erstens gilt der OSZE-Acquis für den *gesamten OSZE-Raum*. Das Implementierungsniveau mag, wie erwähnt, unterschiedlich sein; das ändert jedoch nichts an der Relevanz der Standards für alle. Dies lässt sich am besten am Beispiel einer OSZE-Funktion illustrieren, die bisher hier noch gar nicht erwähnt worden ist: Zum Acquis gehört auch ein Netz von rüstungskontrollpolitischen Abkommen – darunter KSE, Wiener Dokument, *Open Skies*, Dayton und das Kleinwaffendokument. Sie gewährleisten *Abrüstung, Vertrauensbildung und sicherheitspolitische Transparenz*. Die OSZE ist der institutionelle Rahmen und das Dach für diesen Acquis. Es versteht sich von selbst, dass wir ein überragendes Interesse an dessen Erhalt haben. Wer die OSZE und ihre Relevanz in

Frage stellt, muss auch die Frage beantworten können, welche Folgen dies für die Legitimität dieser Sicherheitsfunktion der OSZE haben kann.

- Zweitens haben sich, wie geschildert, die Risiken verändert. Mit ihnen ist ein neuer Anpassungsdruck auf die OSZE entstanden. Dieser zwingt sie, den Blick stärker auf den gesamten OSZE-Raum zu richten, weil die Risiken sich in vielen Fällen *nicht eindeutig regional begrenzen* lassen, sondern *OSZE-weit* relevant sind. Rassismus, Antisemitismus, Menschenhandel, Terrorismus sind eben nicht lokalisierbare Einzelphänomene. Die Frage mag nahe liegen, ob die OSZE in besonderer Weise ausgewiesen ist, gegen diese Phänomene anzugehen. Vielleicht nicht in erster Linie; da mögen die Einzelstaaten, andere internationale Organisationen und andere Instrumente als die der OSZE gefragt sein. Trotzdem: Es gibt Nischen für ihre Rolle, die wir nicht unterschätzen dürfen. Nehmen wir die Bekämpfung des *Terrorismus*: Die OSZE setzt bei den langfristigen Wurzeln an, wenn sie Beiträge zu Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und funktionierenden Bürgergesellschaften leistet. Sie kann ferner als Multiplikator für Selbstverpflichtungen und Standards wirken, die den gesamten OSZE-Raum einbeziehen – die Dokumente von Maastricht über die Netzwerke gegen Terrorismus, über Dokumentensicherheit oder über die Lagerung von konventioneller Munition gehören in diesen Zusammenhang. Ferner kann die OSZE dazu beitragen, dass politisches Bewusstsein für Handlungsbedarf geschaffen wird, und auf die OSZE-weite Verbreitung einzelner beispielhafter Verfahren und Regeln hinwirken. Dies wird ein Schwerpunkt der Tätigkeit der neuen OSZE-Beauftragten für die Bekämpfung des *Menschenhandels* sein. Man muss sich einmal die große Zahl von Ziel- und Transitländern des Menschenhandels in der OSZE vor Augen halten und in Erinnerung rufen, dass viele von ihnen Menschenhandel aus der Perspektive illegaler Einwanderung oder Prostitution betrachten und nicht als das, was er wirklich ist: moderne Sklaverei und ein schweres Menschenrechtsvergehen. Auch die Berliner Konferenz gegen *Antisemitismus*, die Pariser Konferenz gegen *Hassvergehen im Internet* und die Brüsseler Konferenz gegen *Rassismus* zielen auf die OSZE-weite politisch verpflichtende Ächtung dieser Phänomene und die Selbstverpflichtung der Teilnehmerstaaten, dagegen vorzugehen. Zusätzlich – wenngleich nur auf einen Teil des OSZE-Raums bezogen – kann die OSZE konkrete Detailarbeit zur Bekämpfung der OSZE-weit wirkenden neuen Risiken durch die Missionen vor Ort leisten: durch ihr Polizeieingagement, ihren Beitrag zum Grenzmanagement, zur Bekämpfung von Drogen- und Waffenhandel oder auch von Menschenhandel.
- Drittens lassen sich die „*Dimensionen*“ der OSZE schon lange nicht mehr klar voneinander trennen. Das klassische OSZE-Konzept hat den Erhalt von Frieden und Sicherheit in einen Zusammenhang mit der Ach-

tung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, wirtschaftlicher und umweltpolitischer Zusammenarbeit sowie ziviler und militärischer Sicherheit gestellt. Die drei Elemente des Ansatzes sind in den letzten Jahren wesentlich stärker miteinander verwachsen. So hat der Kampf gegen Kleinwaffen ebenso eine politische wie eine wirtschaftliche Dimension; der Aufbau einer Polizei, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel und die Menschenrechte respektiert, betrifft die politische wie die menschliche Dimension der OSZE gleichermaßen. Deswegen geht das Argument von der Unausgewogenheit der Dimensionen an der Sache vorbei („Balance der drei Körbe“). Es kann keine Balance im Sinne der alten KSZE mehr geben, weil aufgrund der Interdependenz des Gesamtansatzes saubere Trennungen nicht mehr möglich sind. Wer von der Balance spricht, der will möglicherweise mit diesem Argument die Rolle der menschenrechtlichen Standards und Verpflichtungen „redimensionieren“. Dies würde die OSZE als Ganzes treffen und in Frage stellen. Der Motor für die Umwandlung der KSZE in die OSZE in den frühen 1990er Jahren war die menschliche Dimension. Deswegen ist mit ihr das gesamte komplizierte Geflecht an Normen, Regeln, Verfahren und Institutionen der OSZE von heute verquickt.

11. OSZE-Staaten sind heute durch einen großen und wachsenden Bestand an Vereinbarungen, Verpflichtungen und Festlegungen aneinander gebunden, und zwar in praktisch allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und menschlicher Dimension. Die Interdependenz der Verpflichtungen ist so groß wie die Interdependenzen, die über die OSZE-Staaten auf EU, NATO oder Europarat hinausgreifen. Oder anders formuliert: Es gibt keine Klasse von OSZE-Verpflichtungen, die relativiert, heruntergefahren oder delegitimiert werden könnte – *der OSZE-Acquis ist nicht teilbar*. Natürlich ist es möglich, dass Teilnehmerstaaten sich der Umsetzung des Acquis verweigern und Kooperation mit der OSZE ablehnen. Aber der Grad an Interdependenz zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bringt es mit sich, dass ein solcher Vorgang kein isoliertes OSZE-Geschehen bleibt. Ein charakteristisches Fallbeispiel war die gemeinsame Reaktion von 14 europäischen Staaten auf die Schließung der OSZE-Mission in Minsk. Das Signal lautete damals: Die Standards und Verpflichtungen im Rahmen der OSZE sind verpflichtende Anliegen aller EU-Staaten, sie sind daher auch genuine Anliegen der EU. Die EU wird deswegen aufmerksam verfolgen, wie Partner mit diesen gemeinsamen Verpflichtungen umgehen. Dies kann aus EU-Sicht nicht ein abgeschirmter und isolierter Vorgang sein, „*other people's business*“. In diesem Sinne ist die OSZE auch für jene Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind, eine „kommunizierende Röhre“ zur EU.

Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE

Vor gut einem halben Jahrzehnt gab es nur eine Handvoll Forscher und Wissenschaftler, die Interesse daran hatten, sich mit der Anpassung der OSZE an die sich verändernden Bedürfnisse europäischer Sicherheit zu beschäftigen. Ich schätze mich glücklich, einer davon zu sein.¹ Auch wenn die OSZE Ende der 1990er Jahre weit weniger Aufmerksamkeit genoss als noch zu Beginn des Jahrzehnts, war sie doch noch immer ein wichtiger Kanal für multilaterale Diplomatie und operatives Handeln im euro-atlantischen Gebiet. Die Situation hat sich geändert. Und das nicht etwa nur, weil inzwischen immer häufiger Zweifel an der Funktion und den zukünftigen Aussichten der OSZE aufkommen. Es gibt noch einen weiteren Grund: Anders als in den 1990er Jahren nehmen heute Entscheidungsträger, Politiker und die große Gruppe derjenigen, die selber an OSZE-Aktivitäten beteiligt sind, rege an der Debatte über eine Anpassung bzw. Reform der Organisation teil. Ihr Ziel ist es, den Beitrag der OSZE zur euro-atlantischen Sicherheit zu verbessern, ihn effizienter und letztendlich kostengünstiger zu machen.²

Der vorliegende Artikel soll ein Beitrag zu dieser Debatte sein. Das Thema wird bereits seit einiger Zeit intensiv diskutiert, u.a. auch in den einzelnen Bänden des OSZE-Jahrbuchs, so dass die Geschichte der Anpassung nicht von vorn erzählt werden muss. Stattdessen will ich mich auf einige Streitpunkte und Meinungsverschiedenheiten in der Debatte beschränken.

Ist die OSZE in Schwierigkeiten?

Die OSZE war und ist eine ausgesprochen erfolgreiche Institution. Ihre Existenz hat den Umgang mit dem Kalten Krieg in Europa erheblich erleichtert. Später ist es ihr gelungen, sich auch an die Gegebenheiten nach dem Kalten Krieg anzupassen. Beides hat dazu geführt, dass die Werte, die in der Helsinki-Schlussakte und in der Charta von Paris für ein neues Europa verankert sind, für jeden Teilnehmerstaat zumindest auf deklaratorischer Ebene

1 Siehe z.B. Pál Dunay, Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 127-137.

2 Obwohl vielfach darauf hingewiesen wird, dass die OSZE eine sehr kostengünstige internationale Organisation ist, heißt das nicht, dass nicht einige Redundanzen beseitigt, ihre Tätigkeit besser konzentriert und ihr Beitrag zur europäischen Sicherheit somit noch kostengünstiger gestaltet werden könnten.

akzeptabel sind. Zudem wurde den 55 Teilnehmerstaaten ein Interaktionsrahmen zur Verfügung gestellt. Seit Beginn der 1990er Jahre steht darüber hinaus mit der Entsendung von Feldmissionen und der Einrichtung von Mechanismen, mit denen die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen überwacht werden kann, vor allem die Implementierung im Vordergrund.

1. Eine *differentia specifica* der OSZE ist, dass ihr Teilnehmerkreis sich auf alle Staaten in der euro-atlantischen Region erstreckt. Der inklusive Charakter der Mitgliedschaft war einer der entscheidenden Vorteile in den Debatten über die europäische Sicherheit, solange kein vergleichbarer Rahmen zur Verfügung stand. In den 1990er Jahren erwies er sich jedoch auch als Nachteil, als nämlich einige westliche Institutionen dadurch an Legitimität gewannen, dass sie Beitrittskriterien festlegten und damit den Transformationsprozess in Ostmitteleuropa beförderten. Die OSZE konnte Staaten eben nicht dadurch motivieren, dass sie ihnen die Mitgliedschaft anbot oder aber verwehrte. Bekanntermaßen ist es eher die Ausnahme, dass internationale Organisationen die umgekehrte Option anwenden, also den Ausschluss eines Mitglieds, sei es als Sanktion, sei es als indirekte Motivation zur Erfüllung bestimmter Bedingungen als Voraussetzung für seine Rückkehr.³ Die inklusive Mitgliedschaft der OSZE wird in der Regel als der offensichtlichste Unterschied im Vergleich zu anderen Organisationen in der euro-atlantischen Region genannt.

2. Für die historische Entwicklung der KSZE ist vermutlich wichtiger, dass sie dadurch, dass sie die Achtung der Menschenrechte zu einem ihrer im Dekalog der Helsinki-Schlussakte kodifizierten Prinzipien erklärte, von Beginn an den Weg dafür frei gemacht hat, die staatliche Souveränität aufzubrechen. Sie war dadurch in der Lage, auch auf der Ebene der Innenpolitik zu handeln – trotz Widerstands unter Berufung auf das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Das war vor allem in den 15 Jahren, die zwischen der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki und dem Ende des Kalten Krieges lagen, von größter Bedeutung. Sie hat sich diese Bedeutung bis heute gegenüber Staaten erhalten, die sich als unfähig erwiesen haben, demokratische Mindestanforderungen in ihrer nationalen Gesetzgebung zu verankern oder sie sinngetreu zu implementieren.

3. Ein aus jüngerer Zeit – der Zeit nach dem Kalten Krieg – stammendes Merkmal der KSZE/OSZE ist ihre Konzentration auf Konfliktprävention, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt. Die Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, lassen vermuten, dass sie vor allem in der ersten und der dritten Phase, d.h. in der Konfliktprävention und der Konfliktnachsorge, am erfolgreichsten ist. In den heißen Phasen eines Konflikts hat sie sich hingegen als weniger relevant erwiesen. Dieser Eindruck hat sich durch Aktionen wie z.B. die Entsendung der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), mit der die OSZE ganz offensichtlich instrumentalisiert

3 So etwa die KSZE, als sie die Teilnahme Jugoslawiens im Jahr 1992 suspendierte und Belgrad die Rückkehr in die OSZE beinahe ein Jahrzehnt lang verwehrte.

wurde, verstärkt. Konfliktprävention und Krisenbewältigung erfordern in vielen Fällen die Präsenz vor Ort, und gerade das wiederum ist eines der institutionellen Merkmale der OSZE: ihre Präsenz in den – potenziellen wie tatsächlichen – Krisenherden im euro-atlantischen Gebiet.

4. Die OSZE hat dazu beigetragen, den Ländern, die nicht in die ehemals westlichen europäischen Institutionen integriert sind, das Gefühl der Isolation zu nehmen. Für diese Länder wurde sie zu einem der wesentlichsten Kommunikationskanäle und zu einem Instrument der Interessenvertretung. Sie wurden so Teil eines Kooperationsrahmens.

5. Zu Beginn der Institutionalisierung der KSZE, mit der die Konferenz schließlich erfolgreich in eine Organisation umgewandelt wurde, galt die größte Sorge der Teilnehmerstaaten der Gefahr einer ausufernden Bürokratie. Dies verhinderten sie dadurch, dass die Zahl der Mitarbeiter in den Institutionen begrenzt wurde, sowie durch das Prinzip der Abordnung von Personal durch die Teilnehmerstaaten. Heute ist man noch immer darum bemüht, eine Bürokratisierung der OSZE zu vermeiden, auch wenn das Personal inzwischen deutlich an Umfang zugenommen und die Zahl der OSZE-Institutionen sich mittlerweile vervielfacht hat. Die Teilnehmerstaaten wollten ein Instrument, das ihnen auch wirklich „gehört“. Sie wollten verhindern, dass die politische Agenda der Organisation von einem Beamtenapparat bestimmt oder zumindest deutlich beeinflusst wird. Ein Nebeneffekt davon ist, dass der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitzende die politische Verantwortung trägt, während die Rolle des Generalsekretärs auf die des obersten Verwaltungsbeamten der Organisation beschränkt ist.

OSZE-Experten neigen dazu, anderen als den genannten Problemen wenig oder gar keine Bedeutung beizumessen. Oftmals werden einige davon überbetont oder es zeigt sich eine gewisse Abneigung dagegen, andere überhaupt wahrzunehmen. Ohne eine umfassende und gründliche Analyse der Veränderungen, die letztendlich zur Marginalisierung der OSZE geführt haben, wäre die Schlussfolgerung, dass die OSZE in ihrer Gesamtheit an das sich ständig verändernde Umfeld angepasst werden muss, jedoch nicht möglich.

Zu Punkt 1: Beobachter nennen als größten Vorzug der OSZE in der Regel ihre inklusive Mitgliedschaft. So ist es zweifellos von Vorteil, wenn bei den Debatten über Probleme der europäischen Sicherheit alle Staaten anwesend sind. Inklusivität hat jedoch ein Manko, nämlich, dass ein wichtiges Instrument der Einflussnahme nicht angewendet werden kann: Eine inklusive Organisation kann Staaten, die ihr beitreten wollen, keine Bedingungen für die Mitgliedschaft stellen. Gehen wir davon aus, dass NATO und EU in den letzten 15 Jahren besonders großen Einfluss auf ihre Nachbarn hatten, weil sie die Aussicht auf Mitgliedschaft gegen die Befolgung ihrer Regeln „einhandeln“ konnten, so müssen wir uns fragen, warum das nicht auch für die OSZE als wichtigstes Instrument der Einflussnahme in Betracht kommt. Die Antwort lautet: weil sie über ein solches Instrument infolge ihrer inklusiven Mitgliedschaft gar nicht erst verfügt. Halten sich Mitgliedstaaten (Teilneh-

merstaaten) freiwillig an die innerhalb der Organisation vereinbarten Regeln, ist das Fehlen von Zwangsmaßnahmen kein Problem.⁴ Ist die Struktur inklusiv (und beruhen die Beschlüsse auf Konsens), gibt es innerhalb der Organisation keinen Zwang. Ist ein Staat nicht bereit, den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben, muss sich zeigen, ob es andere Mittel gibt, auf die man zurückgreifen kann, und wie wirkungsvoll diese sind. Dabei ist unbedingt zu unterscheiden, ob ein Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommen will oder ob er nicht dazu in der Lage ist. Während Unwille unter Umständen Zwangsmaßnahmen erforderlich macht, sind bei Unfähigkeit eher Unterstützung und Hilfe notwendig. Teilnehmerstaaten könnten allerdings auch ein Interesse daran haben, ihren Unwillen zur Erfüllung einer Verpflichtung als Unfähigkeit darzustellen.⁵ Ein weiteres Problem ist, dass es sicherlich Grenzfälle zwischen „Unwillen“ und „Unfähigkeit“ zur Erfüllung eingegangener Verpflichtungen gibt. Inklusive Mitgliedschaft hat also nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile.

Diejenigen Organisationen, die nicht über eine inklusive Mitgliedschaft verfügten und gleichzeitig die Spaltung Europas durch den Kalten Krieg widerspiegelten, haben sich in den letzten 15 Jahren erweitert. Der Europarat hat die Zahl seiner Mitglieder von 24 auf 44 erhöht, die NATO von 16 auf 26 und die EU von zwölf auf 25. Kein Autor, der sich mit dem veränderten Umfeld der OSZE befasst, lässt das unerwähnt. Natürlich ist formale Mitgliedschaft wichtig. Wichtiger noch ist vielleicht jedoch, dass die NATO und in etwas anderer Form auch die EU (und die WEU) bereits vom Beginn der 1990er Jahre an darauf bedacht waren, gar nicht erst den Anschein zu erwecken, das sie Staaten ausschließen wollen. Der NATO-Kooperationsrat (NAKR), später der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR), und die Partnerschaft für den Frieden (PfP) im Falle der NATO, der Politische Dialog im Falle der EU und der Status als Assoziiertes WEU-Mitglied oder Assoziierter WEU-Partner im Falle der WEU dienten diesem Zweck. Länder, die an einer Mitgliedschaft in westlichen Institutionen interessiert waren oder auch nur an Beziehungen ohne Mitgliedschaft, kamen so in den Genuss eines „Grauzonenstatus“. Inklusivität wurde somit im weitesten Sinne auch zu einem Merkmal anderer europäischer Institutionen. Viele europäische Länder teilten zudem die Ideale und Einstellungen der westlichen Demokratien und leisteten ihnen unabhängig davon, ob sie derselben Organisation angehörten oder nicht, Gefolgschaft. Ohne die Veränderungen, die durch die Erweiterung

4 Bedenkt man die Vorteile, die mit einer Mitgliedschaft sowohl in der EU als auch in der NATO verbunden werden, ist es meiner Meinung nach gerechtfertigt, die Verweigerung der Mitgliedschaft als ein wirksames indirektes Zwangsmittel zu betrachten.

5 Im Fall Belarus ist das interessant zu beobachten. Ein Land, das sich weigert, einige der elementarsten Verpflichtungen einzuhalten, gerät zuweilen in Situationen, in denen es zu Recht geltend macht, es könne seinen Verpflichtungen nicht nachkommen. Belarus' Ersuchen Mitte der 1990er Jahre, ihm bei der Reduzierung seiner konventionellen Waffen im Rahmen des KSE-Vertrags zu helfen sowie die etwas aktuellere Anfrage um Unterstützung bei der Zerstörung überschüssiger tragbarer Luftabwehrsysteme (MANPADS) sind gute Beispiele.

von NATO und EU eingetreten sind, schmälern zu wollen, kann daher folgender Schluss gezogen werden: Die Erweiterungen der vergangenen Jahre haben das Umfeld der OSZE eher quantitativ als qualitativ verändert. Die Existenz einer großen Gruppe gleichgesinnter Staaten, die sich um den integrierten Westen scharten, um dessen Unterstützung zu erhalten, hatte das Umfeld schon lange vor der Erweiterung der westlichen Kernorganisationen verändert. Es wäre daher irreführend, die formale Veränderung, die durch die Aufnahme der ostmitteleuropäischen Staaten in diese Organisationen eingetreten ist, überzubewerten.

Zu Punkt 2: Ein wichtiges charakteristisches Merkmal, das die KSZE/OSZE von anderen Organisationen von Anfang an unterschied, war die Tatsache, dass sie nicht vor den Grenzen nationaler Staatshoheit Halt machen musste. Die legitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates war jedoch umstritten. Die so genannten sozialistischen Staaten lehnten die Einmischung im Falle von Menschenrechtsverletzungen bis in die späten 1980er Jahre hinein konstant ab. Die Anerkennung der pluralistischen Demokratie als Bestandteil des gemeinsamen Wertekanons der KSZE-Teilnehmerstaaten in der Charta von Paris und die vorausgegangene Desintegration Ost- und Ostmitteleuropas bereiteten dem ein Ende. Denn wenn Menschenrechte universelle Werte darstellen, die allen OSZE-Teilnehmerstaaten gemein sind und generell als internationales Anliegen anerkannt werden, liegt es auf der Hand, dass auch Untergruppen sie anerkennen. Das Ende der Teilung Europas bedeutete auch, dass sie nun von anderen Organisationen als der OSZE bei ihrem „Vordringen“ in den Teil Europas, in dem es vielleicht Bedenken hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte gab, angesprochen werden konnten. Auch wenn die in der jüngeren Vergangenheit von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten unter Führung eines OSZE-Staates durchgeführten Militärinterventionen zur Wiederbelebung alter Forderungen nach einem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten geführt haben, haben sie noch lange nicht die Einmischung aus humanitären Gründen oder zur Förderung der Demokratie im OSZE-Gebiet delegitimiert. Der Wandel trat infolge einer Änderung in den Einstellungen einiger anderer Institutionen ein, in erster Linie der EU und des Europarats. Während diese Institutionen bis zum Ende des Kalten Krieges nicht auf das Gebiet des „anderen Europa“ vordrangen, ist seit Beginn der 1990er Jahre eine „Einmischung“ aus verschiedenen Gründen in ihrer Tätigkeit eher die Regel als die Ausnahme. Man braucht sich nur die Kopenhagener Kriterien aus dem Jahr 1993 anzusehen, in denen die Bedingungen für den Beitritt zur EU festgelegt sind, und wie sie anschließend in die Praxis umgesetzt wurden. Auch in Gestalt ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) „mischt sich“ die EU regelmäßig weltweit in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten „ein“, darunter auch zahlreiche OSZE-Teilnehmerstaaten. Auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 und ihre Folgen haben die internationale Sicherheitsagenda weltweit, so auch im OSZE-Gebiet, verändert. Es ist unerlässlich geworden, dass sich an-

dere Staaten und internationale Organisationen mit traditionell nationalen Sicherheitsinteressen befassen. Unabhängig davon, ob Staaten einen „Krieg gegen den Terror“ führen oder ob sie Terror als ein Sicherheitsproblem anderer Art einstufen, die Art der Bedrohung zwingt sie dazu, der Sicherheitslage im Innern jedes Staates Aufmerksamkeit zu schenken und zusammenzuarbeiten. Gilt das primäre Sicherheitsinteresse der meisten OSZE-Teilnehmerstaaten einer transnationalen Bedrohung und kann diese dadurch positiv beeinflusst werden, dass die internen Sicherheitsstrukturen gefestigt werden, dann wird auch die Reaktion darauf den existenziellen Interessen der Akteure entsprechend transnational sein. Das wird zwangsläufig die weitere Erosion der Trennlinie zwischen „national/intern“ und „international“ zur Folge haben – ein Trend, den es schon eine ganze Weile gibt, der aber durch den 11. September weiteren Auftrieb erhielt.⁶ Eine erfolgsversprechende Reaktion auf heutige Bedrohungen der europäischen Sicherheit erfordert die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheitsdienste.

Über die spezifischen Veränderungen im Bereich globaler und europäischer Sicherheit hinaus gibt es in der heutigen Zeit die anhaltende Tendenz in der Außenpolitik von Staaten, sich zunehmend mit dem innenpolitischen Kurs anderer Staaten zu befassen. Es gehört zu den Zielen von Außenpolitik, Einfluss auf die Innenpolitik anderer Staaten zu nehmen. Die Grenze zwischen „national/intern“ und „international“ ist schmal geworden. Diese allgemeine Tendenz lässt den besonderen Charakter der OSZE allmählich verschwinden. Diese Veränderung hat weit größere Auswirkungen auf die Organisation als die zunehmende Inklusivität von EU und NATO. Die OSZE kann für sich nicht länger Einzigartigkeit beanspruchen, was die Einflussnahme auf die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten anbelangt.

Zu Punkt 3: Die OSZE hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend auf die Feldmissionen verlagert. Ihre Präsenz in potenziellen oder ehemaligen Konfliktgebieten ist allerdings auch ihre größte Stärke. Die derzeit 18 Missionen liefern wertvolle Informationen über die Konfliktgebiete in der OSZE-Region.⁷ Die Missionen sind auch ein Teil lokaler Politik. Sie können erheblichen Einfluss auf die Entwicklungen in ihrem Einsatzgebiet ausüben. Dennoch ist das Bild aus mehreren Gründen nicht nur positiv; gewisse Probleme gibt es insbesondere mit der Ernennung der Missionsleiter und der Festlegung ihrer Aufgaben. Sie scheinen keiner allzu starken institutionellen Kontrolle zu unterliegen. Sie sind zwar demjenigen Amtierenden Vorsitzenden, der sie ernannt hat, eine gewisse

6 Erwähnt seien hier nur einige der EU-Instrumente, die durch den 11. September neue Impulse erhielten, wie z.B. Eurojust oder der Europäische Haftbefehl und die zur Hälfte gescheiterte Intensivierung der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste („zur Hälfte gescheitert“ in dem Sinne, dass sie auf der Ebene politischer Deklarationen nicht vollständig realisiert werden konnte, wohingegen sie in der täglichen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste selbst ziemlich erfolgreich funktioniert).

7 Sie sind insbesondere für diejenigen Staaten, die keine Botschaften in den betreffenden Ländern unterhalten und damit nur über eine begrenzte Informationsbasis verfügen, eine wertvolle Informationsquelle.

Loyalität schuldig, lassen seinen Nachfolgern gegenüber jedoch eine erhebliche Autonomie in ihrer Arbeit erkennen. Es ist fraglich, ob man hier von einer OSZE-Strategie sprechen kann. Einige der Missionen sind ausgesprochen groß und es werden Zweifel an ihrer Effizienz laut. Es gibt keine Kontrolle darüber, wie vernünftig sie in dieser Hinsicht (und eigentlich auch in verschiedener anderer Hinsicht) arbeiten. Entscheidend ist aber, dass die Missionen nicht nur Informationen an die Teilnehmerstaaten weitergeben und einige andere Aufgaben erfüllen, sondern dass sie integrale Bestandteile der OSZE als einer Einrichtung kooperativer Sicherheit sind. Das heißt, die Missionen sind in erster Linie dazu da, bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen Hilfestellung zu leisten und sie zu erleichtern, nicht aber, um ein Regime bloßzustellen, dem es nicht gelingt, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Gehen Missionen, wie es in der Vergangenheit in einigen Fällen vorgekommen ist, gegenüber der Regierung eines Gastlandes auf Konfrontationskurs, passen sie nicht mehr in das Gefüge einer kooperativen Sicherheitsstruktur und werden auf lange Sicht nicht zu den Zielen der OSZE beitragen können. Missionen sind dazu da, das Gastland zu unterstützen, damit es eigene Fähigkeiten zur Erfüllung seiner Verpflichtungen entwickeln kann. Unterstützung kann dabei auch sanften Druck beinhalten, darf aber niemals zu systematischer Konfrontation führen. Kleinere, aufgabenorientierte und rechenschaftspflichtige Missionen könnten da eher zu den grundlegenden Funktionen der OSZE beitragen. Das jedoch erfordert sowohl eine politische und als auch eine institutionelle Anpassung.

Zu Punkt 4: Seit dem Ende des Kalten Krieges ist Integration der dominierende Prozess in Europa, was sowohl in der Erweiterung der ehemals westlichen Institutionen zum Ausdruck kommt als auch in der Definition der Beziehungen zwischen diesen und den Staaten, die ihnen entweder nicht angehören wollen oder nicht angehören können. Es war offenbar die Absicht der westlichen Institutionen, eine allzu scharfe Trennung zwischen zukünftigen Mitgliedern und Nichtmitgliedern zu vermeiden. Das hat dazu geführt, dass es heute eher die Ausnahme ist, dass ein Staat nicht in irgendeiner Weise Verbindungen zu Institutionen hat, deren Mitgliedschaft nicht inklusiv ist. Damit erodiert ein weiteres typisches Merkmal der OSZE. Der Unterschied zwischen Mitgliedschaft und verschiedenen Formen der Kooperation ohne eine solche ist zwar nicht zu leugnen. Dennoch ist es eine Tatsache, dass praktisch jedes Land im euro-atlantischen Gebiet eine wie auch immer gear-tete Beziehung zu den ehemals westlichen Institutionen hat. Für einige Länder bedeutet das auch, dass sie über eigene privilegierte Kommunikationskanäle verfügen, wie z.B. den NATO-Russland-Rat oder das entsprechende Gremium der NATO-Ukraine-Charta sowie die EU-Russland-Gipfel. Für die betreffenden Staaten hat das – wie insbesondere im Falle Russlands festzustellen ist – zwei Konsequenzen: 1. Organisationen mit inklusiver Mitgliedschaft verlieren für sie an Bedeutung. 2. Die Bedeutung nichtprivilegierter Kanäle in den Beziehungen zu „westlichen“ Institutionen nimmt für diejeni-

gen Länder, die zwar nicht direkt integriert sind, aber in den Genuss privilegierter Beziehungen kommen, ebenfalls ab. Für andere nicht direkt integrierte Länder, die über verschiedene Formen der Partnerschaft wie z.B. die Partnerschaft für den Frieden mit der NATO oder über diverse Netzwerke mit der EU verbunden sind, gilt wiederum Ersteres. Sie fühlen sich durch ihre Beziehungen zu den in Brüssel ansässigen Organisationen stärker integriert als durch ihre Mitgliedschaft in der OSZE. Folglich bleibt die OSZE auch aus dieser Perspektive im europäischen Integrationsprozess – relativ gesehen – als Verlierer auf der Strecke. Das bedeutet allerdings nicht, dass die OSZE überflüssig geworden ist. Es bedeutet aber, dass es langfristige strukturelle Gründe für ihren relativen Niedergang gibt.

Zu Punkt 5: Institutionelle Strukturen spiegeln gewöhnlich den Willen der Akteure, die sie geschaffen haben, wider. Deren Interessen können heute jedoch andere sein als zu der Zeit, als die Institutionen errichtet wurden. Folglich gibt es Strukturen, die sich überlebt haben und die an die neuen Bedingungen angepasst werden müssen. Strukturelle Veränderungen folgen der Neuordnung politischer Beziehungen naturgemäß mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. In der Entwicklung der KSZE/OSZE in den letzten 15 Jahren äußerte sich das in der Schaffung neuer Organe bei gleichzeitigem Erhalt einiger Grundelemente der frühen Institutionalisierungsphase, was zu einigen Widersprüchen geführt hat. Es wäre für die OSZE von Vorteil, ihre institutionelle Struktur und die Entscheidungsfindungsprozesse im geeigneten Rahmen noch einmal zu überdenken, um sich der Möglichkeiten bewusst zu werden, bevor man sich an die Anpassung wagt. Die starke Zunahme der OSZE-Institutionen war angesichts der sich verändernden europäischen Sicherheitsagenda unvermeidlich. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diejenigen Gremien und Institutionen, die zu Beginn der Institutionalisierung geschaffen wurden, die OSZE stärker geprägt haben und noch prägen als einige der „Nachzügler“. So haben der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mehr Bedeutung erlangt als beispielsweise der Beauftragte für Medienfreiheit, wobei es allerdings für Aussagen über die Wirksamkeit der Sonderbeauftragten gegen Menschenhandel, deren Posten erst auf dem Maastrichter Ministerrattreffen im Dezember 2003 geschaffen wurde, noch zu früh ist. Die Institutionen befassen sich nach funktionalen Gesichtspunkten mit bestimmten Fragen, die OSZE-Missionen entlang geographischen Grenzen. Das führt zu gewissen Überschneidungen.

Weitere Probleme ergeben sich daraus, dass die OSZE aufgrund ihrer langen Tradition, sich der Errichtung starker institutioneller Strukturen mit einer relativ autonom agierenden und langlebigen Bürokratie zu widersetzen, institutionell schwach geblieben ist. Der Amtierende Vorsitzende ist der höchste politische Repräsentant der OSZE. Da er jährlich wechselt, mangelt es an der Spitze der OSZE unter Umständen an Kontinuität. Der Amtierende Vorsitzende ist außerdem der Außenminister desjenigen Landes, das den Vorsitz

innehat. Das macht die Wahrnehmung seiner Aufgabe schwieriger, da beide Funktionen manchmal nur schwer voneinander zu trennen sind. Der Generalsekretär, der für Kontinuität steht, ist der oberste Verwaltungsbeamte der Organisation. Diese Konstruktion zieht zwei Probleme nach sich: 1. einen Mangel an Kontinuität und 2. eine geringe Sichtbarkeit.⁸ Die Amtierenden Vorsitzenden haben jeweils eine eigene politische Agenda. Dass für einen neuen Amtierenden Vorsitzenden dieselben Themen Priorität haben wie für seinen Vorgänger, ist die Ausnahme. So erachtete beispielsweise der bulgarische Vorsitz 2004 Bildung als wichtigstes Thema, das er dementsprechend als „eine seiner Prioritäten“⁹ bezeichnete. Die wichtige Funktion von Bildung findet sich allerdings ohnehin in jeder der Aktivitäten der OSZE. Ironisch könnte man sagen, es handle sich aus zwei Gründen um eine kluge Wahl: Die Einstellungen der Menschen durch Bildung zu verändern, ist eine langfristige Aufgabe, der Vorsitz ist hingegen auf eine einjährige Amtszeit befristet. Außerdem ist es extrem schwierig, den Beitrag, den Bildung zur Veränderung von Denkmustern und Einstellungen leistet, zu messen.¹⁰

Die OSZE-Institutionen sind mit verschiedenen Problemen konfrontiert, die die Teilnehmerstaaten überdenken sollten. Für institutionelle Probleme können institutionelle Lösungen gefunden werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine vollständige Reform der OSZE aufgrund der Komplexität der Probleme nicht auf einige institutionelle Maßnahmen beschränkt bleiben kann. Entsprechende Beschlüsse sollten Gegenstand einer gründlichen Überprüfung der Organisation sein.

Im vorliegenden Beitrag wurde bisher versucht, einen Überblick über die schwerwiegenden Probleme zu geben, vor denen die OSZE seit einiger Zeit steht. Die einzelnen Komponenten sind vielfältig. Die wichtigste ist vielleicht, dass das internationale Umfeld sich schneller verändert hat, als die OSZE sich anpassen konnte. Anscheinend hat die OSZE einige Veränderungen in der europäischen Sicherheitslandschaft verschlafen und daher nicht entsprechend auf sie reagiert. Demzufolge ist eine Lücke zwischen der Entwicklung der internationalen Beziehungen in Europa und derjenigen der OSZE entstanden, die sich zudem noch vertieft hat.

Die OSZE befasst sich mit traditionellen wie mit neu entstehenden Sicherheitsproblemen. Sobald diese eine gewisse Bedeutung erlangt haben, setzen andere Institutionen und Großmächte sie ebenfalls auf ihre Tagesordnung. Da dann zu ihrer Bewältigung anderen Institutionen als der OSZE der Vorzug

8 Ähnlich argumentiert Adam Daniel Rotfeld, Hat die OSZE eine Zukunft?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 35-48, insbesondere S. 47.

9 Opening Address to the OSCE Permanent Council by the Chairman-in-Office, the Minister for Foreign Affairs of Republic of Bulgaria, H.E. Dr. Solomon Passy, Wien, 15. Januar 2004, S. 3.

10 Der bulgarische Vorsitz hat offenbar aus den Erfahrungen seines Vorgängers, den Niederlanden, gelernt, die ein sehr konkretes und messbares Problem auf ihre Tagesordnung gesetzt hatten, nämlich die Lösung des Transnistrienkonflikts. Aufgrund äußerer Umstände, die sich ihrer Kontrolle entzogen, konnten sie dies jedoch letztendlich nicht einlösen.

gegeben wird, zieht diese „den Kürzeren“. Folglich verliert die OSZE ihre wichtigen „Nischen“. Sie identifiziert neue Sicherheitsprobleme. Falls bzw. sobald diese genügend an Bedeutung gewonnen haben, muss die OSZE auch diese wieder anderen überlassen. Es ist in gewissem Sinne eine ruhmreiche Aufgabe, auf diese Weise die Funktion einer Frühwarnung vor vorhandenen oder entstehenden Sicherheitsproblemen in Europa auszuüben. Es ist auch eine ebenso gewaltige Aufgabe. Ist diese Annahme korrekt, bleibt die Bedeutung der OSZE jedoch begrenzt. Wird ein Problem unterschätzt, verbleibt es bei der OSZE, ohne dass dadurch ihre Bedeutung zunimmt. Die Komplexität der Schwierigkeiten deutet schon an, dass es nicht leicht sein wird, für die Probleme der OSZE eine dauerhafte Lösung zu finden.

Gibt es einen Ausweg?

Bis hierher ist deutlich geworden, dass die Probleme der OSZE in ihrer überwiegenden Mehrheit objektiv feststellbar und überaus komplex sind. Subjektive Fehler mögen die Situation verschärft haben, der Rückschluss, die Probleme seien weitgehend subjektiver Natur und mit ein paar besseren Beschlüssen oder durch kurzfristige institutionelle Lösungen schnell zu beheben, wäre jedoch falsch. Unter den heutigen Bedingungen ist es unrealistisch, die OSZE zu einer erstrangigen internationalen Institution machen zu wollen. Es ist auch nicht notwendig. Allerdings sollte sie einige ihrer spezifischen Merkmale wiedererlangen, die ihr aufgrund der Entwicklung ihres Umfelds verloren gegangen sind. Die wenigen Experten, die sich seit langem systematisch mit der OSZE befassen, und viele, die für die Organisation arbeiten, wissen häufig sehr genau, welche Schritte unternommen werden sollten.

Die Probleme der OSZE können unter drei Gesichtspunkten zusammengefasst werden: 1. umfassende Fragen europäischer Sicherheit und ihre Wechselwirkungen, was man als das Problem der europäischen Sicherheitsarchitektur bezeichnen könnte; 2. die interne Entwicklung der OSZE mit besondere Betonung auf institutionellen Fragen; 3. der subjektive Faktor, also die Perzeptionen und der politische Wille der Teilnehmerstaaten. Die drei Aspekte hängen eng miteinander zusammen, es wäre daher falsch, einen aus dem anderen herzuleiten.

Geht man von den heutigen Entwicklungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur aus, wird deutlich, welche Institutionen an Einfluss gewinnen konnten:

Erstens waren das diejenigen Institutionen, die die größte Aufmerksamkeit der wenigen mächtigen Staaten in der euro-atlantischen Region auf sich ziehen konnten. Im Einzelfall hing das von der jeweiligen Interessenlage der Staaten ab. Statt danach zu urteilen, welche Institution jeweils die geeignetste zur Ausübung einer bestimmten Funktion gewesen wäre, beruhten die wechselnden Vorlieben auf eher willkürlichen Entscheidungen.

Zweitens konnten diejenigen Institutionen an Einfluss gewinnen, die durch den Beitrittswunsch von Ländern aus der Region zusätzliche Legitimation erhielten. Das war offenkundig der Fall bei der EU und der NATO. Es muss sich noch herausstellen, ob sich dies in den jüngsten großen Erweiterungswellen der beiden Institutionen erschöpft hat oder nicht.

Drittens konnten diejenigen Institutionen ihren Einfluss erhöhen, die eine eindeutige Funktion haben. Eine Verteidigungsgemeinschaft (wie die NATO) unterscheidet sich von einer Integrationsgemeinschaft (wie die EU). „Die historische Entwicklung und die Art der heutigen Sicherheitsbedrohungen legten nahe, dass beide Organisationen sich immer stärker würden überschneiden müssen. Die Mitglieder einer Verteidigungsgemeinschaft mussten sich stärker integrieren, während sich diejenigen einer Integrationsgemeinschaft der Verteidigungsgemeinschaft anschließen mussten.“¹¹ Die Bedeutung von NATO und EU wird dadurch noch stärker hervorgehoben. Die EU versteht sich mehr und mehr als eine Institution, die sowohl Teil einer „Integrationsgemeinschaft“ als auch Teil einer „Verteidigungsgemeinschaft“ ist. Die NATO hat offensichtlich größere Probleme damit, sich in eine Institution zu verwandeln, die in beiden Bereichen kompetent ist. Diejenigen Institutionen, die weder eine Integrations- noch eine Verteidigungsgemeinschaft darstellen, stehen vor den gravierendsten Problemen. Zu ihnen gehört zweifellos die OSZE, was durchaus zu einem Identitätsproblem der Organisation führen könnte.

Daraus lässt sich schließen, dass die jüngsten Entwicklungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur der OSZE nicht eben geholfen haben, die Bedeutung, die sie für die europäische Sicherheit einmal hatte, wiederzuerlangen. Auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass der Faktor „zusätzliche Legitimität“ im Falle der EU und der NATO weiterhin eine Rolle spielen wird, werden doch die beiden anderen oben erwähnten Punkte relevant bleiben. Auch das kann zu einer Identitätskrise und zu einer gewissen Orientierungslosigkeit der OSZE führen. Ihre Identität sollte daher klarer definiert werden. Es ist eher unwahrscheinlich, dass die OSZE von weiteren Anpassungen der institutionellen Struktur Europas profitiert.

Der Anpassung der institutionellen Struktur der OSZE müsste eine intensive *peer review* vorausgehen. In einigen Foren wurde damit bereits begonnen. Außerdem versprach der Amtierende Vorsitzende im Sommer 2004 „zu versuchen, verschiedene Reformen durchzusetzen“.¹² Seine Pläne bergen jedoch die Gefahr, es jedem Teilnehmerstaat recht machen zu wollen. Aus der Sicht des Amtierenden Vorsitzenden ist das zwar verständlich; das hieße aber, sowohl Länder zufrieden stellen zu wollen, die für den Erhalt des Status quo

11 Botschafterin Alyson J.K. Bailes auf der SIPRI-Konferenz „Turkey and ESDP“ am 22. September 2004 in Stockholm (eigene Übersetzung); der Tagungsbericht findet sich unter: <http://www.sipri.org/contents/director/TURKEYESDPSUMMARY.html>.

12 OSCE Chairman believes time ripe for transforming Organization to meet changed political realities, 9. August 2004, unter: http://www.osce.org/news/show_news.php?id=4277 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

sind, als auch solche, die aufgrund großer Unzufriedenheit mit der derzeitigen Arbeitsweise der Organisation radikale Reformen verlangen.

Es gibt Institutionen, die für die Arbeit der OSZE unverzichtbar sind, und es gibt andere, die vielleicht einer Anpassung im institutionellen Rahmen bedürfen (so gibt es z.B. verschiedene Ideen dazu, wie der Tätigkeit des Amtierenden Vorsitzenden mehr Kontinuität verliehen werden kann, beispielsweise durch die Einrichtung des Postens eines Ständigen Stellvertreters des Amtierenden Vorsitzenden oder durch die Verlängerung seiner Amtszeit auf mehr als ein Jahr); schließlich gibt es Institutionen, die ohne Zögern aufgelöst werden sollten (ein typisches Beispiel hierfür – und vielleicht das einzige – ist der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE).

In der heutigen Struktur Europas haben Großmächte ein starkes Übergewicht. Die meisten Großmächte der euro-atlantischen Region sind außer in der OSZE auch Vollmitglieder in anderen Organisationen. Für sie ist die OSZE nur eines von vielen „Spielfeldern“ der internationalen Politik – und bei weitem nicht das wichtigste. Es gibt nur eine einzige Großmacht in Europa, die nicht formal integriert ist: die Russische Föderation. Aufgrund ihrer „informellen Integration“ ist die OSZE für sie jedoch nicht länger unverzichtbar. Noch ein weiteres Element macht die Position Russlands einmalig unter den Großmächten der euro-atlantischen Region: Sie ist die einzige Großmacht, die unter Umständen die Tätigkeit der OSZE, einschließlich der Missionen, auf ihrem eigenen Territorium, sozusagen am eigenen Leib erfährt. Russland nimmt zudem entscheidenden Einfluss auf die Prozesse im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion – in einigen Fällen positiv, in einigen anderen als die größte „negative Determinante“ der internationalen Beziehungen einiger der „Neuen Unabhängigen Staaten“ (NUS). Viele dieser Staaten befinden sich in einer ähnlichen Situation wie Russland. Das heißt, die OSZE beobachtet die dortigen Entwicklungen, einschließlich Wahlen, genau und unterhält auf ihrem Territorium Missionen. Aufgrund dieser Übereinstimmungen ist es verständlicherweise möglich, innerhalb der NUS eine Koalition mit einer bestimmten Haltung zur Politik der OSZE zu bilden. Außerdem hat Russland ein Interesse daran, Bereiche ausfindig zu machen, in denen zwischen einigen NUS-Ländern ein Konsens hergestellt werden kann.

Aus den oben genannten Gründen sind Russland und mehrere der Neuen Unabhängigen Staaten zu den verbissensten Kritikern der OSZE und ihrer Arbeitsweise geworden. In einigen Fällen haben sie Empfehlungen abgegeben, wie der Beitrag der OSZE zur europäischen Sicherheit verbessert werden könnte, in anderen lediglich ihre Vorbehalte geäußert. Seit der Machtübernahme Wladimir Putins ist diese Haltung zu einer dauerhaften Tendenz in der russischen Außenpolitik geworden. Sie wurde bereits auf dem Wiener Ministerratstreffen der OSZE im November 2000 deutlich, als der damalige Außenminister Iwan Iwanow seinen Unmut darüber zum Ausdruck brachte, dass die OSZE ausschließlich östlich von Wien, nämlich auf dem Balkan und in den NUS, aktiv werde. Es wird nicht ganz klar, ob das Problem für Russland

wirklich darin besteht, dass ihre Tätigkeit sich dort konzentriert, oder ob vielmehr die Intrusivität und die Art der Ausführung der Tätigkeit das eigentliche Problem sind. Ich vermute, dass es weniger Widerstand gäbe, wenn die Aktivitäten dem Geist einer Organisation kooperativer Sicherheit entsprechend durchgeführt würden. Möglich ist jedoch auch, dass die Vorbehalte Russlands und einiger anderer Länder heute häufiger und energischer vorgebracht werden, weil sie der Aufmerksamkeit der OSZE nicht mehr so stark ausgesetzt sein wollen wie das in der Vergangenheit der Fall war.

Im September 2003 brachten Russland und einige andere NUS-Länder (Belarus, Kasachstan und Kirgisistan) drei Kritikpunkte speziell im Zusammenhang mit den Feldmissionen der OSZE vor: 1. die geographische Asymmetrie der Missionen, die alle auf dem Balkan und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion tätig sind, 2. die themenbezogene Asymmetrie mit Schwerpunkt auf der menschlichen Dimension und 3. die Intrusivität der Missionen, d.h. ihre Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten.¹³

Auch wenn diese Anschuldigungen viel mit dem derzeitigen Stillstand in der institutionellen Entwicklung der OSZE zu tun haben, ist Folgendes festzuhalten: Was die geographische Asymmetrie angeht, so gibt es in vielen Ländern schlicht keinen Bedarf an OSZE-Missionen. In anderen Fällen wird vielleicht sogar ein Bedarf festgestellt, eine Mission aber nicht als notwendig erachtet. Auch stimmt es mit den Tatsachen nicht überein, dass die Missionen die menschliche Dimension in ihrer Tätigkeit überbetonen; gleiches gilt für den Hinweis, die OSZE sei zum Wächter der Menschenrechte geworden. Die Entwicklung von Projekten beispielsweise zum Wassermanagement, zur Polizeiausbildung oder zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit können wohl kaum ausschließlich der menschlichen Dimension zugeordnet werden. Und schließlich gibt es ein empfindliches Gleichgewicht zwischen der Wirksamkeit der Missionen und ihrer Intrusivität. Lösungen können hier nur für den jeweiligen Einzelfall gefunden werden. Es muss allerdings eingeräumt werden, dass OSZE-Missionen in einigen Fällen ihr Mandat überschritten und sich darauf konzentriert haben, die innenpolitische Lage im Gastland zu überwachen und sich auch in sie einzumischen. Dadurch werden die Missionsberichte zwar zu wertvollen Informationsquellen, rufen aber auch den Unmut der Behörden hervor.

Die vier genannten Länder legten eine Reihe konkreter Vorschläge zur Behebung der Asymmetrien vor. Dabei wies die Wahl ihrer Schwerpunkte auf die Absicht hin, mit Hilfe des Konsensprinzips ein gewisses Maß an Kontrolle über die Missionen einzuführen. Dazu sollen drei Maßnahmen dienen: 1. die zeitliche Begrenzung der Missionsmandate, 2. die Revision der Nominierung und Ernennung der Missionsleiter und 3. die Überprüfung der Finanzierung von Projekten, die in den Teilnehmerstaaten durchgeführt werden.

13 Vgl. Wolfgang Zellner, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 67-80, hier: S. 76-77.

Die Dauer der Missionen soll danach einheitlich maximal ein Jahr betragen, kann aber durch Beschluss des Ständigen Rates verlängert werden. Kommt kein Konsens zustande, kann eine Mission ihre Tätigkeit nach Ablauf eines Jahres nicht fortsetzen. Das aber hieße, dass eine Mission jeglichen Streit mit dem Gastland vermeiden muss, wenn sie verlängert werden will, was eine gewisse „UNO-isierung“ der OSZE-Missionen bedeuten würde. Weiter wird vorgeschlagen, für die Ernennung des Missionsleiters die Zustimmung des Gastlandes einzuholen. Das liefe letztendlich auf eine Art Vetorecht des Gaststaates bei der Nominierung hinaus. Da der Ständige Rat im Konsens beschließt, würde die Ernennung *de facto* nicht nur nach dem Willen jedes Teilnehmerstaates erfolgen, sondern zusätzlich dem Vorbehalt der Überprüfung durch das Gastland unterliegen. Und wenn schließlich die außerbudgetären Zuwendungen von Geberländern einer „Überprüfung“ durch die Regierungsstellen des Gastlandes unterzogen würden, hieße das, dass nur Projekte, die vom Gastland aktiv unterstützt oder zumindest geduldet würden, von der OSZE durchgeführt werden könnten. Es ist nachvollziehbar, dass die Länder im Osten, in denen sich die meisten Missionen aufhalten und die finanziell nicht besonders gut ausgestattet sind, die Zuteilung von Mitteln, die nicht Teil des regulären Haushalts sind, gern kontrollieren würden. Die OSZE wäre dadurch weniger in der Lage, zur Finanzierung von Projekten beizutragen, die bei Gastländern von Missionen auf nur wenig Sympathien stoßen. Es ist fraglich, ob zwischen dem Gastland und den Geberländern ein Kompromiss erzielt werden könnte. Während das Gastland Projekte nicht akzeptieren würde, die seinen politischen Zielen zuwiderlaufen, würden Geberländer keine Projekte finanzieren, die nicht auch irgendeinem für unterstützenswert befundenen politischen Zweck dienen.

Würde die Position der vier NUS-Länder akzeptiert, würde das die Funktion der OSZE-Missionen grundlegend verändern. Das heißt nicht, dass alle in dem Vorschlag unterschwellig enthaltenen Beschwerden ignoriert werden sollten. Natürlich müssen in inklusiven Sicherheitsstrukturen auch die Interessen solcher Staaten Berücksichtigung finden, die nicht jeder ihrer OSZE-Verpflichtungen nachkommen. Es ist auch zu bedenken, dass einige OSZE-Missionen, insbesondere die größeren, eine beachtliche Autonomie erlangt haben. Es müssen daher Wege gefunden werden, die Missionen durch eine koordinierte und langfristige OSZE-Strategie stärker einzubinden. Institutionelle Anpassung – auch der OSZE-Missionen – ist notwendig, wenn auch nicht unbedingt genau so, wie in dem Vorschlag gefordert.

Statt konstruktive Vorschläge zur Anpassung der Organisationsstrukturen vorzulegen, verlegten sich Russland und einige andere (genauer gesagt: unerwartet viele) NUS-Länder dann aber 2004 darauf, heftige Kritik an der OSZE zu üben.¹⁴ Die aus Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Mol-

14 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

dau, Russland, Tadschikistan, der Ukraine und Usbekistan bestehende Gruppe¹⁵ ging von der Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der Sicherheit aus und kam zu dem Schluss, dass sich die Prioritäten der OSZE zugunsten der menschlichen Dimension verschoben hätten, wobei der Schwerpunkt auf der Überwachung der Menschenrechtssituation und des Aufbaus demokratischer Institutionen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und dem ehemaligen Jugoslawien läge. Sie führten hierzu insbesondere drei Kritikpunkte an: 1. die einseitige Ausrichtung auf eine – die menschliche – Dimension auf Kosten der beiden anderen, 2. die erhöhte Aufmerksamkeit für bestimmte Länder bei gleichzeitiger Ignoranz gegenüber den Problemen anderer und schließlich 3. die häufige Nichteinhaltung grundlegender Prinzipien der Helsinki-Schlussakte, namentlich der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Achtung der Souveränität von Staaten.

Es genügt an dieser Stelle, auf den letzten Punkt näher einzugehen, den Helsinki-Dekalog. Historisch betrachtet sind die verschiedenen Prinzipien unbestreitbar ausgewogen. Dennoch ist festzustellen, dass seit dem Ende des Kalten Krieges nur selten auf das Nichteinmischungsprinzip verwiesen wurde. Es herrschte allgemein Einvernehmen darüber, dass die OSZE im Rahmen ihrer Aktivitäten durchaus einmal die Grenzen nationaler Staatshoheit überschreiten würde. Eine Rückkehr zu regelmäßigen Verweisen auf die Achtung staatlicher Souveränität würde genau diesen komparativen Vorteil der OSZE in der internationalen Politik beseitigen.

Acht NUS-Länder setzten dann im September 2004 den ursprünglich eingeschlagenen Weg mit dem so genannten Astana-Dokument¹⁶ fort. Das Dokument spiegelt eine deutlich aktivere Haltung wider und enthält konkrete Forderungen zur Änderung der Agenda der Organisation. Es fordert, den politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit größere Aufmerksamkeit zu schenken und den Schwerpunkt der menschlichen Dimension auf die „Gewährleistung von Freizügigkeit und menschlichen Kontakten, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Tourismus, die Ausweitung der Kontakte im Bereich Bildung und Wissenschaft und den Austausch sowie die Verbreitung kultureller Werte zwischen allen Teilnehmerstaaten“ zu verlagern. Des Weiteren wird eine Modifizierung der Feldaktivitäten vorgeschlagen: Ihre Tätigkeit dürfe sich nicht länger „auf die Überwachung der politischen Lage beschränken“, stattdessen müsse im Zuge ihrer Reform „besonderer Nachdruck auf spezifische Projektarbeit“ gelegt werden.

2004, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument.

15 Aserbaidshan, Georgien und Turkmenistan haben das Dokument nicht unterzeichnet.

16 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. Aserbaidshan, Georgien, Moldau und Turkmenistan haben das Dokument nicht unterzeichnet.

Was könnte mit dem Anstoß zu solch umfangreichen Änderungen an der OSZE-Agenda bezweckt werden? Im Wesentlichen geht es darum, die bisherige Agenda, die die menschliche Dimension und die NUS in den Mittelpunkt rückt, abzulösen. Es ist verständlich, dass NUS-Länder, von denen viele eine eher zweifelhafte Bilanz in Sachen Demokratie aufweisen, es gern sähen, wenn ihren Aktivitäten, ihrem Umgang mit Menschenrechten und ihren Wahlen weniger Aufmerksamkeit zuteil würde. Die Forderungen wurden nicht umsonst zu einem bestimmten Zeitpunkt laut: In den Monaten nach der Verabschiedung des Astana-Appells werden in zahlreichen NUS-Ländern Wahlen stattfinden.

Im Rahmen der menschlichen Dimension wird eine Modifizierung der Agenda dahingehend angestrebt, dass sie stärker auf die Folgen der EU-Erweiterung eingeht, die für die „neuen Nachbarn“ von Nachteil sind. Hier ist vor allem ein Problem hervorzuheben, dass nämlich eine sich erweiternde EU mit ihrer Visumpolitik sicherlich die Freizügigkeit einschränkt. Natürlich muss sich die OSZE als gesamteuropäische Situation mit diesem Problem befassen – aber nicht anstelle der Beschäftigung mit anderen Themen der menschlichen Dimension, sondern zusätzlich dazu.

Einige NUS-Länder haben anscheinend einen Kurs eingeschlagen, der ihre Politik weniger transparent machen soll. Russland, das als aufgrund seines politischen Gewichts wichtiger unabhängiger Akteur in der europäischen Politik nicht allzu sehr auf die OSZE angewiesen ist, führt diesen politischen Kurs an – teilweise im eigenen Interesse, teilweise aber auch, um innerhalb der NUS einen Konsens in der Frage der OSZE-Reform herzustellen. Es ist das Bestreben dieser Gruppe von Teilnehmerstaaten, einen höchst bedauerlichen Rückschlag auf ihrem Transformations- und Demokratisierungskurs zu verbergen. Die russische Diplomatie betreibt in der OSZE (und auch im Europarat) ein berechnendes Spiel. Russland hält sich scheinbar an eine westliche Agenda. Im Gegenzug erwartet es vom Westen, dass der sich weitgehend aus seinem Gebiet heraushält, was Innenpolitik und regionale Entwicklungen angeht. Wenn der Westen bereit ist mitzuspielen, dürfte das für die Regime in den NUS von Vorteil sein – für die Menschen in diesen Ländern ist es langfristig von Nachteil. Zu den Prinzipien kooperativer Sicherheit zurückzukehren darf nicht bedeuten, dass man vor den Einschränkungen der Demokratie und den Verzögerungen im Transformationsprozess in einigen NUS-Ländern die Augen verschließt.

Zu den politischen Forderungen der acht NUS-Länder gehört eine Reihe institutioneller Vorschläge, die darauf abzielen, das Konsensprinzip in der Beschlussfassung, u.a. bei Beschlüssen über OSZE-Missionen, zu stärken. Das würde natürlich die Möglichkeiten der OSZE, sich mit inneren Angelegenheiten der NUS zu befassen, reduzieren und außerdem dazu führen, dass für den größten Teil der Arbeit der Missionen die Genehmigung des jeweiligen Gaststaates einzuholen wäre. Nichts anderes aber als die weitere Schwächung

der OSZE wäre die Folge, wenn ein solcher Prozess erst einmal in Gang käme.

Institutionelle Aspekte sind jedoch nur eine Seite des Problems. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die Teilnehmerstaaten die derzeitige Lage und die künftigen Aussichten der Organisation unterschiedlich wahrnehmen. Man muss hier nicht ins Detail gehen. Es sollte aber hervorgehoben werden, dass die Meinungsspanne zwischen der völlig unzufriedenen Gruppe der NUS-Länder und den status-quo-orientierten Staaten, darunter z.B. die USA, sehr breit ist. Das jeweilige Vorsitzland hat in einer solchen Situation nur wenig Spielraum – insbesondere dann, wenn seine Reformpläne darauf hindeuten, es allen recht machen zu wollen: denjenigen Teilnehmerstaaten, die Reformen wollen, ebenso wie denjenigen, die keine wollen; Ländern, die den Vorsitz anstreben, und Ländern, die daran interessiert sind, die Effizienz der OSZE-Verwaltung zu erhöhen, indem das Sekretariat, einschließlich des Generalsekretärs, gestärkt wird. Wenn sich die Wahrnehmung der OSZE nicht verändert, wird sie eine Organisation bleiben, die lediglich bestimmte Nischen ausfüllt. Die Auffassung derer, die für ein selektives Engagement eintreten, spiegelt sich in den Worten eines US-Diplomaten wider: „Wir müssen [...] begreifen, dass die OSZE nicht jedes Problem lösen kann – und dies auch gar nicht versuchen sollte. Es gibt bestimmte Dinge, die die Organisation gut macht, z.B. Frühwarnung und Konfliktprevention, die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die OSZE muss dieser Arbeit weiterhin oberste Priorität einräumen [...]“¹⁷ Angesichts der unterschiedlichen Perzeptionen der Funktion der OSZE wäre es extrem schwierig, über eine Straffung der derzeitigen Tätigkeit der Organisation wesentlich hinaus zu gehen.

Wie gezeigt sind die Aussichten auf eine Reform der OSZE aufgrund der Uneinigkeit der Beteiligten begrenzt. Die wenigen konkreten Schritte könnten jedoch dadurch ergänzt werden, dass der Geist der OSZE noch einmal rekapituliert wird. Die OSZE ist als eine Organisation kooperativer Sicherheit gedacht. Das Wichtigste dabei ist, Ländern, die selbst nicht in der Lage sind, die Aufgaben eines ordnungsgemäß funktionierenden demokratischen Staates zu erfüllen, die notwendige Unterstützung zu geben. Das kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen, z.B. durch die Förderung bestimmter Prozesse oder, wenn nötig, auch durch sanften Druck. Man sollte dabei jedoch immer daran denken, dass die OSZE nicht zu einer weiteren Institution werden sollte, in der einige wenige die Forderungen stellen und damit die Agenda für alle Übrigen festlegen, die dann dafür verantwortlich gemacht werden, wenn etwas nicht erfüllt werden kann. Man sollte Länder, die bei ihrer Transformation Hilfe benötigen, nicht vor den Kopf stoßen, indem man mit dem Finger auf sie zeigt. Die OSZE sollte andere Organisationen in die-

17 United States Mission to the OSCE, Statement to ASRC Session 4: The Way Forward, As delivered by Deputy Representative Douglas Davidson to the Annual Security Review Conference, Wien 24. Juni 2004, S. 2.

ser Hinsicht nicht kopieren. Wenn sie nicht zu ihrem früheren kooperativen Geist zurückfindet, hat sie keine Chance auf größere Akzeptanz unter ihren Teilnehmerstaaten.

Es gibt ein Gebiet, auf dem viele Teilnehmerstaaten sowie die Institutionen und die Verwaltung der OSZE sich problemlos darauf einigen könnten, ihre Aktivitäten auszudehnen. Es ist der klassische Fluchtweg einer jeden internationalen Regionalorganisation, deren Aussichten für die Zukunft ausgehend von ihren derzeitigen Funktionen ungewiss sind: die Ausweitung dieser Funktionen durch die Übernahme von Aufgaben, die den grundlegenden Interessen keiner der Parteien, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, zuwiderlaufen.¹⁸ Da Europa über ein einzigartiges Netz von Institutionen verfügt, das das Verhalten der Staaten auf dem eigenen Kontinent verändert und erhebliches Know-how im Bereich der politischen Interaktion angehäuft hat, ist es nur folgerichtig, dieses Know-how über die eigenen Grenzen hinaus in Länder zu tragen, die keine vergleichbaren Erfahrungen gemacht haben, und es ihnen zur Verfügung zu stellen. Gerade weil die OSZE-Teilnehmerstaaten von der Unteilbarkeit von Sicherheit überzeugt sind, ist es eine logische Fortsetzung der Politik. Dabei muss klug unterschieden und entschieden werden, in welchen Situationen die OSZE etwas Sinnvolles beitragen könnte und welche Situationen sie überfordern würden.¹⁹

Schlussfolgerung

Seit Mitte der 1990er Jahre, als niemand mehr die Illusion hegte, die OSZE könne die zentrale Rolle im Gefüge der europäischen Institutionen übernehmen, kämpft die Organisation darum, ihren Platz in diesem Gefüge zu finden. Sie hat *de facto* akzeptiert, dass sie innerhalb der europäischen Sicherheit bestimmte Nischen ausfüllt. Ihre derzeitige Funktion verdankt sie der anhaltenden Neuordnung europäischer Sicherheit und dem Verlust der Illusionen, die an einige der Merkmale der OSZE geknüpft waren. Noch wird nicht erkannt, dass einige der als „Stärken“ empfundenen Eigenschaften der OSZE auch Nachteile sein können. Auch wenn eine institutionelle Anpassung zu einer Revitalisierung der OSZE beitragen würde, ist es angesichts der Komplexität der Ursachen für den Bedeutungsverlust der Organisation wichtiger, den Geist der OSZE wiederzubeleben. Das könnte am ehesten dadurch erreicht werden, dass der Gedanke kooperativer Sicherheit, der in letzter Zeit zumindest teilweise von der Bildfläche verschwunden ist, neu aufgelegt wird.

18 So geschah 1993, als US-Senatsmitglied Richard Lugar genau diesen Punkt in Bezug auf die NATO ansprach: Entweder, sie geht über ihren bisherigen Einsatzbereich hinaus oder sie ist aus dem Geschäft („Out of area or out of business“).

19 An dieser Stelle mag es genügen, die Überlegungen zur Wahlbeobachtung in Afghanistan, einem der Kooperationspartner der OSZE, im Oktober 2004 zu erwähnen. Ein solches Unterfangen könnte die Möglichkeiten der Organisation eventuell übersteigen.

Dass die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten damit begonnen haben, über eine Reform der OSZE nachzudenken, kann zu zwei unterschiedlichen Ergebnissen führen: Es kann dazu führen, dass die OSZE wichtiger wird und ihre teilweise verlorene Bedeutung einigermaßen wiedererlangt. Es kann jedoch auch zur Folge haben, dass das Interesse an der OSZE aufgrund der Erkenntnis der ernsthaften Probleme, mit denen sie seit einiger Zeit zu kämpfen hat, und der Unfähigkeit, die Organisation wiederzubeleben, weiter verloren geht. Es kann die krisenhafte Situation der OSZE deutlicher und sichtbarer in Erscheinung treten lassen und damit ihren Niedergang beschleunigen. In diesem Fall würde sie vermutlich inhaltlich ausgehöhlt und wäre nur noch stolz auf die hehren Prinzipien und Verpflichtungen, auf denen sie beruht. Gerade diese Prinzipien aber, der umfassende Sicherheitsbegriff und die vielen Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten eingegangen sind, machen den „Mehrwert“, den „zusätzlichen Nutzen“ der OSZE aus. Was bleibt, ist die Frage, was sie tun kann, wenn die Implementierung bei einem Großteil der Teilnehmerstaaten auf Zögern, wenn nicht gar offenen Unwillen trifft. So oder so wird das Nachdenken über die Rolle der OSZE mit Sicherheit die Annäherung an ein Ergebnis beschleunigen.

Lettland und die OSZE¹

Überblick

Lettland trat der OSZE (damals noch KSZE) 1992 bei, nachdem die Krise zwischen den demokratischen und den prosovjjetischen Kräften, die Lettlands Unabhängigkeit im Jahr 1991 vorausgegangen war, gelöst war und bevor sich die internationale Gemeinschaft der ethnischen Spannungen im Zusammenhang mit Lettlands Staatsbürgerschafts- und Sprachenpolitik nach der Erlangung der Unabhängigkeit in vollem Umfang bewusst wurde und begann, sich ihretwegen Sorgen zu machen. Fairerweise muss man wohl sagen, dass die OSZE in Lettland gleichzeitig geliebt und gehasst wurde. Anfangs wurde sie als Freund und Partner angesehen, da sie sich mit dem Abzug der russischen Truppen von lettischem Territorium und dem Abbau der Radarstation in Skruna, der letzten noch in Betrieb befindlichen russischen Militäranlage in Lettland, befasste. Die OSZE konnte damals erfolgreich vermitteln, da sowohl Russland als auch Lettland ihre Mitwirkung nicht nur bereitwillig akzeptierten, sondern sogar ausdrücklich erbeten hatten. Die Mitgliedschaft in der OSZE war – neben der generell ausgesprochen großen Aufgeschlossenheit gegenüber internationalen Organisationen – Teil der lettischen Politik der Rückkehr in die Staatengemeinschaft nach der Sowjetzeit. Anderen Aktivitäten der OSZE, die eher Lettlands Innen- als seine Außenpolitik betrafen, wurde allerdings weniger Enthusiasmus entgegengebracht. So wurden die Anwesenheit der OSZE-Mission und das Engagement des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten im Allgemeinen als schädlich für Lettlands internationales Ansehen betrachtet.

Im Großen und Ganzen gilt die OSZE in Lettland als *Soft-security*-Organisation, die nicht in der Lage ist, dem Land echte Sicherheitsgarantien zu bieten. Insofern wurde die Mitgliedschaft in der OSZE in Lettland zu keiner Zeit als Alternative zur Mitgliedschaft in der NATO aufgefasst. Dennoch hat die OSZE unbestreitbar Lettlands in punkto Sicherheit längerfristig angestrebten Beitritt zur NATO und zur EU befördert. Ebenso unbestreitbar ist Lettlands Teilnahme an der OSZE untrennbar mit den zwischenstaatlichen lettisch-russischen Beziehungen verbunden. In welcher Hinsicht auch immer sich die OSZE mit Lettland befasste, es war direkt oder indirekt stets ihr Ziel, diese Beziehungen zu normalisieren – was für die lettischen Behörden manchmal offensichtlich, manchmal aber alles andere als offensichtlich war und deshalb auch nicht immer geschätzt wurde.

¹ Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder.

Unmittelbar nachdem Lettland seine Unabhängigkeit erlangt hatte, fungierte die OSZE als unparteiischer internationaler Beobachter des Abzugs der noch auf lettischem Territorium befindlichen russischen Streitkräfte. Das war keine leichte Aufgabe angesichts der Politik der neuen lettischen Elite, die russischsprachige Minderheit von der lettischen Staatsbürgerschaft auszuschließen, und Russlands entrüsteter Reaktion darauf, die zuweilen in unbedachten öffentlichen Erklärungen gipfelte, in denen der Truppenanzug vom Schutz der Rechte der russischsprachigen Minderheit abhängig gemacht wurde. Die OSZE versuchte damals sicherzustellen, dass zum einen die Truppen ordnungsgemäß und fristgerecht abgezogen wurden und zum anderen die Ausschlusspolitik Lettlands unter genauester internationaler Beobachtung stand. Die Frage des Truppenabzugs und andere Probleme im Zusammenhang mit der ehemaligen sowjetischen Armee, wie z.B. die Situation der pensionierten Militärangehörigen, gehörten zu den heikelsten Bereichen der lettisch-russischen Beziehungen, die zudem sehr emotionsgeladen waren und in denen es schwierig war, Übereinkünfte zu erzielen und zu implementieren. Zur Überwachung des Abkommens über den Status der pensionierten Militärangehörigen entsandte die OSZE einen Vertreter in die gemeinsame lettisch-russische Kommission für pensionierte Militärangehörige und stellte so eine unparteiische internationale Beobachtung sicher. Die OSZE entsandte ebenfalls einen Vertreter in die gemeinsame Kommission für die Radarstation Skrunda, dessen Aufgabe darin bestand, die Implementierung des Abkommens über den befristeten Betrieb und die Demontage der Radarstation Skrunda zu unterstützen. Die Radarstation wurde im August 1998 abgeschaltet, der Abbau konnte im Oktober 1999 erfolgreich abgeschlossen werden. Obwohl ihr Weiterbetrieb nach dem Abzug der russischen Truppen in Lettland häufig als bleibendes Symbol der Okkupation dargestellt wurde, zeigte die Tatsache, dass 1994 mit Russland ein Abkommen über ihren endgültigen Abbau erzielt wurde, den Willen beider Seiten, die Angelegenheit diszipliniert zu regeln. Die Überwachung durch die OSZE rief auf keiner der beiden Seiten Spannungen oder eine negative Wahrnehmung der Organisation als Ganzes hervor. Das Völkerrecht wurde eingehalten und jegliche Konfliktsituation konnte vermieden werden.²

In Fragen, die die Armee betrafen, wurde die Rolle der OSZE in Lettland generell positiv gesehen. Da Russland als eine Macht wahrgenommen wird, die eine äußere Bedrohung für Lettlands Sicherheit darstellt, betrachtete man die OSZE als ein Instrument, das Lettland dabei geholfen hatte, diese Bedrohung abzuwenden. Die Sichtweise änderte sich jedoch, als die OSZE begann, sich

2 Vgl. Jürgen Hübschen, Der Vertrag von Skrunda und das Engagement der OSZE – Ein Beispiel für Konfliktverhütung und Vertrauensbildung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 203-208.

näher mit Lettlands Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit im Lande zu befassen und von Lettland die Einhaltung internationaler Standards im Bereich der Menschenrechte forderte. Die lettische Regierung erhob zwar keine Einwände gegen die Einrichtung einer OSZE-Mission im Land, zeigte jedoch von Jahr zu Jahr größere Ablehnung gegenüber ihrer Anwesenheit. Die Tätigkeit der Mission bestand u.a. darin, Informationen über Menschenrechtsverletzungen seitens des Staatsbürgerschafts- und Einwanderungsamtes zu sammeln, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten bei den Vorbereitungen und während seiner Reisen nach Lettland zu unterstützen und die Umsetzung seiner Empfehlungen zu fördern, Seminare über Minderheitenrechte in den Städten und Gemeinden Lettlands abzuhalten sowie lokale NGOs zu unterstützen.³ Die Reaktion der lettischen Regierung auf diese Aktivitäten war im Prinzip das genaue Gegenteil derjenigen, die sie auf die Beschäftigung der OSZE mit der Frage der russischen Armee gezeigt hatte: Der OSZE wurde nun häufig vorgeworfen, sich in die inneren Angelegenheiten Lettlands einzumischen, Partei für Russland zu ergreifen und Lettland zur Verabschiedung von Gesetzen und zur Übernahme einer Politik zu drängen, die nicht in seinem Interesse seien.

Es ist ziemlich offensichtlich, dass die OSZE sich nicht allein aus Sorge um Minderheitenrechte an sich in die Gestaltung der lettischen Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit einschaltete. Russland hatte große Unzufriedenheit mit der von der lettischen Regierung verfolgten politischen Linie signalisiert und in den lettisch-russischen Beziehungen war infolge der Staatsbürgerschafts- und Sprachenpolitik Lettlands gegenüber der russischsprachigen Minderheit eine massive Verschlechterung zu beobachten. Die OSZE erachtete die Situation daher als potenziell explosiv und befürchtete, dass sie einen internationalen Konflikt auslösen könnte. Es ist fraglich, ob der inneren Lage in Lettland so viel internationale Aufmerksamkeit zuteil geworden wäre, wäre Russland nicht Lettlands unmittelbarer Nachbar. Solange die lettischen Staatsbürgerschafts- und Sprachengesetze sich nicht im Einklang mit den Normen des Völkerrechts befanden, brachte Russland stets seine Unzufriedenheit zum Ausdruck und lenkte die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft immer wieder auf die Lage der russischsprachigen Minderheit in Lettland; ebenso klar auf der Hand liegt aber auch, dass bestimmte politische Kräfte in Russland die Situation ausnutzten, um eigene Interessen zu verfolgen oder um das, was sie als Russlands übergeordnete geopolitische Ziele betrachteten, auf sie zu projizieren. In dem Bewusstsein der engen Verzahnung der für Lettlands Sicherheit relevanten internen und externen Faktoren machte sich die Staatengemeinschaft, insbesondere die OSZE, in erster

3 Zur Tätigkeit der OSZE-Mission siehe Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118; Undine Bollow, Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland, in: dass., OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 191-201; Sabine Machl, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: dass., OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 233-242.

Linie Sorgen über die möglichen Auswirkungen der lettischen Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit auf die internationale Sicherheit.

Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

In diesem Zusammenhang ist die Funktion des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) von fundamentaler Bedeutung. Der erste Hohe Kommissar, der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoel, wandte der Situation in Lettland unmittelbar nach Einrichtung seines Amtes im Dezember 1992 seine Aufmerksamkeit zu. Die lettische Staatsbürgerschaftspolitik, mit der denjenigen – hauptsächlich russischsprachigen – Einwohnern, die sich während der Sowjetzeit im Land angesiedelt hatten, die Bürgerrechte aberkannt werden sollten, war hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf die Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs zur Demokratie und die Stabilität im Lande Besorgnis erregend. In Anbetracht des umfassenden Sicherheitsbegriffs der OSZE fiel die Situation in Lettland unter das Mandat des Hohen Kommissars. Laut Mandat ist der HKNM ein „Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ und „sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für ‚Frühwarnung‘ und gegebenenfalls für ‚Frühmaßnahmen‘ im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potenzial in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet [heute: OSZE-Gebiet, J.D.] zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln [...]“.⁴

Häufigkeit und Intensität des Engagements des HKNM in Lettland sprechen für sich: Während seiner Amtszeit hielt er sich 18 Mal im Land auf, wandte sich in mindestens 20 Schreiben an mindestens sieben offizielle Stellen und gab sieben öffentliche Erklärungen zu Lettland ab. Kein anderer internationaler Akteur hat sich in einem solchen Ausmaß um Lettland gekümmert. Vieles spricht dafür, dass der HKNM die Entscheidung der beiden Präsidenten, die Lettland seit der Unabhängigkeit gehabt hat, Guntis Ulmanis und Vaira Vīķe-Freiberga, in drei Fällen gegen problematische Gesetze ihr Veto einzulegen, stark beeinflusst hat (1994 gegen das Staatsbürgerschaftsgesetz, 1998 gegen die geplanten Änderungen des Arbeitsgesetzes und 1999 gegen das Gesetz über die Staatssprache). Diese Fakten allein sind aber noch kein Beleg für den substanziellen Erfolg des HKNM. Zusammen mit der Medienberichterstattung über seine Intervention und den Reaktionen der Betroffenen auf seine Aktivitäten bezeugen sie jedoch durchaus die Fähigkeit des HKNM,

4 Absatz 2 und 3 des Mandats des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten. Das Mandat ist enthalten im Helsinki-Dokument von 1992: Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 7-14, hier: S. 7.

den Diskurs und das Verhalten der wichtigsten politischen Akteure in Lettland ebenso entscheidend zu beeinflussen wie generell die Atmosphäre in den interethnischen Beziehungen, was auf seine Wirksamkeit im operativen Sinne hindeutet.

Der HKNM konnte letztlich nicht verhindern, dass der Mehrheit der russischsprachigen Einwohner Lettlands die Staatsbürgerrechte verweigert wurden, da der Beschluss darüber bereits vor seiner ersten Intervention im Jahr 1993 gefasst und Lettlands Begründung international akzeptiert worden war. Russland schlug seinerzeit die automatische Anerkennung all derjenigen als Staatsbürger vor, die zum Zeitpunkt der Erlangung der Unabhängigkeit legal in Lettland wohnten, und stellte auch entsprechende Forderungen; der Westen nahm jedoch ungeachtet der Tatsache, dass die meisten der betroffenen Nicht-Staatsbürger die von Russland vorgeschlagene Lösung bevorzugten, bewusst eine andere Haltung zu dem Problem ein. Der HKNM war gezwungen, den Plan einer schrittweisen Einbürgerung derjenigen, denen die Staatsbürgerschaft nicht gewährt worden war, zu akzeptieren und bemühte sich fortan darum, diesen Prozess zu beschleunigen, indem er sich in seinen ersten Empfehlungen für eine zügige Einbürgerung und die Vereinfachung der Bedingungen einsetzte. Obwohl das lettische Parlament, die Saeima, seine Empfehlungen aus den Jahren 1993-1994 ablehnte und ein Staatsbürgerschaftsgesetz verabschiedete, das den russischsprachigen Nicht-Staatsbürgern nur minimale Möglichkeiten zur Einbürgerung ließ, beschäftigte sich der HKNM weiter mit dem Problem. Das was schließlich einer der wichtigsten Gründe für die Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahr 1998, durch die der Mehrheit der Nicht-Staatsbürger nun doch die Einbürgerung unabhängig von ihrem Alter oder Geburtsort ermöglicht wurde. Der HKNM wirkte ebenso intensiv daran mit, dass umstrittene Gesetz über die Staatssprache, das Ende 1999 verabschiedet wurde, zumindest ansatzweise mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Lettlands in Einklang zu bringen, sowie am Entwurf der Sprachverordnungen des Ministerkabinetts, den Ausführungsbestimmungen für die Implementierung des Gesetzes.⁵

Auch wenn die Empfehlungen des HKNM nur in den seltensten Fällen in ihrer ursprünglichen Form implementiert wurden und die lettischen Entscheidungsträger sich letztendlich nur auf komplizierte Kompromisse einließen, die nach langwierigen Verhandlungen über Detailfragen gefunden werden konnten, kann der Einsatz des HKNM in Lettland insgesamt als positiv betrachtet werden, da die Minderheitenprobleme durch ihn zumindest breite internationale Aufmerksamkeit fanden. Versuche, die Politik gegenüber der russischsprachigen Minderheit zu verschärfen, konnten dank der Bemühun-

5 Die Umsetzung der Empfehlungen des HKNM für Lettland wird detailliert dargestellt in: Jekaterina Dorodnova, *Challenging Ethnic Democracy: Implementation of Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-2001*, CORE Working Paper Nr. 10, Hamburg 2003.

gen des HKNM, sicherzustellen, dass Rechtsakte den vom Völkerrecht gesteckten Rahmen nicht verließen, einigermaßen in Grenzen gehalten werden.

Der HKNM und internationale Normen

Der HKNM berief sich in seiner Argumentation für die Annahme seiner Empfehlungen häufig auf internationale Menschenrechtsnormen. Die Frage, ob Lettland die Normen, auf die er Bezug nahm, eingehalten hat oder nicht, ist jedoch nicht leicht zu beantworten. In Lettland war der HKNM insofern „normativ erfolgreich“, als er sich mit den lettischen Behörden durch beiderseitige Zugeständnisse während der Verhandlungen auf Ergebnisse einigen konnte, die man als „normative Kompromisse“ bezeichnen könnte. Auch war offensichtlich die rechtliche Präzision der Normen (oder in diesem Fall eher ihre Verschwommenheit) ausschlaggebend dafür, bis zu welchem Grad diese Normen verhandelbar und letztendlich kompromissfähig waren. Eine der Strategien des HKNM war die „Übersetzung der Normen“,⁶ d.h. ihre Anpassung an die Bedingungen vor Ort, so dass es oftmals schwierig ist, das Resultat der Tätigkeit des HKNM daran zu messen, ob lettische Gesetze sich mit internationalen Übereinkünften im Einklang befinden oder nicht.⁷ Im Allgemeinen ist es dem HKNM jedoch in etlichen Fällen gelungen, das normative Verhalten der lettischen Seite stärker in Richtung Einhaltung internationaler Normen zu bringen, als es ohne seine Intervention der Fall gewesen wäre.⁸

Dass der HKNM sich auf bestimmte internationale Normen und Standards berief, hatte auch eine politische Dimension: Zum einen gewährleistete es eine hinreichende Begründung für seine Einmischung an sich, zum anderen konnte er dadurch vermeiden, als Vertreter von Minderheiteninteressen wahrgenommen zu werden. Gleichzeitig schuf er damit einen Rahmen für die Debatten über Minderheitenprobleme, in denen die Normen als Gegengewicht zu extremen Positionen dienten. Zwar beriefen sich Vertreter der Minderheiten oftmals auf dieselben internationalen Menschenrechtsvereinbarungen, ihre Meinung fand aber in der Regel keine Beachtung. Sobald jedoch der HKNM (dessen Position normalerweise die Unterstützung der EU fand) auf sie Bezug nahm, gewannen sie an politischem Gewicht und die lettische Seite musste sich auf die eine oder andere Weise mit ihnen auseinandersetzen.

6 „Translation of norms“, Steven Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698, hier: S. 623-625.

7 Die Schwierigkeit, den Grad der Übereinstimmung zu bestimmen, kommt z.B. in der Erklärung des HKNM zu den Gesetzen über die Staatssprache und die Ausführungsbestimmungen zum Ausdruck, die er als „im Wesentlichen im Einklang mit Lettlands [...] internationalen Verpflichtungen“ bezeichnete. Erklärung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten vom 9. Dezember 1999 und vom 31. August 2000 (eigene Übersetzung).

8 Siehe hierzu Saadia Touval, Does the High Commissioner Mediate?, in: Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 712.

Alles in allem war der HKNM immer dann bereit, Kompromisse zu akzeptieren, wenn dadurch seiner Meinung nach die Gefahr der Konflikteskalation reduziert wurde. Auf diese Weise hat der HKNM dazu beigetragen, den Konflikt auf eine normative Ebene zu überführen. In letzter Zeit sind die Beziehungen zwischen Minderheit und Staat in Lettland immer stärker ausgeprägt rechtlicher Natur, was insbesondere in der zunehmenden Zahl von Fällen zum Ausdruck kommt, die von Minderheitenvertretern vor nationale und internationale Gerichte gebracht werden. Auf diese Weise hat der HKNM zur schrittweisen Transformation des Konflikts zwischen Mehrheit und Minderheit in Lettland beigetragen, der als zunächst rein politischer Konflikt in einen rechtlichen Konflikt überführt wurde. Dennoch ist festzuhalten, dass die einstigen Rechte der russischsprachigen Minderheit in den ersten zehn Jahren nach Erlangung der Unabhängigkeit graduell und stetig eingeschränkt wurden. Ob durch internationale Normen gerechtfertigt oder nicht, die Aberkennung vormals vorhandener Rechte wird von der betroffenen Minderheit als äußerst schmerzhaft empfunden.

Der HKNM und politische Konditionalität

Die Berufung auf internationale Rechtsnormen war zwar wichtig, die entscheidenden Argumente aber, mit denen die lettische Regierung letztlich überzeugt werden konnte, die Empfehlungen des HKNM anzunehmen, waren politischer Natur. Der HKNM verknüpfte seine Empfehlungen mit den vorrangigen Zielen der lettischen Außenpolitik, indem er die Unterstützung einflussreicher internationaler Akteure (Europarat, EU und einzelne westliche Regierungen, später auch die NATO) mobilisierte – eine Strategie, die sich als bemerkenswert erfolgreich dabei erwies, die Regierung zur Kooperation zu bewegen. Dem HKNM gelang es in herausragender Weise sicherzustellen, dass seine Empfehlungen von den politisch einflussreichsten internationalen Akteuren immer wieder unterstützt und angesprochen wurden. Auch die enge Abstimmung der Positionen und Handlungen der internationalen Akteure in kritischen Fragen war entscheidend. In den Jahren seiner Tätigkeit in Lettland gelang es dem HKNM, seine Empfehlungen zum Maßstab zu machen, dem sich praktisch allen anderen internationalen Vertreter anschlossen. Die EU erklärte beispielsweise mehrfach ebenso wie der Kommissar des Rates der Ostseestaaten, einzelne Regierungen (insbesondere der skandinavischen Staaten und der USA) und gelegentlich auch die NATO, dass sie sich den Empfehlungen des HKNM „in vollem Umfang anschließen“ und sie „in vollem Umfang unterstützen“. Es ist diese internationale Einmütigkeit, die am meisten zu den positiven Ergebnissen der Intervention beigetragen hat.

Es ist zwar richtig, dass die EU sich wahrscheinlich nicht so effektiv mit der Situation in Lettland hätte befassen können wie es der HKNM getan hat, wahr ist aber auch, dass der HKNM seine Ziele nicht ohne die Unterstützung

der EU erreicht hätte. Das Engagement der EU und des HKNM haben sich ergänzt: Die EU verließ sich auf die Kompetenz und die Erfahrung des HKNM und der HKNM sicherte sich die öffentliche politische Unterstützung der EU für seine Empfehlungen.

Trotz der normativen und politischen Anreize erkannte die lettische Seite jedoch in den meisten Fällen weder, wie wichtig es unter innenpolitischen Gesichtspunkten wäre, den Empfehlungen des HKNM zu folgen, noch, welche Bedeutung ihre Implementierung für Lettlands bilaterale Beziehungen zu Russland hat. Zu Zugeständnissen war sie stets einzig und allein dann bereit, wenn sich dadurch Lettlands Chancen auf einen raschen Beitritt zur EU erhöhten. Eine Liberalisierung der Minderheitenpolitik auf einem Gebiet wurde daher in der Regel durch Verschärfungen in einem anderen Bereich neutralisiert oder wieder wettgemacht. Im Übrigen wurden die Verhandlungen über Minderheitenfragen fast ausschließlich mit dem HKNM und anderen internationalen Vertretern geführt. Identische Vorschläge einheimischer Minderheitenvertreter wurden in den meisten Fällen zurückgewiesen. Das löst Bedenken aus, ob denn in Lettland überhaupt ein fruchtbarer Dialog zwischen der Minderheit und dem Staat stattfindet.

Die Schließung der OSZE-Mission

Die Staatengemeinschaft vertraute dennoch auf die politische Verpflichtung der lettischen Regierung, Probleme, die mit der gesellschaftlichen Konsolidierung zusammenhingen, vorrangig zu behandeln. Die 1993 eingerichtete OSZE-Mission, die sich als unverzichtbare „Infrastruktur“ für den HKNM erwies, ohne die sich seine Arbeit wesentlich schwieriger gestaltet hätte, wurde Ende 2001 geschlossen, da die OSZE-Teilnehmerstaaten ihr Mandat als erfüllt ansahen. Es handelte sich dabei um einen wohl weitgehend symbolischen Beschluss, der Lettlands Beitritt zur NATO und zur EU vorausging. Russland erhob entschiedenen Einspruch gegen die Schließung der Mission,⁹ seine Haltung galt jedoch als vorhersehbar und üblich. Die Amtszeit Max van der Stoeps lief 2001 ebenfalls aus und mit seinem Abschied endeten weitgehend auch die in der Regel aktive Intervention des HKNM, seine häufigen Reisen nach Lettland und die Praxis der Abgabe von Empfehlungen an die Regierung.

Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, warum der Beschluss, das Mandat der Mission nicht zu verlängern, ausgerechnet zu diesem Zeitpunkt erfolgte. Seit 1993 war die Mission sowohl der Regierung ein Partner, der ihr Unterstützung und Beratung anbot, als auch aufmerksamer Beobachter der demokratischen Verpflichtungen, die das Land eingegangen war. Die Vielzahl von Ak-

9 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, 374. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 374, Punkt 3 der Tagesordnung, PC.JOUR/374, 18. Dezember 2001, Anhang.

tivitäten, die sie im Rahmen ihres Mandats ausgeübt hat und die darauf abzielten, eine partizipatorische multiethnische Demokratie in Lettland zu fördern, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Daneben arbeitete die Mission Hand in Hand mit dem HKNM, versorgte ihn mit Informationen und bereitete seine Arbeit hinter den Kulissen vor (z.B. durch die Analyse und Übersetzung von Gesetzesentwürfen oder durch die Teilnahme an den Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse, die für die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen zu Minderheitenfragen zuständig sind). Allein die Anwesenheit der Mission gab unabhängig davon, wie erfolgreich ihre Arbeit letzten Endes tatsächlich war, der Minderheit das Gefühl, dass ein neutraler Dritter anwesend ist, der angesichts einer künstlich zugunsten der Mehrheit gestalteten Machtverteilung gewährleistet, dass Beschlüsse, die die Minderheit betreffen, nicht gänzlich zu deren Nachteil ausfielen. Mit der Schließung der Mission war das vorbei.

Wie zu erwarten war, hat sich eine der kontroversesten Fragen überhaupt, mit denen die OSZE-Mission und der HKNM nun nicht mehr befasst sind, als Ursache wieder zunehmender Spannungen in der lettischen Gesellschaft erwiesen. Die am 1. September 2004 in Kraft getretene Bildungsreform hat zu heftigen Protesten der russischsprachigen Minderheit geführt, die sich durch die ihrer Meinung nach unangebrachte Aufzwingung eines vorwiegend auf Lettisch abgehaltenen Unterrichts in russischsprachigen Schulen schikaniert fühlt. Die Ereignisse der vergangenen zwei Jahre haben gezeigt, dass die Frage des Sprachgebrauchs in Bildungseinrichtungen heikel genug ist, um politische Meinungen zu polarisieren und die Politik in Lettland weiter zu ethnisieren. Die Radikalisierung politischer Ansichten spiegelt sich in den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 wider, an denen die Bürger Lettlands erstmals teilnahmen: Die rechtsgerichtete Parteien erhielten bei den Wahlen überwältigenden Zuspruch. Auch ist Russlands Reaktion auf die lettische Bildungspolitik der Harmonie in den zwischenstaatlichen Beziehungen nicht eben zuträglich. Überdies ist seit dem Abzug der OSZE-Mission, der Beendigung der Tätigkeit des HKNM in Lettland und angesichts des eher begrenzten Engagements der EU die Entstehung negativer Einstellungen gegenüber der EU unter der russischsprachigen Bevölkerung Lettlands zu beobachten – ein Warnsignal, das Lettlands langersehnten EU-Beitritt überschattete. Die Tatsache, dass die fast 500.000 Nicht-Staatsbürger in Lettland nicht das Recht haben, an Kommunalwahlen teilzunehmen, und ihr ungeklärter rechtlicher Status innerhalb der EU gehören nach wie vor zu den heikelsten Fragen auf der politischen Tagesordnung.

Die Zukunft

Die Behauptung, die OSZE habe der lettischen Regierung beim Übergang zur Demokratie entscheidende Hilfestellung geleistet hat, ist wahrlich keine

Übertreibung. Keine andere internationale Organisation hat sich so intensiv mit den heikelsten Problemen, mit denen Lettland in den Jahren nach der Wiederherstellung seiner Unabhängigkeit konfrontiert war, befasst. Die OSZE half beim russischen Truppenabzug, überwachte die Umsetzung politisch sensibler Abkommen zwischen Lettland und Russland und stellte ihre Mechanismen zur Konfliktverhütung zur Verfügung, um dauerhafte Stabilität im Land sicherzustellen. Die Beschäftigung der OSZE mit Fragen der Staatsbürgerschaft und anderen die Lage der russischsprachigen Minderheit betreffenden Themen hat es ermöglicht, den Konflikt zwischen der Minderheit und dem Staat in normative Bahnen zu lenken und die Gefahr der Konflikteskalation zu reduzieren. Dies wurde jedoch in erster Linie dadurch erreicht, dass man die Mitgliedschaft in wichtigen internationalen Organisationen – zunächst im Europarat, später dann in der EU und in der NATO – als Anreiz nutzte.

Nils Muižnieks, Minister für Integrationsfragen, stellte im Jahr 2002 fest, dass „die Möglichkeit der OSZE, die EU und die NATO ins Feld zu führen, eine einmalige historische Gelegenheit war, die sich nun, da der NATO- und der EU-Beitritt näher rücken, wieder verschließt“.¹⁰ Tatsächlich hat die Eigendynamik der Situation vor dem Beitritt zum Erfolg insbesondere des HKNM beigetragen, dennoch belastet nach wie vor eine Reihe ungelöster Fragen die interethnischen Beziehungen in Lettland. Dadurch gewinnt die Frage nach der zukünftigen Rolle der OSZE wieder an Aktualität. Es scheint manchmal, als ob sich das Engagement der OSZE mit dem EU-Beitritt erledigt habe. Angesichts der aktuellen Lage zeigt sich jedoch, dass die Expertise der OSZE im Bereich der Minderheitenrechte auch in Zukunft von größter Bedeutung sein könnte.

Die Dinge liegen heute jedoch völlig anders als bis Ende 2001. Heute ist nicht mehr gewährleistet, dass die präventive Diplomatie der OSZE die gleiche Beachtung finden würde wie damals. Lettland ist Vollmitglied von EU und NATO; die Mitgliedschaft in diesen Organisationen ist nicht länger das Zuckerbrot, mit dem die Regierung dazu bewegt werden könnte, die eine oder andere Empfehlung anzunehmen. Die OSZE-Mission ist nicht mehr im Land und die Einmischung des HKNM ist relativ begrenzt. Auf der anderen Seite wurde eine international akzeptierte Lösung für das Problem der Staatsbürgerschaft gefunden und die zukünftige Stellung der russischsprachigen Bevölkerung ist nicht mehr so extrem unsicher.

Was in dieser Situation wahrscheinlich auch in Zukunft weiterhin ein generelles Problem sein wird, ist die Diskrepanz zwischen dem politischen Einfluss der wichtigsten internationalen Akteure und ihrer Kompetenz in Minderheitenfragen. Der politische Einfluss des Europarats und der OSZE ist

10 Nils Muižnieks, *The OSCE and Latvia: Arm Twisting, Hand Holding or Partnership?*, Vortrag anlässlich der Konferenz „Die OSZE und Lettland: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft“, veranstaltet vom Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies am 20. März 2002 in Riga.

momentan gering – trotz ihrer Kompetenz im Bereich der Minderheitenrechte. Auf der anderen Seite haben die politisch gewichtigeren Akteure, EU und NATO, bislang noch keine starken rechtlichen Instrumente oder nennenswerte Expertise im Bereich Minderheitenrechte entwickelt. Die ersten Schritte der EU in diese Richtung sind die Richtlinie 2000/43/EG zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Richtlinie 2000/78/EG zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, die beide zum *Acquis Communautaire* der EU zählen und relativ starke rechtliche Bestimmungen enthalten. Es ist zu hoffen, dass die rechtsverbindlichen EU-Instrumente zur Nichtdiskriminierung und zum Schutz der Minderheitenrechte ebenso wie ihre Beobachtungstätigkeit weiter ausgebaut werden. Das dürfte jedoch längere Zeit in Anspruch nehmen.

Die heutige innenpolitische Situation in Lettland macht es erforderlich, den in der Gesellschaft noch immer vorhandenen Spannungen international Aufmerksamkeit zu schenken. In dieser Hinsicht sind die Wiederaufnahme der Arbeit des HKNM in Lettland und die Zusammenarbeit des Büros des HKNM mit der EU entscheidend für die Gewährleistung dauerhafter Harmonie. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte könnte für die Entstehung einer solchen Zusammenarbeit besonders wichtig werden.

Ende 2001 unternahm die lettische Regierung als Gegenleistung für die Schließung der OSZE-Mission mehrere Schritte zur formalen Erfüllung der unter dem österreichischen OSZE-Vorsitz erarbeiteten Richtlinien. Der politische Wille, diese Schritte in einen nachhaltigen Prozess umzuwandeln, muss jedoch sowohl auf der Seite der lettischen Regierung als auch auf der Seite der internationalen Akteure vorhanden sein. Max van der Stoels Rat, den er vor der EU-Erweiterung gab, gilt auch noch für ein Lettland, das Vollmitglied der EU ist:

„Manchmal habe ich den Eindruck, dass Minderheitenpolitik nur sehr widerwillig betrieben wird, so als ob man Punkt für Punkt eine Checkliste abhaken müsste, um sich als Staat ein gewisses Ansehen zu erwerben. Es stimmt, dass die Achtung der Minderheitenrechte ein wichtiges Barometer dafür ist, wie weit ein Staat internationale Standards einhält, was wiederum die Integration erleichtert, z.B. den Beitritt zur EU. Sie sollte jedoch nicht als eine ‚einmalige‘ Maßnahme zur Beschwichtigung der internationalen Gemeinschaft gesehen werden. Sie sollte vielmehr als ein Prozess zur Förderung langfristiger interethnischer Stabilität betrachtet werden. Und genau das ist im besten Interesse des betreffenden Staates.“¹¹

11 OSCE HCNM, *Nationhood and Statehood: Reconciling Ethnicity and Citizenship in an Interdependent World*, Rede Max van der Stoels anlässlich des Raoul-Wallenberg-Seminars über Menschenrechte, Budapest, 7. Mai 2001 (eigene Übersetzung).

Menschenhandel – Die Politik der USA und der OSZE-Kontext

Die Vereinigten Staaten sind weltweit führend bei der Bekämpfung des Menschenhandels und weisen beständig auf das Ausmaß des Problems und die Notwendigkeit internationaler politischer Zusammenarbeit zu seiner Bewältigung hin. Die Initiativen der USA beruhen auf Rechtsakten des Kongresses und damit zusammenhängenden Maßnahmen auf nationaler wie internationaler Ebene. Gleichzeitig spielen die USA eine wichtige Rolle in den diesbezüglichen internationalen Verhandlungen in den Vereinten Nationen und insbesondere in der OSZE, die von allen internationalen Organisationen den umfassendsten Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels verabschiedet hat.¹ Die USA widmen einen Teil ihrer Arbeit in den multilateralen Institutionen dem Versuch, die Kluft zwischen miteinander unvereinbaren Interpretationen der Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu überbrücken; dabei stehen sich häufig die so genannten Abolitionisten, die die Prostitution gänzlich abschaffen wollen und sie grundsätzlich mit Menschenhandel in Verbindung bringen, denjenigen gegenüber, die sich für die Rechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern einsetzen. Die USA beobachten Menschenhandel darüber hinaus weltweit und stellen Ländern mit besonders schwerwiegenden Problemen in diesem Bereich gezielt Mittel zur Verfügung.

Grundlage des Einsatzes der USA zur Bekämpfung des Menschenhandels ist das Gesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt (*Victims of Trafficking and Violence Protection Act, VTVPA*) aus dem Jahr 2000, das 2003 vom Kongress erneut in Kraft gesetzt und weiterentwickelt wurde. Das Gesetz sieht jährliche Länderberichte über Menschenhandel weltweit auf der Basis eines Beobachtungssystems vor, das die Länder in drei Kategorien einteilt, sowie die Androhung von Sanktionen gegen diejenigen Länder, die in die unterste Kategorie fallen. Christopher Smith, republikanischer Kongressabgeordneter aus New Jersey und wichtigster Fürsprecher dieses Gesetzes, ist gleichzeitig Vorsitzender der amerikanischen Helsinki-Kommission (*Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission*), des wichtigsten Vehikels, mit dem zahlreiche Anliegen der USA in Bezug auf Menschenhandel Eingang in die OSZE finden. In Anerkennung seiner herausragenden Leistungen im Kampf gegen den Menschenhandel ernannte der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE,

1 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, Anhang: Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels (im Folgenden zitiert als: Aktionsplan der OSZE. OSZE-Dokumente sind größtenteils auf der OSZE-Website, <http://www.osce.org>, verfügbar).

Bruce George, Smith im Jahr 2004 zu seinem Sonderbeauftragten für Fragen des Menschenhandels. Smith ist in der Parlamentarischen Versammlung dafür verantwortlich, Informationen über Menschenhandel im OSZE-Gebiet zusammenzutragen und den Dialog der Teilnehmerstaaten untereinander zu fördern; er berät die Versammlung außerdem bei neuen politischen Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels.²

Menschenhandel und die kriminellen Netzwerke, die ihn betreiben, bringen politische Entscheidungsträger in vielfältige Dilemmata, auf deren wichtigste Aspekte in diesem Beitrag näher eingegangen werden soll. Ein erstes Dilemma betrifft die Rolle des Staates und der Staatengemeinschaft in einer sozialen Sphäre, die traditionell als Privatsphäre gilt und sich staatlichem Einfluss entzieht.³ Das Problem der Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen und des Menschenhandels im Besonderen erfordert jedoch die Koordination sowohl im innenpolitischen als auch im transnationalen Bereich.⁴ Ein zweites Dilemma betrifft die unterschiedlichen Ansätze der Staaten hinsichtlich der Legalität oder der Kriminalisierung von Prostitution und der Frage, ob Prostitution Menschenhandel schürt. Obwohl vieles für einen solchen Zusammenhang spricht, überspielen die wichtigsten internationalen Übereinkünfte gegen Menschenhandel, darunter das VN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, das im Jahr 2000 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen des Übereinkommens über transnationale Kriminalität verabschiedet wurde, der Aktionsplan der OSZE von 2003⁵ und das US-Gesetz zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt die Differenzen in den Positionen der Abolitionisten und derjenigen, die sich für die Rechte der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter einsetzen, indem sie sich einer eher zweideutigen Sprache bedienen.⁶ Gerade diese Zweideutigkeit aber leistet wiederum unterschiedlichen Auffassungen über den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Prostitution Vorschub. Diese innere Spaltung im Kampf gegen den Menschenhandel kann nationale und transnationale Bemühungen zur Verhütung des Menschenhandels unterminieren. Auch müssen

2 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Chairman Smith Appointed as OSCE PA Special Representative on Human Trafficking, Presseerklärung, 2. März 2004.

3 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commission Releases U.S. Statement on Equality of Opportunity for Women and Men at OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Presseerklärung, 20. September 2001.

4 Der Aktionsplan der OSZE sieht im Abschnitt „Verhütung des Menschenhandels“ zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen eine Reihe von Maßnahmen auf nationaler Ebene sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern vor, darunter die „Sensibilisierung für Genderfragen und Gendererziehung auf der Grundlage gleichberechtigter und respektvoller Beziehungen zwischen den Geschlechtern, um dadurch Gewalt gegen Frauen zu verhindern“, Aktionsplan der OSZE, a.a.O. (Anm. 1), S. 11.

5 Der Aktionsplan der OSZE übernimmt die Definition von „Menschenhandel“ aus dem Protokoll der Vereinten Nationen; s. ebenda, S. 1-2.

6 Vgl. Barbara Sullivan, Trafficking in Women: Feminism and New International Law, in: International Feminist Journal of Politics 1/2003, S. 67-91.

kulturelle Voraussetzungen und Traditionen, die Gewalt gegen Frauen begünstigen oder zulassen, angesprochen werden.

Schließlich geht es noch um die Frage, worauf man sich in erster Linie konzentrieren sollte: Sollen die Bemühungen eher dahin gehen, den Opfern zu helfen, oder sollen sie sicherstellen, dass die Kunden der Sexbranche und der Sexindustrie ebenso wenig straffrei davonkommen wie die Menschenhändler selbst? Seit der Kampf gegen den Menschenhandel in seiner Herangehensweise vielschichtiger geworden ist, wächst außerdem der Druck zu gewährleisten, dass sich kein Land und keiner seiner Staatsbürger der Überprüfung oder Strafverfolgung entziehen kann – ganz gleich, ob es sich um Sextouristen (insbesondere bei Sex mit Minderjährigen) oder um Angehörige internationaler *Peacekeeping*- oder Polizeieinsätze handelt.⁷ Damit ist die Frage der Immunität angesprochen.

Diese Dilemmata werden im Folgenden zunächst anhand der Erörterung der unterschiedlichen Definitionen und politischen Konzepte untersucht, die für die Auseinandersetzung mit dem Problem Menschenhandel herangezogen werden. Zweitens wird die Frage behandelt, welchen Ansatz die Vereinigten Staaten dem Problem gegenüber verfolgen. Wie gezeigt werden wird, geben die USA einem Ansatz den Vorzug, in dessen Mittelpunkt das Opfer steht, verorten den Kampf gegen Menschenhandel gleichzeitig aber auch im Rahmen moralischer Vorstellungen und religiöser Überzeugungen sowie im Zusammenhang mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen. Drittens wird die US-amerikanische Gesetzgebung zur Bekämpfung des Menschenhandels untersucht, wobei den Jahresberichten des Außenministeriums zum Menschenhandel und der Kritik an ihrer Methodik und ihren Ausgangshypothesen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der letzte Abschnitt befasst sich mit der Finanzierung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels durch die USA im Rahmen der OSZE. Wie gezeigt werden wird, zielen die amerikanischen Bemühungen zumeist auf eine verstärkte Strafverfolgung und die Unterstützung der Opferhilfe ab. Manche Programme setzen sich auch mit den Ursachen des Menschenhandels auseinander, z.B. in Form von Aufklärungskampagnen in den Medien oder wirtschaftlicher Unterstützung von Frauen in gefährdeten Regionen; Letzteres ist allerdings eher die Ausnahme als die Regel.

7 Vgl: Martina Vandenburg, Testimony on Trafficking of Women and Girls to Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution. Testimony of Martina E. Vandenburg, J.D., Europe Researcher, Women's Rights Division, Human Rights Watch, House Committee on International Relations, Subcommittee on International Operations and Human Rights, 24. April 2002.

Das Phänomen Menschenhandel ist facettenreich und vielschichtig. Eine große Rolle spielen oftmals Faktoren wie häusliche Gewalt, Misshandlung von Frauen und andere Menschenrechtsverletzungen, die Situation in den Übergangswirtschaften und die Feminisierung von Armut und Migration, ungleiche Auswirkungen der Globalisierung, das Aufkommen neuer Sicherheitsbedrohungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitender organisierter Kriminalität sowie die Fülle von Problemen, die in der Folge von Konflikten entstehen.⁸ Bei Menschenhandel geht es nicht nur um „Schubfaktoren“ in den Herkunftsländern, sondern auch um „Sogfaktoren“ in den Zielländern. Man kann sogar von einer politischen Ökonomie des Sexhandels sprechen, die nicht nur die Herkunfts- und Ziel-, sondern auch die Transitländer umfasst.⁹ Diese strukturellen Bedingungen des Menschenhandels erfordern ein in die Tiefe gehendes, breit gefächertes und gemeinsames politisches Handeln, für das sich die OSZE, insbesondere unter rumänischem und niederländischem Vorsitz und mit großer Unterstützung seitens der USA, eingesetzt hat und auch weiterhin einsetzt.¹⁰

Aufgrund seiner Komplexität bietet Menschenhandel sich für zahlreiche unterschiedliche Definitionen des „Problems“ und möglicher politisch-konzeptioneller Reaktionen, die sich z.B. auf die Bereiche Migration, Strafvollzug, Menschenrechte oder auch auf die tiefer liegenden strukturellen Dimensionen erstrecken können, geradezu an. Nimmt man die Menschenrechte als Bezugsrahmen für Menschenhandel, so verlangt dieser verstärkte internationale Aufmerksamkeit dafür, wie Staaten auf Gewalt gegen Frauen reagieren.¹¹ Tief verwurzelte kulturelle Vorstellungen und Gewohnheiten hinsichtlich der Gewalt gegen Frauen stellen jedoch nicht nur Hindernisse für eine wirksame Intervention in Sachen häuslicher Gewalt dar, sondern beeinflussen oder be-

8 Vgl. Nicole Lindstrom, Regional Sex Trafficking in the Balkans: Transnational Networks in an Enlarged Europe, in: *Problems of Post-Communism* 4/2004, S. 45-52; dies., Regional Sex Trafficking Networks and International Intervention in the Balkans, Paper, vorgelegt auf der 45. Jahrestagung der International Studies Association, Montreal, Kanada, 17.-20. März 2004; Daan Everts, Human Trafficking: The Ruthless Trade in Human Misery, in: *Brown Journal of World Affairs* 1/2003, S. 149-158.

9 Vgl. Donna Hughes/Tatyana A. Denisova, The Transnational Political Criminal Nexus of Trafficking in Women from Ukraine, in: *Trends in Organized Crime* 3-4/2001, verfügbar unter: <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes>; Leyla Gülçür/Pinar Ilkcaracan, The "Nata-sha" Experience: Migrant Sex Workers From the Former Soviet Union and Eastern Europe in Turkey, in: *Women Studies International Forum* 4/2002, S. 411-421.

10 Vgl. Everts, a.a.O. (Anm. 8); siehe auch: United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, The Dutch Leadership of the OSCE, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Eighth Congress, First Session, 3. September 2003, Washington 2003; United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Romania's Leadership of the OSCE, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Seventh Congress, First Session, 31. Oktober 2001, Washington 2001.

11 Vgl. Helsinki Commission, a.a.O. (Anm. 3).

grenzen auch die Reaktionsmöglichkeiten staatlicher und internationaler Behörden auf Menschenhandel.¹² Menschenhandel stellt, wie eine von Frauen durchgeführte Kampagne auf der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien hervorhob, „das traditionelle Verständnis von der Verantwortung des Staates für den Menschenrechtsschutz *allein im öffentlichen Bereich*“ in Frage, „da Verletzungen der Rechte von Frauen häufig von *privaten Akteuren im häuslichen Bereich* verübt werden“.¹³ Der seit einiger Zeit bei Sexhändlern zu beobachtende Trend, sich den Behörden zu entziehen, indem sie ihre Geschäfte aus Bars und Clubs in Privatwohnungen verlegen, unterstreicht, wie wichtig es ist, die traditionelle Denkweise, die dem Eingreifen des Staates Grenzen setzt, zu überwinden.¹⁴

Die vom US-amerikanischen Kongress verabschiedeten Gesetze gegen Menschenhandel gehen auf Beschlüsse des Repräsentantenhauses und des Senats aus dem Jahr 1998 zurück, in denen das Justizministerium aufgefordert wurde, einen Bericht über die USA als Zielland von Menschenhandel vorzubereiten. Die Clinton-Regierung verfolgte seinerzeit eine Politik, mit der einerseits der Schutz der Opfer sichergestellt, andererseits aber auch den Anliegen von Sexarbeiterinnen und deren Interessenverbänden, einschließlich der *International Human Rights Law Group* (IHLRG), Rechnung getragen werden sollte. Unterstützt wurde dieser Kurs im Senat vor allem von dem liberalen Demokraten Paul Wellstone und dem Demokraten Louis Slaughter. Der Ansatz rief jedoch den Widerstand radikaler Feministinnengruppen auf den Plan, darunter rund 13 NGOs wie z.B. die radikal-feministische *Coalition Against Trafficking in Women* (CATW), *Equality Now*, *Feminist Majority*, *Protection Project* und die *National Organization of Women*. In einem für amerikanische politische Verhältnisse unüblichen Schritt stellten diese Gruppen sich auf die Seite der Konservativen im Kongress und formierten sich zu einem Bündnis mit der *Moral Majority* und anderen konservativen Gruppierungen wie z.B. dem *Family Research Council*, dem *Religious Action Center of Reformed Judaism* und der *National Association of Evangelicals*.¹⁵

12 Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting: Prevention and Combating Violence against Women, Vienna, 18-19 March 2002, Final Report, Wien 2002, S. 3.

13 Elisabeth Jay Friedman, Gendering the Agenda: the Impact of the Transitional Women's Rights Movement at the U.N. Conferences of the 1990s, in: Women Studies International Forum 4/2003, S. 313-331, S. 12 (Hervorheb. J.L.; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Vgl. UNDP (Hrsg.), UNICEF, UNOHCHR, OSCE/ODIHR, Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe, o.O. 2003, unter: <http://www.unhcr.ch/women/trafficking.pdf>; Human Rights Watch, Hopes Betrayed: Trafficking of Women and Girls to Post-Conflict Bosnia and Herzegovina for Forced Prostitution, o.O. 2002, unter: http://www.hrw.org/reports/2002/bosnia/#P121_3636; Stability Pact for South Eastern Europe (Task Force on Trafficking in Human Beings), First Annual Report on Victims of Trafficking in South Eastern Europe, Regional Clearing Point Report, o.O. 2003, unter: <http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/ServletSearchPublication?event=detail&id=2831>.

15 Vgl. Leslie Ann Jeffrey, U.S. Anti-Trafficking Policy and Neo-Imperial Masculinity: The Right Man for the Job, Paper, vorgelegt auf der 45. Jahrestagung der International Studies Association, Montreal, Kanada, 17.-20. März 2004, S. 8-9; vgl. ebenso Conference Report on H.R. 3244, Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Hon. Christo-

Diese neuartige Koalition fand im Kongress in der Person des republikanischen Abgeordneten Christopher Smith, seines Zeichens Vorsitzender der Helsinki-Kommission und Schlüsselfigur in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, einen bereitwilligen Fürsprecher. Smith spielte z.B. eine führende Rolle bei der Ausarbeitung der umfassenden Erklärung über den Menschenhandel, die die Parlamentarische Versammlung der OSZE im Juli 1999 auf ihrer Jahrestagung in St. Petersburg verabschiedete und die den Grundstein für die Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Europäischen Sicherheitscharta legte, die im November 1999 vom OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedet wurde.¹⁶

Parallel zu seiner Funktion in der OSZE wurde Smith damit gleichzeitig zum Hauptförderer des VTVPA 2000 im amerikanischen Kongress. Das Gesetz definiert Sexhandel als schwere Form des Menschenhandels, in der „(a) eine kommerzielle Handlung durch Gewalt, Betrug oder Nötigung herbeigeführt wird oder bei der die Person, die dazu veranlasst wird, eine solche Handlung zu begehen, jünger als 18 Jahre ist“, oder (b) als „die Anwerbung, Beherbergung, Beförderung, Bereitstellung oder Beschaffung einer Person zu Arbeits- oder Dienstleistungszwecken durch Gewalt, Betrug oder Nötigung zum Zwecke der Unterwerfung unter unfreiwillige Knechtschaft, Leibeigenschaft, Schuldknechtschaft oder Sklaverei“.¹⁷ Diese Definition enthält nicht so ausdrücklich wie das VN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels das Element der Ausbeutung.

Die Abolitionisten, nach deren Ansicht Sexhandel und Prostitution *prinzipiell miteinander verknüpft* sind, sehen den US-amerikanischen Ansatz (sowie denjenigen des VN-Protokolls) tendenziell mit ihrer Position im Einklang.¹⁸ So stellte die CATW fest: „[...] der Wortlaut des Protokolls bedeutet, dass die Ideale der Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels von 1949 aufrechterhalten werden, dass die ‚Ausnutzung der Prostitution und Menschenhandel untrennbar miteinander verbunden sind‘ und dass es eine Einwilligung in den Menschenhandel oder in die ‚sexuelle Ausnutzung‘ der Prostitution gar nicht geben kann“.¹⁹ Im Gegensatz dazu besteht die *Global Alliance Against Trafficking in Women* (GAATW) allerdings darauf, dass das „Protokoll zum Menschenhandel eine klare Abkehr von dem in der Konvention von

pher H. Smith of New Jersey, Congressional Record Nr. 123, Washington, D.C., 5. Oktober 2000.

16 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commission Efforts Reflected in Istanbul Charter, Presseerklärung, 19. November 1999.

17 Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000: Trafficking in Persons Report 2002, Washington, D.C., Juni 2002, S. 3.

18 Vgl. Jeffrey, a.a.O. (Anm. 15), Jeffrey zitiert hier Melissa Ditmore; vgl. ebenso Donna Hughes, The 2002 Trafficking in Persons Report: Lost Opportunity for Progress, Testimony on “Foreign Government Complicity in Human Trafficking: A Review of the State Department’s 2002 Trafficking in Persons Report”, U.S. House Committee on International Relations, Washington, D.C., 19. Juni 2002, unter: <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/pubtrftalks.htm>.

19 Sullivan, a.a.O. (Anm. 6), S. 82.

1949 verabschiedeten Ansatz bedeutet, da es „Staaten ausdrücklich ermöglicht, ihr Augenmerk lediglich auf Zwangsprostitution zu richten [...] von den Regierungen aber nicht verlangt, jegliche Form der Prostitution von Erwachsenen als Menschenhandel zu behandeln“.²⁰ Die GAATW betrachtet das Problem des Menschenhandels zudem im breiteren wirtschaftlichen Kontext. Sie setzt sich für die Legalisierung von Sexarbeit ein, um so den Frauen zu Arbeitsrechten zu verhelfen. Diese Unterschiede wirken sich – beispielsweise auf dem Balkan – auch an der Basis aus: „Einige lokale NGOs, wie z.B. das Netzwerk der La-Strada-Sektionen, arbeiten enger mit der IOM [Internationale Organisation für Migration] zusammen, um bei der Rückführung von Opfern von Menschenhandel in ihre Herkunftsländer und bei ihrer Wiedereingliederung Hilfestellung zu leisten. Andere örtliche NGOs, wie z.B. ASTRA mit Hauptsitz in Belgrad, stehen dem Ansatz von GAATW näher.“²¹ ASTRA (*Anti Sex Trafficking Action*) strebt die Entkriminalisierung der Prostitution an und bietet den Frauen als Alternative zur Rückführung Hilfe bei der Integration in die reguläre lokale Wirtschaft an.²²

Zur Herstellung eines normativen Konsenses zum Menschenhandel

Ein normativer Wandel in den internationalen Beziehungen vollzieht sich nur sehr langsam. Der Prozess kann jedoch an Dynamik gewinnen, wenn sich eine genügende Anzahl von Ländern hinter eine Norm stellt, bis ein Wendepunkt erreicht ist und sie auf breite Akzeptanz stößt.²³ Entscheidend ist dabei die intellektuelle Führung. Sie erfordert von den Staaten und NGOs in der internationalen Gemeinschaft Wissen, Kompetenz, Zeit und Engagement um das Bewusstsein für eine Sache zu schärfen, „Erziehungsarbeit“ zu leisten, neue politische Initiativen in die Wege zu leiten und mit gutem Beispiel voran zu gehen, um damit zu demonstrieren, dass ein Wandel möglich ist. Die Regierung unter George W. Bush hat den Kampf gegen den Menschenhandel zu einem entscheidenden Aspekt der US-amerikanischen Außenpolitik in den bilateralen Beziehungen mit andern Ländern, aber auch in regionalen Organisationen und in den Vereinten Nationen gemacht.²⁴ In seiner

20 Ebenda.

21 Lindstrom, *Regional Sex Trafficking in the Balkans*, a.a.O. (Anm. 8), S. 49.

22 Vgl: ebenda.

23 Vgl. Martha Finnemore/Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization* 4/1998, S. 887-917.

24 Die Betonung, die die Bush-Administration auf die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen legt, mag überraschen, bedenkt man, wie viel Aufmerksamkeit sie dem Kampf gegen den Terrorismus widmet. Beide Feldzüge sind jedoch in Wirklichkeit miteinander verknüpft. Die taktische Nutzung von Menschen- und Frauenrechten (oder „Frauenfragen“, was für die Bush'sche Rhetorik typischer ist) ist in der Tat Teil des Versuchs der Regierung, Rechtfertigungen für den Kampf gegen den Terrorismus und die militärischen Interventionen in Afghanistan und im Irak zu finden. Siehe hierzu Krista Hunt, die dieses Vorgehen als „strategische Vereinnahmung“ bezeichnet, und Julie Mertus, die Bush's Betonung der Menschenrechte eine „Lockvogelaktik“ nennt; Krista Hunt, *The Strategic Co-optation of*

Rede vor der VN-Generalversammlung im Jahr 2003 zählte er den Kampf gegen den Menschenhandel zu den Grundsätzen seiner Politik. „Der Missbrauch und die Ausbeutung der Unschuldigen und Schwächsten“, so Bush, „ist ein besonderes Übel. Die Opfer des Sexgeschäfts haben nur wenig vom Leben gesehen, bevor sie die allerschlimmsten Seiten des Lebens kennen lernen – einen Abgrund aus Brutalität, Einsamkeit und Angst.“ Auf einer Konferenz zum Thema Menschenhandel stellte Bush vor kurzem erneut fest: „Menschliches Leben ist ein Geschenk unseres Schöpfers – es darf niemals zur Ware werden. Es gehört schon eine besondere Verderbtheit dazu, die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft auszubeuten und zu verletzen.“²⁵ Der Ansatz der Bush-Regierung gegenüber Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels fällt also eindeutig unter das, was Kritiker eine „Opferperspektive“ („*victim's frame*“²⁶) nennen, obwohl die Regierung zunehmend dazu übergeht, Menschenhandel auch im Kontext der organisierten Kriminalität und gravierender Sicherheitsbedrohungen wie Drogen- und Waffenhandel zu sehen.²⁷

Der jährliche Menschenhandelsbericht des Außenministeriums ist der entscheidende Mechanismus, mit dem die Vereinigten Staaten beim normativen und politischen Wandel im Hinblick auf Menschenhandel im OSZE-Kontext und weltweit den Hebel ansetzen.²⁸ Das Büro zur Beobachtung und Bekämpfung des Menschenhandels, das 2001 vom amerikanischen Außenministerium eingerichtet wurde, um die Planung und Durchführung amerikanischer Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu leiten, wendet ein dreistufiges System zur Bewertung von Regierungsmaßnahmen zur Beseitigung von Menschenhandel an. Die Informationen werden von den US-Botschaften gesammelt und in Gesprächen mit den Gastgeberländern, lokalen NGOs, offiziellen Stellen, der Polizei, Journalisten und Opfern sowie aus NGO-Berichten gewonnen. Andere Informationsquellen sind z.B. UNICEF, der UNHCR, das IOM, *Human Rights Watch*, *Amnesty International*, das *Pro-*

Women's Rights: Discourse in the „War on Terrorism“, in: *International Feminist Journal of Politics* 1/2002, S. 116-121; Julie A. Mertus, *Bait and Switch? Human Rights and U.S. Foreign Policy*, FPIF Policy Report 2004, unter: http://www.fpif.org/papers/2004rights_body.html.

25 George W. Bush, President Announces Initiatives to Combat Human Trafficking, Tampa Marriott Waterside Hotel, Tampa, Florida, Presseerklärung des Weißen Hauses, 16. Juli 2004, S. 2, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/07/print/20040716-11.html>.

26 Sullivan, a.a.O. (Anm. 6), S. 73. Diese Perspektive spiegelt sich in der Tat auch im Titel des Gesetzes zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und Gewalt (*Victims of Trafficking and Violence Protection Act*) wider. Kritiker der „Opferperspektive“ argumentieren, dass dieser radikalfeministische Ansatz rassistisch und neokolonialistisch sei und Frauen aus der Dritten Welt als ungebildet, hilflos und naiv darstelle und sie stets in der Opferrolle und in Traditionen gefangen sehe. Auf der anderen Seite werde der Westen als kompetenter und geeigneter Retter dargestellt; vgl. Jeffrey, a.a.O. (Anm. 15), S. 3.

27 Vgl. Department of State, *Trafficking in Persons Report*. Released by the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, Washington, D.C., 14. Juni 2004, S. 2.

28 Vgl. Department of Justice, *Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons*, Washington, D.C., 2003, S. 19, unter: http://www.usdoj.gov/crt/crim/wetf/us_assessment.pdf.

tection Project und Berichte in den Medien. Darüber hinaus werden auch von amerikanischen Regierungseinrichtungen wie dem Büro für Demokratie, Menschenrechte und Arbeit und dem Büro für Bevölkerung, Flüchtlinge und Migration im Außenministerium Informationen zur Verfügung gestellt und Unterstützung geleistet.²⁹

Der Menschenhandelsbericht erfasste in seiner 2001 zunächst erschienenen Form diejenigen Länder, in denen es eine große Zahl von Menschenhandelsopfern gab, sofern ausreichende und zuverlässige Informationen zur Verfügung standen. Konkret hieß das: einige Hundert oder mehr. Diejenigen Länder, die die Mindeststandards des VTPVA einhielten, kamen in Kategorie 1. Diejenigen in Kategorie 2 erreichten diese Mindeststandards zwar nicht, galten aber als Länder, die beachtliche Anstrengungen zu ihrer Einhaltung unternahmen. Die Länder in Kategorie 3 hatten auch das versäumt.³⁰ In die letzte Kategorie fielen im Jahr 2001 neun OSZE-Staaten. Wie der Vorsitzende der Helsinki-Kommission Smith erklärte, hatten sich diese Länder wie andere OSZE-Staaten auch dazu verpflichtet, „diejenigen, die Menschenhandel betreiben, zu bestrafen und ihre Opfer besser zu schützen“. Aus seiner Sicht diene der Menschenhandelsbericht dazu daran zu erinnern, dass „die Vereinigten Staaten von den OSZE-Ländern erwarten, dass sie ihren Verpflichtungen nachkommen“.³¹

Auch wenn auf Länder, die sich z.B. aufgrund interner Konflikte in einer besonders schwierigen Situation befinden oder instabil sind, gewisse Rücksichten genommen werden, verlangt der VTPVA – erstmals im Bericht von 2003 – die Verhängung von Sanktionen gegen Länder, die keine größeren Anstrengungen unternehmen. Die Sanktionen sollen weder humanitäre Hilfsleistungen noch Handelshilfen betreffen, können aber unter Umständen dazu führen, dass die USA sich in internationalen Institutionen wie z.B. dem Internationalen Währungsfonds oder multilateralen Entwicklungsbanken, einschließlich der Weltbank, gegen Hilfsleistungen aussprechen.³²

Der Menschenhandelsbericht 2001 befasste sich mit 89 Ländern, davon fielen 18 in Kategorie 1, darunter neun OSZE-Staaten, 52 in Kategorie 2, darunter zehn OSZE-Staaten, und 19 in Kategorie 3, darunter sieben OSZE-Staaten.

29 Vgl. Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000: Trafficking in Persons Report 2002, Washington, D.C., 2002, S. 7.

30 Wie im Menschenhandelsbericht 2001 erläutert, verlangt der VTPVA vom Außenministerium die Anwendung mehrerer Kriterien zur Bestimmung, ob ein Land beachtliche Anstrengungen unternimmt oder nicht. Dazu gehört die Begutachtung „1. des Ausmaßes des Menschenhandels in dem Land, 2. des Umfangs der Nichteinhaltung der Mindeststandards seitens der Regierung, insbesondere des Ausmaßes, in dem Regierungsmitarbeiter in den Menschenhandel verwickelt sind, und 3. der Frage, welche Maßnahmen sinnvoll sind, die Regierung zur Einhaltung der Mindeststandards unter Berücksichtigung ihrer Mittel und Möglichkeiten zu befähigen“, Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report (2001), Washington, D.C., 2001, S. 5-6.

31 Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commissioners Praise First Annual Report on Trafficking in Persons, Presseerklärung, 13. Juli 2001.

32 Vgl. Department of State 2001, a.a.O. (Anm. 30), S. 6.

Ein Jahr später hatten einige der Länder in der zweiten und dritten Kategorie beachtliche Fortschritte gemacht. So verbesserten sich beispielsweise Rumänien, Albanien, Kasachstan und Jugoslawien von Kategorie 3 in Kategorie 2 und die Tschechische Republik, Frankreich, Litauen, Mazedonien und Polen von Kategorie 2 in Kategorie 1. Von den OSZE-Staaten befanden sich somit 2002 nur noch Armenien, Bosnien und Herzegowina, Griechenland, Kirgistan, Russland, die Türkei und Tadschikistan in Kategorie 3. Das Außenministerium hat die Zahl der von ihm beobachteten Länder von 89 im ersten Menschenhandelsbericht aus dem Jahr 2001 auf inzwischen 140 Länder im jüngsten Menschenhandelsbericht aus dem Jahr 2004 erhöht.

Das Engagement der USA: Reaktionen und Kritik

Das amerikanische Außenministerium war Gastgeber zahlreicher Treffen, zu denen NGOs eingeladen wurden, um sie einerseits an den Vorbereitungen für die jährlichen Menschenhandelsberichte und der Entwicklung von Programmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beteiligen und andererseits die Zusammenarbeit mit ihnen zu vertiefen.³³ *Human Rights Watch* und andere NGOs, wie z.B. die *International Justice Mission*, *World Vision*, die Heilsarmee und die *Southern Baptist Ethics and Religious Liberty Commission*, haben jedoch mehrfach Bedenken hinsichtlich der Methodik des jährlichen Menschenhandelsberichts geäußert. Kritiker behaupten, dass beispielsweise die in dem Bericht aus dem Jahre 2002 angelegten Maßstäbe nicht streng genug gewesen seien, um die Länder wirklich evaluieren zu können, so dass das tatsächliche Ausmaß der Verbrechen schöngefärbt sei. In ihrer Sachverständigenaussage vor dem Ausschuss für Internationale Beziehungen des Repräsentantenhauses erklärte Donna H. Hughes, internationale Expertin für Menschenhandel, der Bericht hänge die Messlatte für die Anstrengungen der Länder bei der Bekämpfung des Menschenhandels „traurig tief“. Obwohl die Strafverfolgung der Menschenhändler der gewichtigste Faktor für die Einstufung war, befand Hughes, dass es „Länder in Kategorie 2 und sogar in Kategorie 1 gebe, die nur wenige, wenn überhaupt einen Menschenhändler hinter Gitter gebracht haben“.³⁴

Hughes kritisierte den Menschenhandelsbericht 2002 auch deshalb, weil in ihm versäumt wurde, die Nachfragefaktoren, die den Bedarf an Menschenhandel für das Sexgewerbe überhaupt erst wecken, zu nennen, und insbesondere deshalb, weil in ihm keine Verbindung zwischen legaler Prostitution und der Nachfrage nach Sexarbeiterinnen hergestellt wird. Sie stellte fest, dass „Botschafterin Ely-Raphel [Beraterin von Außenminister Colin Powell, Büro zur Beobachtung und Bekämpfung des Menschenhandels, J.L.] den Besu-

33 Vgl. Department of State, Victims of Trafficking and Violence Protection Act 2000: Trafficking in Persons Report, Washington, D.C., 11. Juni 2003, S. 5-6.

34 Hughes, a.a.O. (Anm. 18), S. 2.

chern von Informationsveranstaltungen mitteilte, dass das Evaluierungsteam Prostitution oder die Nachfrage nach Menschenhandelsopfern in seiner Bewertung staatlicher Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung von Menschenhandel nicht berücksichtigt hat³⁵ und dass die Annahme eines „Zusammenhangs zwischen legalisierter Prostitution in Ländern wie den Niederlanden, Deutschland und Australien und dem Frauen- und Kinderhandel für die Sexbranche nur auf vereinzelt Beobachtungen beruht“.³⁶ Hughes legte hingegen in ihrer Sachverständigenaussage überzeugende Beweise dafür vor, dass die Legalisierung der Prostitution in den Niederlanden im Jahr 2000 sowie die Lockerung der Gesetze gegen Zuhälterei bzw. die Legalisierung des Betriebens von Bordellen in Deutschland (wo Prostitution bereits legal war) im Jahr 2001 zu einem signifikanten Anstieg der Zahl ausländischer Frauen, die in diesen Ländern, aber auch in anderen westeuropäischen Zielländern im Sexgewerbe tätig sind, geführt hat.³⁷ Darüber hinaus kommt es in Ländern, die die Sexindustrie dulden und legalisieren, zu einem Anstieg der Kinderprostitution. Mit Blick auf diese Ergebnisse bezeichnete sie den Menschenhandelsbericht 2002 als „verpasste Chance“.³⁸

Das Außenministerium hat sich inzwischen bemüht, einige der Kritikpunkte in den folgenden Menschenhandelsberichten zu berücksichtigen, u.a. durch Veränderungen in der Methodik der Berichte,³⁹ was durchaus Anerkennung fand. So stellte z.B. *Human Rights Watch* fest, dass der Bericht aus dem Jahr 2003 die einzelnen Länderberichte verbessert habe und auch Informationen über sowohl innerstaatlichen als auch internationalen Menschenhandel zum Zwecke verschiedener Arten der Zwangsarbeit enthalte. Dennoch machte *Human Rights Watch* noch immer zahlreiche methodische Mängel des Menschenhandelsberichts 2003 aus. So kritisierte es z.B.:

„Das Außenministerium rechnet konsequent auch dann Ländern Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels an, wenn sie keine Gesetze verabschiedet haben, die insbesondere alle Formen der Zwangsarbeit als Menschenhandel verbieten, oder wenn sie es versäumt haben, das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das maßgeblichste internationale Menschenrechtsdokument zum Menschenhandel,

35 Ebenda.

36 Ebenda.

37 Vgl. Ebenda, S. 3-4. Hughes kritisiert den Menschenhandelsbericht 2002 vor allem deshalb, weil er Länder wie die Niederlande und Deutschland in Kategorie 1 einordnet. Sie berichtet, dass die holländische Sexindustrie jährliche Einnahmen in Höhe von einer Mrd. US-Dollar verzeichnet – d.h. fünf Prozent der holländischen Wirtschaft; gleichzeitig bedeutet das einen Anstieg um 25 Prozent in den letzten zehn Jahren. Die Einnahmen, die in Deutschland von der Sexindustrie erzeugt werden, werden auf 4,5 Mrd. US-Dollar jährlich geschätzt.

38 Ebenda, S. 5.

39 Vgl. Department of State 2002, a.a.O. (Anm. 29), S. 5.

zu unterzeichnen oder zu ratifizieren. Ein weiterer Mangel besteht unverändert darin, dass Kategorie 2, in die 75 Länder fallen, eine All-weltskategorie bleibt. Kategorie 2 umfasst Länder mit unterschied-lichsten Menschenhandelsbilanzen. Der Bericht versäumt ebenfalls, seine konkreten Mindeststandards für den Aufstieg von einer Kategorie in die nächst höhere klar darzulegen.“⁴⁰

Human Rights Watch hat einige spezifische Empfehlungen für zukünftige Berichte abgegeben, darunter die Einbeziehung „verlässlicher Daten über die Zahl der Opfer von Menschenhandel in den einzelnen Ländern, aufgeschlüs-selt nach Alter, Geschlecht, Nationalität und der Art der Zwangsarbeit, die sie ausüben“, die Einordnung jedes Landes, das „Opfer von Menschenhandel ohne Gerichtsverfahren abschiebt oder inhaftiert“, in Kategorie 3 sowie der Ausschluss jedes Landes, das es „versäumt, besondere Gesetze zum Verbot des Menschenhandels zu verabschieden“, aus Kategorie 1. *Human Rights Watch* forderte ebenso die Aufnahme des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau sowie seines Zusatzprotokolls in die Liste einschlägiger internationaler Übereinkünfte im Anhang des Berichts. Schließlich verlangte *Human Rights Watch* vom Außenministerium die Ge-währleistung, dass in zukünftigen Berichten „Bemühungen zur Beseitigung und Bestrafung von Korruption in der Bewertung der Bilanz eines Landes bei der Bekämpfung von Menschenhandel angemessen berücksichtigt werden“.⁴¹ Das Gesetz zur erneuten Inkraftsetzung des Schutzes der Opfer von Men-schenhandel (*Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, TVPRA*) aus dem Jahr 2003 enthält einige neue Beobachtungskriterien und trägt damit einigen der Kritikpunkte Rechnung, die zuvor von den Kritikern früherer Menschenhandelsberichte geäußert worden waren. So ist die Bewertung in den einzelnen Länderberichten seit 2003 aufgeschlüsselt nach den Rubriken „Strafverfolgung“, „Opferschutz“ und „Präventive Maßnahmen“. Außerdem listet der Bericht aus dem Jahr 2004 das Übereinkommen zur Beseitigung je-der Form der Diskriminierung der Frau im Anhang auf und führt eine spe-zielle Beobachtungsliste ein, die diejenigen Länder umfasst, die aus Katego-rie 3 in Kategorie 2 oder aus Kategorie 2 in Kategorie 1 aufgestiegen sind. Darüber hinaus finden sich auf ihr Länder aus Kategorie 2, in denen die Zahl der Opfer schwerer Formen des Menschenhandels besonders hoch ist oder signifikant steigt, denen es nicht gelingt, „Beweise für im Vergleich zum Vorjahr erhöhte Anstrengungen bei der Bekämpfung schwerer Formen des Menschenhandels zu erbringen“, oder in denen „die Feststellung, dass sie be-achtliche Anstrengungen zur Erreichung der Mindeststandards unternähmen,

40 Human Rights Watch, U.S. State Department Trafficking Report Undercut by Lack of Analysis, Presserklärung, 11. Juni 2003, S. 1, unter: <http://www.hrw.org/press/2003/06/traffickingreport.htm>.

41 Zu den Empfehlungen siehe ebenda.

auf Verpflichtungen beruhte, im folgenden Jahr weitere Schritte zu unternehmen“.⁴²

Der Menschenhandelsbericht 2004 befasst sich erstmals auch mit Zwangsarbeit als einem Aspekt von Menschenhandel, einer zweiten Dimension des ursprünglichen TVVPA aus dem Jahr 2000. Er stellt außerdem den Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Prostitution fest. Im Menschenhandelsbericht 2004 heißt es dazu:

„Umfangreiche wissenschaftliche Studien und Untersuchungen nicht-staatlicher Organisationen bestätigen einen direkten Zusammenhang zwischen Prostitution und Menschenhandel. Prostitution und damit zusammenhängende Aktivitäten wie z.B. Zuhälterei, Kuppelei, Förderung der Prostitution oder das Betreiben von Bordellen tragen zum Menschenhandel bei, indem sie den Betreibern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung der Opfer als Fassade dienen. Eine Studie der schwedischen Regierung hat aufgedeckt, dass ein Großteil der ungeheuren Gewinne, die von der weltweiten Prostitutionsindustrie erzeugt werden, direkt in die Taschen von Menschenhändlern fließen. Die Internationale Organisation für Migration schätzt, dass jedes Jahr 500.000 Frauen an lokale Prostitutionsmärkte in Europa verkauft (gehandelt) werden.“⁴³

Der Menschenhandelsbericht hält des Weiteren fest, dass „es keinerlei Belege dafür gibt, dass die Legalisierung [der Prostitution] in irgendeinem Land zu einer Senkung der Zahl der Menschenhandelsopfer geführt hat; NGOs, die in diesem Bereich tätig sind, stellen fest, dass die Zahl der Opfer von Menschenhandel häufig steigt. Kurzum: Dort, wo Prostitution legalisiert ist, entsteht ein ‚Schwarzmarkt‘ für Menschenhandel, da die Ausbeuter ihre Gewinne dadurch zu maximieren versuchen, dass sie die Kosten für die behördliche Überprüfung des legalen Prostitutionsmarktes umgehen“.⁴⁴ Der Bericht von 2004 fordert eine koordinierte Strategie, die auf alle Aspekte des Handels abzielt: Angebot, Nachfrage und Händler.⁴⁵ Eine weitere wichtige Neuerung in den Berichten von 2003 und 2004 sind weltweit zusammengetragene Informationen über bewährte Verfahren.

Kritisiert werden muss jedoch weiterhin, dass im Mittelpunkt der vom amerikanischen Kongress in Auftrag gegebenen jährlichen Beobachtung und Berichterstattung die Probleme anderer Länder bei der Bekämpfung des Menschenhandels stehen, die Vereinigten Staaten aber – die das letztendlich beurteilen – jedoch von dieser Überprüfung ausgenommen sind. Diese Lücke wurde teilweise durch das Mandat des TVVPA von 2003 geschlossen. Der

42 Department of State 2004, a.a.O. (Anm. 27), S. 14.

43 Ebenda, S. 7.

44 Ebenda, S. 12.

45 Vgl. ebenda, S. 11.

TVPRA ersucht den Justizminister der Vereinigten Staaten um die jährliche Vorlage eines Berichts an den Kongress, beginnend mit dem 1. Mai 2004. Kritiker weisen darauf hin, dass die USA im ersten Jahr der Berichterstattung die geschätzte Zahl der jährlich in die USA verkauften Personen erheblich nach unten korrigiert haben – von zuvor geschätzten 50.000 auf nunmehr 14.500-17.500 Personen.⁴⁶ Als Begründung für diese deutlich niedrigeren Schätzungen wird eine neue Methode zur Ermittlung von Menschenhandelsopfern in den USA genannt.⁴⁷ Trotz der steigenden Zahlen strafrechtlicher Verfolgung in den letzten Jahren und der ebenfalls gestiegenen Zahl von Opfern, denen geholfen wurde, räumen sowohl der Ashcroft-Bericht⁴⁸ als auch ein weiterer vom Justizministerium im Jahre 2003 herausgegebener Bericht ein, dass die Zahl der Fälle von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder Zwangsarbeit, die gerichtlich verfolgt wurden, gemessen an der geschätzten Größenordnung des Problems doch eher gering ist.⁴⁹

Die Vereinigten Staaten gerieten auch aufgrund des Verhaltens amerikanischer Staatsbürger in internationalen *Peacekeeping*- und Polizeieinsätzen in die Kritik. *Human Rights Watch* hat 2002 einen extrem kritischen Bericht unter dem Titel „Verratene Hoffnungen“⁵⁰ veröffentlicht, der die Verwicklung u.a. US-amerikanischer Angehöriger der SFOR in Bosnien und Herzegowina in den Menschenhandel enthüllt. Der Bericht beschreibt, wie zivile Mitarbeiter der Sicherheitsfirma *DynCorp*, die im Rahmen der SFOR auf US-Militärstützpunkten in Bosnien und Herzegowina beschäftigt waren, „sich am Kauf von Frauen und Mädchen beteiligten. Obwohl diese US-amerikanischen Angestellten nur ‚funktionale‘ Immunität (d.h. Immunität ausschließlich für Handlungen im Zusammenhang mit ihren offiziellen Aufgaben) genossen, war bis Oktober 2002 noch kein einziger in Bosnien und Herzegowina wegen strafbarer Handlungen in Zusammenhang mit Menschenhandel strafrechtlich verfolgt worden.“⁵¹ Stattdessen wurden sie schleunigst in die Vereinigten Staaten zurückgeholt und entgingen so strafrechtlichen Ermittlungen in Bosnien. Obwohl die US-Regierung gemäß einem Gesetz aus dem Jahre 2000 für derartige Fälle zuständig ist, geschah nichts. US-Angehörige der IPTF der Vereinten Nationen in Bosnien, die ebenfalls des Menschenhandels bezichtigt wurden, genossen noch im Oktober 2002 entsprechend einem US-amerikanischen Gesetz Schutz vor Strafverfolgung im Falle strafbarer Handlungen während ihrer Zugehörigkeit zu einer Mission der Vereinten Nationen. *Human Rights Watch* stellte dazu fest, dass „US-Gerichte daher für IPTF-Beobachter, die im Ausland am Kauf von Frauen und Mädchen beteiligt waren,

46 Vgl. Jeffrey, a.a.O. (Anm. 15), S. 2.

47 Vgl. Department of State 2004, a.a.O. (Anm. 27), S. 12.

48 Department of Justice, Report to Congress from Attorney General John Ashcroft on U.S. Government Efforts to Combat Trafficking in Persons in Fiscal Year 2003, Washington, D.C., 2004.

49 Vgl. Department of Justice, a.a.O. (Anm. 28), S. 11-12; siehe ebenso Bush, a.a.O. (Anm. 25), S. 2.

50 Human Rights Watch, *Hopes Betrayed*, a.a.O. (Anm. 14).

51 Ebenda, S. 2.

auch nach deren Rückkehr in die Vereinigten Staaten rechtlich nicht zuständig waren“.⁵²

Auch die Helsinki-Kommission hat ihre Besorgnis über ein derartiges Verhalten und die gleichzeitige Immunität zum Ausdruck gebracht. In einer schriftlichen Anfrage an Vizeaußenminister Richard L. Armitage vom 2. Mai 2003 ersuchten die Kommissionsmitglieder um Aufklärung, „welche Anstrengungen die Regierung gegen das Aufkommen einer Prostitutions- und Menschenhandelsindustrie im Nachkriegs-Irak unternimmt, die durch den Zustrom internationalen Personals aus den Vereinigten Staaten und anderen Ländern angeheizt wird“. Sie hoben angesichts florierender Geschäfte mit Prostitution und Menschenhandel im Nachkriegs-Bosnien und Nachkriegs-Kosovo die Notwendigkeit einer Strategie hervor, die auch US-amerikanische Angehörige des Vertragspersonals einschließt. Die Kommissionsmitglieder stellten insbesondere mit Sorge fest, dass das Außenministerium der Firma *DynCorp International* den Auftrag zur Entsendung von bis zu 1.000 zivilen Beratern erteilt hatte, die der irakischen Regierung beim Aufbau ziviler Strafverfolgungs-, Justiz- und Strafvollzugsorgane helfen sollen. Sie erinnerten Vizeaußenminister Armitage:

„Uns ist bekannt, welche Rolle DynCorp bei der Rekrutierung und Ausbildung amerikanischer Polizisten für die International Police Task Force (IPTF) in Bosnien und Herzegowina gespielt hat. Wir sind uns ebenfalls der nachgewiesenen Beteiligung einiger Angestellter oder Vertreter von DynCorp an Prostitution, Menschenhandel und sexuellem Fehlverhalten sowie an Racheakten an jenen, die sich dafür eingesetzt haben, solches Fehlverhalten ans Licht zu bringen, bewusst.“⁵³

Westliche Staaten müssen sich auch über die Rolle ihrer eigenen Staatsangehörigen im Sextourismus und den Zusammenhang zwischen Sexindustrie und Menschenhandel als Teil der strukturellen Ursachen auf der Nachfrageseite des Menschenhandels im Klaren sein. Mit dem *Protect Act* von 2003 führten die Vereinigten Staaten ein Gesetz ein, das es US-amerikanischen Staatsanwälten erlaubt, amerikanische Pädophile strafrechtlich zu verfolgen, die rund um den Globus auf der Suche nach käuflichem Sex Jagd auf Kinder machen. Sie sind für die amerikanische Justiz nicht länger außer Reichweite.⁵⁴ Der *Protect Act*, von Bush im Jahr 2003 unterzeichnet, ermöglicht es „den Strafverfolgungsbehörden der Vereinigten Staaten, Amerikaner strafrechtlich zu verfolgen, die ins Ausland reisen, um Sex mit Minderjährigen zu haben, ohne dass ihnen ein Vorsatz nachgewiesen werden muss. Der *Protect Act* verlä-

52 Ebenda.

53 Das Schreiben ist in voller Länge abgedruckt in: Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Full Text of Commission Letter to Deputy Secretary Armitage, Presseerklärung, 13. Mai 2003.

54 Vgl. Colin Powell, Letter from Secretary Colin Powell, in: *Trafficking in Persons Report 2004*, a.a.O. (Anm. 24).

gert die Verjährungsfristen für Verbrechen, die mit der Entführung und dem physischen oder sexuellen Missbrauch von Kindern einhergehen, in praktisch allen Fällen auf die Lebensdauer der Opfer.“⁵⁵ Darüber hinaus sieht der *Protect Act* drastische neue Strafen vor und verdoppelt z.B. die Höchststrafe für US-Bürger, die ins Ausland reisen, um Kinder sexuell zu missbrauchen. Die Vereinigten Staaten haben Aufklärungskampagnen im Ausland gestartet, mit denen amerikanische Reisende über die rechtlichen Maßnahmen informiert werden, die sie bei ihrer Rückkehr für die sexuelle Ausbeutung von Kindern im Ausland erwarten.⁵⁶

Die Unterstützung der Vereinigten Staaten für OSZE-Länder im Kampf gegen den Menschenhandel

Neben den jährlichen Menschenhandelsberichten verfolgt die US-Regierung eine Reihe weiterer Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels. So geben beispielsweise die Implementierungstreffen des BDIMR zur menschlichen Dimension den Vereinigten Staaten Gelegenheit, ihren Einfluss geltend zu machen und diejenigen OSZE-Staaten, die in den Menschenhandelsberichten unter die Kategorien 2 und 3 fallen, dazu zu ermahnen, ihren OSZE-Verpflichtungen zur Bekämpfung des Menschenhandels nachzukommen. US-Botschafterin Nancy Ely-Raphel wies z.B. im September 2002 darauf hin, dass der Menschenhandelsbericht vom Juni 2002 „20 OSZE-Teilnehmerstaaten [auflistet], die noch nicht einmal die Mindeststandards zur Bekämpfung des Menschenhandels einhalten“. Zur Behebung dieses Missstands rief sie dazu auf, das BDIMR als Sammelstelle für Dokumente, Modelle und Ideen zu nutzen.⁵⁷ Die Vereinigten Staaten haben im Rahmen dieser Initiative einen Leitfaden für NGOs zur Entwicklung von Programmen gegen den Menschenhandel zur Verfügung gestellt, die *Empowerment*-Initiativen verschiedener NGOs unterstützt und ein Modellgesetz zur Durchführung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel vorgestellt.⁵⁸ Zusätzlich zu ihrem Engagement beim BDIMR und zur Arbeit des Vorsitzenden der Helsinki-Kommission Christopher Smith in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE unterstützen die Vereinigten Staaten verschiedene regionale Maßnahmen gegen den Menschenhandel im OSZE-Gebiet, darunter Maßnahmen der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative (SECI) zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden bei der Be-

55 Bush, a.a.O. (Anm. 25), S. 3-4.

56 Vgl. ebenda, S. 4.

57 Die Erklärung von Botschafterin Ely Raphel ist vollständig abgedruckt in: Commission on Security and Cooperation in Europe/United States Helsinki Commission, Helsinki Commission Releases U.S. Statement on Trafficking in Human Beings at OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Presseerklärung, 20. September 2002.

58 Das Modellgesetz ist auf der Website des amerikanischen Justizministeriums unter <http://www.udsoj.gov/crt/crim/tpwefg.htm> einzusehen.

kämpfung des Menschenhandels und die Arbeit der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa.

Im Rahmen dieses Engagements hat die US-Regierung in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 rund 200 Programme zur Bekämpfung des Menschenhandels unterstützt. Die Zuwendungen beliefen sich im Jahr 2002 auf eine Gesamtsumme von über 55,8 Millionen Dollar, mit denen Programme in mehr als 75 Ländern finanziert wurden. Laut dem Menschenhandelsbericht 2002 und einem Bericht des Justizministeriums aus dem Jahr 2003 wurden u.a. folgende Maßnahmen gefördert:⁵⁹

- wirtschaftliche Alternativprogramme für gefährdete Gruppen;
- Bildungsprogramme, Schulungen für Regierungsbeamte und medizinisches Personal;
- Ausarbeitung oder Verbesserung von Gesetzen gegen Menschenhandel;
- Bereitstellung von Ausrüstung für die Strafverfolgung;
- Einrichtung oder Renovierung von Schutzunterkünften, Krisenzentren oder anderen Zufluchtsstätten für Opfer;
- Unterstützung bei der freiwilligen und menschenwürdigen Rückkehr sowie Wiedereingliederungshilfe für Opfer;
- Unterstützung für die psychologische, rechtliche und medizinische Betreuung und Beratung der Opfer, die von NGOs, internationalen Organisationen und Regierungen geleistet werden;
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption.

Die finanzielle Unterstützung der Vereinigten Staaten zur Bekämpfung des Menschenhandels ist z.T. global ausgerichtet. So hat das Außenministerium beispielsweise im Rahmen seines globalen Programms der Internationalen Organisation für Migration Mittel zum Aufbau einer standardisierten Datenbank zur Bekämpfung des Menschenhandels zur Verfügung gestellt. Das Außenministerium unterstützt jedoch bevorzugt Länder aus den Kategorien 2 und 3. Im europäischen und eurasischen OSZE-Kontext haben die USA zahlreiche Programme in Form bilateraler Unterstützung und regionaler Initiativen zur Prävention, zur Strafverfolgung und zum Opferschutz gestartet; die Mittel kommen dabei von Regierungsbehörden und (lokalen und internationalen) NGOs entwickelten Programmen zugute. Regionale Initiativen gibt es für den Kaukasus, Zentralasien, Südosteuropa und Osteuropa sowie für Kasachstan, Tadschikistan, Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

Zu den OSZE-Ländern, die im Haushaltsjahr 2003 amerikanische Finanzhilfen zur Bekämpfung des Menschenhandels erhalten haben, gehören: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro (ein-

59 Vgl. Department of State 2003, a.a.O. (Anm. 33), S. 5, und Department of Justice, Report, a.a.O. (Anm. 48), S. 19.

schließlich Kosovo), die Slowakei, Tadschikistan, die Tschechische Republik, die Türkei, die Ukraine, Ungarn und Usbekistan.⁶⁰ Zu vielen dieser Programme gehört auch die Unterstützung in den Bereichen Polizeiausbildung, Strafverfolgung und Grenzkontrolle. Auf dem Balkan „unterstützt das Außenministerium außerdem die wissenschaftliche Erforschung der Rolle internationaler *Peacekeeping*-Einsätze beim Handel mit Frauen und Mädchen. In Jugoslawien fördert ein Projekt der USAID eine Studie zu der Frage, warum Roma-Frauen und -Kinder zu Opfern von Menschenhändlern werden.“⁶¹

Einige der von den USA finanzierten Programme befassen sich mit der Angebotsseite des Problems Menschenhandel, u.a. mit den Hauptursachen, indem z.B. Informationskampagnen für Schüler höherer Schulen in Form von Theaterstücken und Spielen durchgeführt, Schulungen für Journalisten veranstaltet, Aufklärungsprogramme über Menschenhandel in den Medien entwickelt und Lehrer und Erzieher gezielt angesprochen werden. Nur wenige von den USA finanzierte Programme befassen sich allerdings mit Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt als Ursache für Menschenhandel bzw. mit wirtschaftlichem *Empowerment* von Frauen und der Unterstützung von gefährdeten Frauen in ländlichen Gegenden. Wichtige Beispiele solcher Programme ist die USAID-Hilfe für die Ukraine, Belarus und Bulgarien.⁶²

Schlussfolgerungen

Die Komplexität der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels hat zahlreiche nationale wie internationale NGOs, Regierungsstellen und internationale Organisationen zusammengeführt. Ihre Zusammenarbeit auf allen Ebenen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, ein Problem, das transnationale Dimensionen hat, in den Griff zu bekommen. Auch bedarf es gemeinsamer Anstrengungen von Experten und offiziellen Vertretern aus vielen Bereichen der Gesellschaft, um auf das Problem umfassend reagieren zu können, vor allem aber auch, um den Opfern unverzüglich Schutz, Sicherheit und Hilfe anbieten und die strafrechtliche Verfolgung der Menschenhändler gewährleisten zu können.

Die ersten Maßnahmen der Vereinigten Staaten zur Bekämpfung des Menschenhandels zielten aus der Perspektive eines „Opfer-Ansatzes“ auf die Befreiung der unschuldigen Opfer ab – nur allzu oft aber fielen diese Opfer nach der Rückkehr in ihre Heimat gleich wieder Menschenhändlern in die Hände – oder man fand sie bei anschließenden Razzien an denselben Arbeitsstätten wieder. Zwar verfolgen viele Bemühungen, die die USA mitfinanzieren, inzwischen eine Strategie, in deren Mittelpunkt Strafverfolgung und Opferhilfe

60 Vgl. Department of State, The U.S. Government's International Anti-Trafficking Programs. Released by the Office to Monitor And Combat Trafficking in Persons. Fiscal Year 2003, Washington, D.C., 7. Juli 2004.

61 Department of Justice, a.a.O. (Anm. 28), S. 20.

62 Vgl. Department of State, a.a.O. (Anm. 60).

stehen, dennoch reichen diese Initiativen an die Ursachen des Problems nicht heran. Viele der in diesem Beitrag zitierten Berichte weisen auf wesentliche Hürden bei der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler hin bzw. darauf, dass die Zahl der Fälle, die vor Gericht gebracht werden, zu gering ist, um die Anreize für eine grenzüberschreitende Sexindustrie wirklich zu vermindern. Es wird daher immer klarer, dass Kampagnen zur Bekämpfung des Menschenhandels sich sowohl mit den Ursachen in den Herkunftsländern als auch mit der Nachfrageseite in den Zielländern auseinander setzen müssen. Das ist heute bei den Programmen, die von den USA finanziert werden, allerdings noch eher die Ausnahme als die Regel. Dennoch würde wirtschaftliches *Empowerment* von Frauen in den Risikoregionen der OSZE-Teilnehmerstaaten dem Menschenhandel an seinen Ursprungsorten entgegenwirken. Auch die Aufhebung der Immunität von Beschäftigten in internationalen Missionen der Vereinten Nationen oder von Regionalorganisationen, denen Beteiligung am Menschenhandel vorgeworfen wird, vor strafrechtlicher Verfolgung würde dazu beitragen, die Nachkriegsdynamik in Staaten, deren Bürgerinnen und Bürger bereits schwere Traumata erlitten haben, zu transformieren. Die umfangreichen Bemühungen der OSZE im Rahmen ihres Aktionsplans von 2003 und größere Aufmerksamkeit seitens der Vereinigten Staaten für die Finanzierung von Programmen, die an den Ursachen ansetzen, beginnen vielleicht langsam auf einem ansonsten so schwierigen Terrain Wirkung zu zeigen.

Die OSZE-Mission in Kroatien – Sprungbrett nach Europa¹

Goodbye OSZE?

Kroatien hat es geschafft: Es ist eine „funktionierende Demokratie mit stabilen Institutionen“², wie die Europäische Kommission unlängst feststellte. Da wird es wohl Zeit, dass endlich auch die OSZE-Mission, der unbequeme Mahner, aus dem Land verschwindet. *Goodbye OSZE?*

Diese Argumentation findet innerhalb Kroatiens, aber auch zuweilen in Kreisen der OSZE-Teilnehmerstaaten offene Ohren – einer fundierten Analyse der Rolle der Mission in Kroatien hält sie indes nicht stand. Zweifelsohne gerät die Mission vermehrt unter Legitimationsdruck: Nicht nur wird die OSZE ihren regionalen Schwerpunkt weiter nach Zentralasien und in den Kaukasus verlegen, sondern gleichzeitig wird die EU im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses sowie der Europäischen Partnerschaft auch mehr Einfluss gewinnen. Dennoch hat gerade die Beitrittsperspektive der Arbeit der Mission einen starken Impetus gegeben; diese war – so Missionsleiter Peter Semneby – 2003 beschäftigter denn je. Der vorliegende Beitrag widmet sich daher der Frage, welche besondere Rolle die OSZE-Mission für die europäischen Ambitionen Kroatiens spielt und worin die internationale Verantwortlichkeit der OSZE dort zukünftig liegen wird. Schafft die Mission in Kroatien es, hier eine klare Kernkompetenz zu entfalten, wird sie mit Blick auf zwei Fragen exemplarisch für die zukünftige Entwicklung der OSZE, insbesondere in Südosteuropa, sein.³

- Welche Stärken besitzt die OSZE in der Region im Prozess der Annäherung an die EU, welche Synergieeffekte kann sie entwickeln (Konzept der *interlocking institutions*)?
- Wie kann eine Mission ihren *exit* und damit den *entry* der EU langfristig vorbereiten?

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder. Er behandelt den Zeitraum bis August 2004.

2 Commission of the European Communities, Communication from the Commission – Opinion on Croatia’s Application for Membership of the European Union, COM(2004) 257 final, Brussels, 20. April 2004 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

3 So auch Missionsleiter Peter Semneby: „Die OSZE-Mission wird auch einen substanziellen Beitrag zur Diskussion über die Beziehung und die Synergien zwischen der OSZE und der Europäischen Union in anderen Ländern, die sich im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess befinden, leisten.“ Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, Head of the OSCE Mission to Croatia, to the OSCE Permanent Council, 18. Dezember 2003.

Krieg und nationalistische Mobilisierung hemmten in Kroatien die Transformation zur Demokratie und verliehen dem politischen System lange Zeit stark autoritäre Züge.⁴ Die nach dem Tod Franjo Tuđmans an die Macht gekommene sozialliberale Koalition führte das Land aus der Isolation, schaffte es allerdings nicht, die durch den blutigen Konflikt entstandenen Probleme – u.a. die Flüchtlingsrückkehr und die Integration der serbischen Minderheit – umfassend zu lösen. Die kroatische Gesellschaft blieb gespalten, und so warnten internationale Beobachter im Wahlkampf 2003 vor einem erneuten Machtwechsel durch ein Wiedererstarken der nationalistischen HDZ, der Partei Tuđmans. Viele fürchteten den Zusammenbruch des fragilen interethnischen Gefüges sowie einen Rückschritt im Annäherungsprozess an die Europäische Union. Doch der gewiefte frühere Vize-Außenminister Tuđmans und Parteichef Ivo Sanader bewies nach dem deutlichen Wahlsieg der HDZ Reformbereitschaft, brach Tabus und überraschte damit viele.⁵ Er setzte seine bereits während des Wahlkampfes begonnene pro-europäische Politik fort, bekannte sich zu Minderheitenrechten und grüßte zum serbisch-orthodoxen Weihnachtsempfang als erster Premier auf traditionell serbische Weise – eine äußerst symbolträchtige Geste.

Die parlamentarische Mehrheit der HDZ basiert nicht nur auf einem formellen Koalitionsabkommen mit dem Demokratischen Zentrum (DC) und der Sozialliberalen Partei (HSLs), sondern ebenso auf einem Kooperationsabkommen mit den Vertretern der serbischen Minderheit im Parlament, dem *Sabor*. Die parlamentarische Unterstützung durch die Selbständige Demokratische Serbische Partei (SDSS) ist an klare Fortschritte im Bereich der Flüchtlingsrückkehr und der Minderheitenrechte geknüpft – zentrale Themen im Mandat der OSZE-Mission. Da das Abkommen mit der SDSS keine Details der Implementierung der eher allgemein gehaltenen Intentionen klärt, hat es vor allem politische Relevanz, die in dem geschaffenen Problembewusstsein, im Beweis des politischen Willens und in der Tatsache, dass Minderheitenvertreter erstmals aktiv die Regierungspolitik beeinflussen können, begründet ist.⁶

4 Vgl. Nenad Zakošek, Das politische System Kroatiens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich, 2. erw. und aktual. Auflage, Opladen 2004, S. 677-726, hier: S. 723.

5 „Die Reaktionen auf Ministerpräsident Sanaders versöhnlichen Ton, seine Gesten und die kooperative Haltung gegenüber den ethnischen Minderheiten machen deutlich, dass der Führer der HDZ die Erwartungen vieler in dieser Hinsicht übertroffen hat.“ OSCE Mission to Croatia, Background Report: The new HDZ-led Government pursuing a policy of ethnic reconciliation which will impact on the Mission’s work, Zagreb, 20. Januar 2004.

6 Vgl. das Interview mit Missionsleiter Peter Semneby in Jutarnji List vom 24. April 2004, S. 28-29. Die englische Übersetzung findet sich unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/04/2776_eng.pdf.

Unter der Regierung Račan klappte stets eine große Lücke zwischen offizieller Rhetorik und Realpolitik. Sanader wird der internationalen Gemeinschaft beweisen müssen, dass seine mutigen Schritte nicht zu bloßen Lippenbekenntnissen verkommen, sondern Zeichen für den Wandel der HDZ sind. Auch die neue Regierung sieht sich mit jahrelang ungelösten Problemen⁷ konfrontiert, ein Großteil davon befindet sich auch im Blickpunkt der OSZE: Im Bereich der Flüchtlingsrückkehr⁸ fehlt es noch immer an einer umfassenden gesetzlichen Regelung zur Rückgabe des Eigentums an kroatische Serben;⁹ für die annullierten eigentümerähnlichen Wohnrechte¹⁰ wurde zwar 2003 ein humanitäres Regierungsprogramm aufgelegt, das jedoch voraussichtlich erst im September 2004 beginnt; frühestens bis zum Sommer 2005 werden alle zerstörten privaten Wohnhäuser der Rückkehrer wieder aufgebaut sein. Vor allem lokale Behörden obstruieren weiterhin die Implementierung der gesetzlichen oder administrativen Regelungen, z.B. bei angeordneten Zwangsräumungen. Weitere neuralgische Bereiche sind die Justiz, in der sich in erster Linie die mangelnde Qualität des Personals¹¹ und der immense Rückstand von etwa drei Jahren negativ auswirken, die Reform der Mediengesetzgebung unter Ausschaltung der Möglichkeit der politischen Einflussnahme sowie die im Verfassungsgesetz für nationale Minderheiten geregelte angemessene Vertretung der Minderheiten in Verwaltung und Justiz.

... und führt Kroatien nach Europa!

Der Großteil der kroatischen Anstrengungen zur Integration in die Europäische Union wurde unter der Regierung von Ministerpräsident Ivica Račan unternommen. Kroatien löste sich aus der Isolation, schloss am 29. Oktober 2001 mit der Europäischen Union das Stabilisierungs- und Assoziierungsab-

7 Vgl. OSCE Mission to Croatia, Status Report Nr. 14, Juli 2004.

8 Einen prägnanten Einblick in die komplexe Rückkehrproblematik gibt Eva-Katharina Zieschank, Minderheitenrückkehr in Kroatien: Serben bleiben Bürger zweiter Klasse, in: Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), SOE-Monitor 2/2002, o.S., unter: http://www.zei.de/download/zei_soe/SOE-Monitor6.pdf.

9 Weiterhin favorisiert das Gesetz den (*de facto* kroatischen) temporären Nutzer gegenüber dem (*de facto* serbischen) Eigentümer. Die Regelungen zur Rückgabe von Grundstücks- und Sacheigentum sowie zur Entschädigung der Eigentümer entsprechen nicht den europäischen Menschenrechtsstandards.

10 Im ehemaligen Jugoslawien besaßen Mieter in staatseigenen Wohnungen ein eigentümerähnliches Wohnrecht. Über 24.000 solcher Wohnrechte der serbischen Minderheit wurden in Kroatien annulliert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erklärte zwar Ende Juli die Annullierung teilweise für rechtens. Die internationale Gemeinschaft, darunter OSZE und EU, sieht jedoch weiterhin die mangelnde Bereitstellung von Wohnraum für die betroffenen Flüchtlinge als ein Haupthindernis für den Rückkehrprozess an und pocht auf die Umsetzung des Regierungsprogramms. Vgl. OSCE Mission, Press Release, 30. Juli 2004, unter: http://www.osce.org/news/show_news.php?id=4267.

11 Noch immer sind zahlreiche Anhänger des alten Regimes in Justiz und Polizei beschäftigt, obstruieren z.T. die Umsetzung moderner Reformen und sorgen so für eine gewisse Kontinuität der nationalistischen Kräfte.

kommen (SAA) und stellte am 21. Februar 2003 den Beitrittsantrag.¹² Sanader sicherte letztlich durch seine pro-europäische Politik und eine geschickte diplomatische Großoffensive in den ersten Monaten seiner Regierungszeit die positive Meinung¹³ der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und darauf basierend die Anerkennung als Beitrittskandidat durch den Europäischen Rat im Juni 2004 ab. In den entscheidenden Wochen vor der Veröffentlichung des *Avis* setzte er als versierter Außenpolitiker alles daran, verbliebene Stolpersteine aus dem Weg zu räumen und seinen Reformwillen zu beweisen. Die europäische Politik stellte somit den Schwerpunkt der Regierungsarbeit in den ersten 100 Tagen nach dem Machtwechsel dar. Die Kommission knüpfte ihre positive Empfehlung hauptsächlich an die umfassende Kooperation Kroatiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY), insbesondere an die Auslieferung des flüchtigen Generals Ante Gotovina, dessen Aufenthaltsort nicht bekannt ist.¹⁴ Die Verfolgung von angeklagten Kriegsverbrechern stellt außen- wie innenpolitisch eine Zerreißprobe dar. Für die internationale Gemeinschaft bildete sie auch in diesem Fall den Lackmустest für die Demokratieife des Landes und die Beachtung des humanitären Völkerrechts. Für die Bevölkerung war es jedoch ein Angriff auf die eigene Identität und stellte die Legitimität des Befreiungskampfes von 1995 in Frage.¹⁵ Die Regierung sah sich als Geisel eines Mannes,¹⁶ auch andere internationale Beobachter kritisierten die Reduzierung und Simplifizierung der Probleme Kroatiens auf eine einzelne Person. Noch ist dieser Fall offen, Ministerpräsident Sanader stellte jedoch seine Kooperationsbereitschaft mit der umgehenden Auslieferung der beiden kürzlich angeklagten kroatischen Generäle Mladen Markač und Ivan Čermak im März 2004 unter Beweis, so dass Chefanklägerin Carla del Ponte im April der Kommission eine positive Einschätzung geben konnte.¹⁷

12 Zum Überblick: OSCE Mission to Croatia, Background Report: EC recommends that the EU membership negotiations begin with Croatia, Zagreb, 27. April 2004, unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/04/2784_eng.pdf.

13 Die Meinung der Kommission, der so genannte *Avis*, stellt eine Stellungnahme an den Europäischen Rat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen dar. Die Kommission analysierte das Beitrittsgesuch dahingehend, ob Kroatien die Kapazität besitzt, die Kopenhagener Kriterien sowie die Bedingungen aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zu erfüllen. Vgl. Commission of the European Communities, a.a.O. (Anm. 2); vgl. ebenso Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juli 2004.

14 Chefanklägerin Carla del Ponte beharrte lange Zeit darauf, der General verstecke sich in Kroatien und werde gedeckt; die kroatische Regierung verwies hingegen auf die französische Staatsbürgerschaft, die er als ehemaliges Mitglied der Fremdenlegion erworben hatte, und behauptete, er hielte sich im Ausland auf.

15 In Zadar, den Geburtsort von General Gotovina, hing im Sommer und Herbst 2003 lange Zeit an einem zentralen Teil der Stadtmauer ein überlebensgroßes Poster Gotovinas mit der Aufschrift „Held! Und kein Übeltäter“.

16 Vgl. Permanent Council, Statement by the Permanent Representative of Croatia Vladimir Matek at the 488th Permanent Council in Response to HoM Croatia Amb. Peter Semneby, PC.DEL/1472/03, 18. Dezember 2003.

17 Diese Einschätzung öffnete auch den Weg zur Ratifizierung des SAA durch Großbritannien und die Niederlande. Als letztes Land hat Italien das SAA im Juli 2004 ratifiziert.

Die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 20. April 2004 an den Europäischen Rat, Kroatien als Beitrittskandidaten anzuerkennen und Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, kann als Zäsur angesehen werden. Sie honoriert zunächst die kroatischen Bemühungen um die europäische Integration. So betonte auch der Delegationsleiter der Europäischen Kommission in Zagreb, Jacques Wunenberger, der *Avis* sei außergewöhnlich positiv ausgefallen und Kroatien sei einen Schritt näher an die EU herangerückt.¹⁸ Gleichzeitig bildet die Empfehlung den Ausgangspunkt der eigentlichen Reformen. In dem Kommissionsvorschlag für eine Europäische Partnerschaft¹⁹ werden der kroatischen Regierung klare Prioritäten vorgegeben, ihre Reformanstrengungen und Ressourcen zu bündeln. Die positive Empfehlung und die daraufhin erfolgte Anerkennung als Beitrittskandidat durch den Europäischen Rat verleihen Kroatien demokratische Legitimität und geben der Regierung Sanader gleichzeitig jene Rückendeckung, die sie für schmerzhafteste Modernisierungsprozesse und Reformen im eigenen Land benötigt. Denn der populäre Premier²⁰ hat sich für eine pro-europäische Lösung der kroatischen Probleme entschieden. Er hat sich dazu u.a. zur Kooperation mit der serbischen Minderheit entschlossen, riskiert unter Umständen damit aber die Stabilität der eigenen Regierung.

Fazit: Die Gelegenheit beim Schopf packen!

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen – eine neue, reformorientierte Regierung sowie die Anerkennung als Beitrittskandidat durch den Europäischen Rat – muss die OSZE-Mission sich und ihre Rolle derzeit definieren. Die neue Situation bietet eine exzellente Gelegenheit, das Missionsmandat zu erfüllen: Einerseits muss die HDZ-geführte Regierung die Interessen der Minderheiten berücksichtigen und demonstrieren, dass sie ihre autoritäre Vergangenheit hinter sich gelassen hat, andererseits muss sie ihr nationales Bewusstsein nicht unter Beweis stellen, und kann so auch auf Hardliner in der eigenen Partei einwirken.²¹ Der Beitrittsprozess zur EU gibt der Regierung klare Vorgaben. Die Mission muss sich darauf einstellen, dass sie, wie die Kommission feststellte, in einem Land präsent ist, das als „funktionierende Demokratie mit stabilen Institutionen“ klassifiziert wird. Wie versteht es die Mis-

18 Pressekonferenz am 21. April 2004 in Zagreb, vgl. Jutarnji List, 22. April 2004, S. 1.

19 Die Europäische Partnerschaft ist eng angelehnt an die ehemaligen Beitrittspartnerschaften mit den neuen Mitgliedstaaten der EU und stellt klare Bedingungen, die kurzfristig (innerhalb von ein bis zwei Jahren) oder mittelfristig (in drei bis vier Jahren) zu erfüllen sind. Vgl. Commission of the European Communities, Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Croatia (presented by the Commission), COM(2004) 275 final, Brüssel, 20. April 2004.

20 Er ist der zweitpopulärste Politiker Kroatiens hinter Präsident Stjepan Mesić. Seine Partei, die HDZ, genießt auch nach den Wahlen eine relativ sichere Unterstützung von ca. 33 Prozent der Wähler, auch wenn sich kritische Stimmen zur Regierungsarbeit mehren. Vgl. Vecernji List, 9. August 2004, S. 2.

21 Vgl. Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. (Anm. 3).

sion somit, sich an den fortschreitenden Konsolidierungsgrad der Demokratie in Kroatien anzupassen und dem Land dennoch auf dem Weg nach Europa zu helfen?

Die OSZE-Mission und die EU – Partner unterschiedlichster Couleur

Der Ständige Rat der OSZE beschloss am 18. April 1996 die Einrichtung einer Langzeitmission in Kroatien und erweiterte und konkretisierte deren Aufgaben nochmals 1997. Das dezidierte *Rule-of-law*-Mandat der Mission zielt auf eine dauerhafte und strukturelle Änderung des normativen Rahmens in den Bereichen Menschen- und Minderheitenrechte sowie Flüchtlingsrückkehr und auf den Aufbau demokratischer Institutionen.²² Der Schwerpunkt der alltäglichen Arbeit liegt dabei vor allem auf der kroatischen Rechtssetzung und Rechtspraxis, weniger hingegen auf der physischen Rückkehr der Flüchtlinge, die vor allem Aufgabe des UNHCR ist. Auf lokaler Ebene werden auch Projekte zur Förderung des interethnischen Zusammenlebens gestützt. Derzeit beschäftigt die Mission noch etwa 65 internationale (von vormals bis zu 250) und ca. 150 nationale Mitarbeiter, die auf das Hauptquartier in Zagreb, drei Feldzentren in Sisak, Vukovar und Knin sowie sieben weitere Feldbüros verteilt sind.

EU und OSZE unterscheiden sich stark in ihrer grundlegenden Herangehensweise. Während die OSZE eine inklusive Organisation ist und die Teilnehmerstaaten durch Kooperation verändern will, setzt die Europäische Union auf strikte Exklusivität und Konditionalität, kann somit allerdings in ihrem „Werkzeugkasten“ auf ein starkes Sanktions- und Anreizsystem zurückgreifen. Die OSZE und die EU werden von Regierung und Öffentlichkeit in Kroatien zudem völlig unterschiedlich wahrgenommen. Die OSZE wird als ein unbequemer Mahner empfunden, der die europäischen Ambitionen Kroatiens bisher obstruiere.²³ Nur langsam beginnt sich dieses negative Bild im Zuge des Beitrittsprozesses zu wandeln, wird die Mission als neutraler Partner angesehen. Gilt die OSZE-Präsenz als Ausdruck der mangelnden Demokratiereife Kroatiens, so steht die EU vor allem für Fortschritt und westlichen Wohlstand. Beide Organisationen haben gleichermaßen das Ziel, Kroatien zu einem demokratischen und stabilen Land zu machen, das integriertes Mitglied der euro-atlantischen Gemeinschaft ist. Vielleicht liegt gerade in der grundlegenden Verschiedenheit und klaren Abgrenzung voneinander der Schlüssel zu einer erfolgreichen Kooperation und zum Zusammenwirken der jeweiligen Stärken, wofür Kroatien ein Exempel für die gesamte Region Südosteuropa darstellt. Denn es hat sich eine vielschichtige Beziehung zwischen den drei Hauptakteuren Regierung – OSZE – EU entwickelt, die im Folgenden aus der Sicht der OSZE-Mission dargestellt wird.

22 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 176 vom 26. Juni 1997, PC.DEC/176.

23 Vgl. z.B. die Replik des Missionsleiters im Interview mit Jutarnji List, a.a.O. (Anm. 6).

Basierend auf dem *Rule-of-law*-Mandat setzt die Mission zur Umsetzung ihrer Ziele in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses an: Anhand wahrgenommener Regelungsdefizite versucht sie, die politische und rechtliche Agenda der Regierung mitzubestimmen. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist die umfassende Feldpräsenz. Mitarbeiter vor Ort können so frühzeitig strukturelle Probleme erkennen und an das Hauptquartier weiterleiten. Bestes Beispiel aus der derzeitigen Arbeit der Mission ist das Problem der Plünderungen (*looting*): Kroaten hinterließen die ihnen zur temporären Nutzung übergebenen Häuser kroatischer Serben zum Teil in einem desaströsen Zustand – zerstört und geplündert. Auf lokaler Ebene wurde weder von den zuständigen Behörden noch der Polizei dagegen vorgegangen. Durch Berichte aus den Feldbüros erfuhr das Hauptquartier von diesem eher strukturellen Problem und fordert seitdem kontinuierlich von den Regierungsmitarbeitern eine rechtliche Lösung. Institutionalisiert hatte die Mission dieses *Agenda Setting* 2001 zwischenzeitlich durch die Gemeinsame Arbeitsgruppe für Rechtsfragen zur Rückkehr (zusammen mit der EU, dem UNHCR, den VN und den USA), die allerdings auf Grund des mangelnden Kooperationswillens der kroatischen Regierung im Januar 2003 von den Vertretern der internationalen Gemeinschaft suspendiert wurde. Neue ständige Kontakte für den umfassenden sachbezogenen Dialog auf hoher Arbeitsebene werden gerade mit der neuen Regierung aufgebaut.

Die Mission richtet ihr *Agenda Setting* nicht nur an die kroatische Regierung, sondern auch an die Europäische Kommission mit dem Ziel, die Priorität menschen- und minderheitenrechtlicher Themen in der von Wirtschaftsfragen dominierten EU zu erhöhen. Eine besondere Bedeutung fällt hier auch den regelmäßigen Berichten der Mission zu, wie ich noch erläutern werde. So kann es für die Mission als ein Erfolg angesehen werden, dass nicht nur das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen der EU ein Großteil der „Sorgen“ der Mission enthält, sondern im Vorfeld der Erarbeitung der Stellungnahme der Kommission auch vorwiegend politische Kriterien in der Diskussion dominierten. In die Abfassung des Entwurfs für die Europäische Partnerschaft sowie des *Avis* war die Mission eng eingebunden.²⁴ Tatsächlich sind die Forderungen der OSZE-Mission und der Europäischen Kommission weitgehend kongruent.²⁵ Unterschiede zeigten sich jedoch in der Hierarchisierung der Themen: Während die EU eine konsequente „*ICTY-first*“-Strategie verfolgte, setzte die Mission Flüchtlings- und Justizfragen ganz oben auf ihre Prioritätenliste.²⁶

24 Vgl. ebenda, S. 28-29.

25 So Missionsleiter Semneby: „Die meisten Punkte des Mandats der OSZE decken sich mit den politischen Kriterien für die EU-Mitgliedschaft.“ Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. (Anm. 3).

26 Vgl. hier z.B. die Rede von Javier Solana im kroatischen Parlament vom 17. Februar 2004 (Javier Solana, European Union High Representative for the Common Foreign and Secu-

Die Mission versucht nicht nur, offene Probleme gezielt anzusprechen, sondern fertigt gleichzeitig Expertisen und Empfehlungen zur Rechtssetzung an. So erarbeitete die Mission im Frühjahr 2004 gemeinsam mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, dem Europarat und der Europäischen Kommission eine Analyse der kroatischen Mediengesetzgebung mit Empfehlungen zu Gesetzesänderungen und legte einen Expertenbericht über den Entwurf eines neuen Mediengesetzes vor. Auch in anderen Bereichen greift die Regierung auf die fachliche Expertise der Mission zurück, so berät die Mission die Regierung u.a. bei der Umstrukturierung des Innenministeriums und der Polizeikräfte. Im Zuge der Vorbereitungen der kroatischen Regierung auf den *Avis* der Europäischen Kommission stieg nicht nur auf kroatischer Seite der Bedarf an Empfehlungen, sondern ebenso die Nachfrage der Kommission nach der Expertise der Mission, z.B. in menschenrechtlichen Fragen. Die Ausgangslage für *Agenda Setting* und Bereitstellung von *Expertise* hat sich zudem mit dem Abkommen der Regierung Sanader mit der SDSS sogar noch verbessert. In diesem Dokument werden nicht nur „alte“ Probleme als solche anerkannt, sondern es wird auch für offene Fragen aus der Gemeinsamen Arbeitsgruppe für Rechtssetzung eine Lösung avisiert.

Sticks and Carrots: Die EU stellt die Anreize bereit

Das *Agenda Setting* der Mission war angesichts des mangelnden Kooperationswillens der kroatischen Regierung jedoch nicht immer von Erfolg geprägt. Die Mission steht dem mit einem eher schwachen Mandat („Beobachtung“, „Berichterstattung“, „Beratung“ und „Unterstützung“) relativ machtlos gegenüber. Das *Lobbying* gegenüber der Europäischen Union soll zum einen deren Agenda bestimmen, zum anderen über ihre Anreize und Sanktionen den entsprechenden menschen- und minderheitenrechtlichen Normen Geltung verschaffen.

In punkto „Durchsetzung“ europäischer Standards unterscheiden sich die Ansätze der beiden internationalen Organisationen gravierend, wobei die OSZE eindeutig auf die EU angewiesen ist. Konditionalität – das Instrument der EU – geht einher mit der Ungewissheit der Anreize, also hauptsächlich dem Beitritt, und der Sicherheit der Sanktion bei Nichtbeachten der durch die EU gesetzten Konditionen, also z.B. der Verzögerung der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wie im Fall der Slowakei. Die OSZE hingegen verfügt weder über Anreize (Kroatien ist bereits Teilnehmerstaat) noch über wirksame Sanktionen politischer oder wirtschaftlicher Art. Die Mission war bis 2002 eher ein Spielball der Kooperationsbereitschaft der Regierung, sie fühlte sich

riety Policy, Croatia and the European Perspective, Zagreb, 17. Februar 2004) vs. die Rede des Missionsleiters im Ständigen Rat am 18. Dezember 2003 (Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. [Anm. 3]).

„ungehört“²⁷. Auch die Regierung Račan ignorierte oft die Empfehlungen der Mission und brachte Gesetzentwürfe ohne vorherige Konsultation der Mission im Parlament ein (z.B. im Januar 2003 die Gesetzentwürfe zu Kompensationszahlungen). Kommunale Behörden, wie z.B. die regionalen Büros für Vertriebene und Flüchtlinge, lehnten teilweise die Vorschläge der Mitarbeiter der Feldbüros gänzlich ab. Die EU-Perspektive hat sich somit in Kroatien als stärkster Konfliktlösungs- und Reformanreiz erwiesen – ohne sie wäre das diplomatische und sicherheitspolitische Instrumentarium stumpf geblieben. Die OSZE konnte „Zuckerbrot und Peitsche“ der EU nur dann für sich nutzbar machen, wenn sie ihre Positionen und Aktivitäten eng und kontinuierlich mit der Delegation der Europäischen Kommission und mit dem UNHCR abstimmte.

Die EU-Perspektive ist jedoch vor allem ein abstraktes, langfristiges Instrument, und Konditionalität funktioniert nur unter einer *realistischen* Beitrittsperspektive. Tatsächlich erledigte an dieser Stelle die OSZE die „Schmutzarbeit“, indem sie der kroatischen Regierung seit Beginn ihrer Präsenz tagtäglich zu vermitteln versuchte, was unter dem Annäherungsprozess an die EU zu verstehen ist, welche konkreten Standards umgesetzt werden müssen, was es heißt, nach „Europa“ zu wollen. Die Sensibilität für die mit dem Annäherungsprozess verbundenen Pflichten im politischen Bereich stieg erst im Jahr 2000 mit dem Regierungswechsel zu Račan an; die klarere Beitrittsperspektive wirkte sich 2003/2004 noch deutlicher auf die Arbeit der Mission aus. 2003 erkannte die Regierung die „Nützlichkeit“ der Mission für die eigenen außenpolitischen Ziele – es war das erste Jahr seit 2000 ohne Diskussionen über eine Verlängerung des Mandats. Die neue Regierung Sanader signalisierte der Mission deutlich, dass sie an einer engen Zusammenarbeit interessiert sei. Bereits wenige Tage nach der Amtsübernahme Sanaders kam es im Januar 2004 zu ersten Gesprächen, inzwischen fanden zahlreiche Arbeitstreffen auf Ministeriebene statt. Probleme und geringe Kooperationsbereitschaft zeigen sich allerdings auch weiterhin im alltäglichen Ringen um Details auf Arbeitsebene und an denjenigen Stellen, an denen das Personal nicht ausgetauscht wurde. So ist der schon unter Tuđman für die Flüchtlingsrückkehr zuständige hohe Regierungsbeamte Lovre Pejković trotz Forderungen der SDSS nach seiner Ablösung noch immer im Amt.

Bei der Implementierung der Gesetze und Verordnungen vor Ort erweist sich wiederum die Feldpräsenz der Mission als zentral. Die Mitarbeiter können konkret intervenieren, bei lokalen Behörden protestieren und sie auf entsprechendes Fehlverhalten hinweisen. Ebenso unterstützt die Mission die demokratische Konsolidierung Kroatiens von unten (*bottom up*) durch die Förderung einer Reihe zivilgesellschaftlicher Projekte. Die Mission investierte 2003 1,2 Millionen Euro in den Kompetenzaufbau von NGOs, Kommunalregierungen oder auch der neu entstandenen lokalen Minderheitenräte und unterstützte den Institutionenaufbau u.a. durch die Finanzierung der Feldbesu-

27 Vgl. Mission Fortnightly Report 15/2002 vom 26. April 2002.

che des Ombudsmannes und die Förderung des Verfassungsgerichts. Einen komparativen Vorteil gegenüber der EU hat die OSZE ferner dadurch, dass sie in allen Ländern des westlichen Balkans mit Missionen präsent ist. Zur Erleichterung des Rückkehrprozesses – eine primär regionale Aufgabe – erstellten die Missionen in Kroatien, in Bosnien und Herzegowina sowie in Serbien und Montenegro 2003 einen Gemeinsamen Aktionsplan (*Joint Action Plan*).²⁸ Dieser bildete den Ausgangspunkt für die so genannte *Road Map* von OSZE, EU und UNHCR, die mit klaren Richtlinien und konkreten Maßnahmen für die einzelnen Regierungen den Weg zum Abschluss des regionalen Rückkehrprozesses umreißt. Die kroatische Mission agiert zudem als *Focal Point* für Flüchtlingsfragen im Stabilitätspakt.

Augen und Ohren: Die Mission und ihr Berichtssystem

Häufig als Nebenprodukt der eigentlichen Tätigkeit angesehen, hat sich das Berichtssystem der Mission indessen zu einem Grundpfeiler ihrer Kompetenz entwickelt und stellt neben der Expertise einen wichtigen Beitrag der OSZE im gemeinsamen Beziehungsgeflecht mit der EU dar. Zentralen Stellenwert nimmt in Kroatien die Implementierung der vereinbarten Regelungen ein, die vor allem auf lokaler Ebene noch immer kontinuierlich obstruiert wird. Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft muss die jeweilige Überprüfung zum integralen Bestandteil einer jeden Durchsetzungsstrategie europäischer Standards gehören. Ungelöste Probleme können somit wieder auf die Agenda der kroatischen Regierung gesetzt werden.

Das Mandat verpflichtet die Mission zur Beobachtung und zur Berichterstattung, zentrale Voraussetzungen bilden auch an dieser Stelle die umfassende Feldpräsenz und die Langfristigkeit des Engagements seit 1996 – beides kann die EU nicht gewährleisten.²⁹ Der damalige Missionsleiter Tim Guldemann erkannte 1998, dass die wöchentlichen Berichte nach Wien kaum Beachtung fanden, und entwickelte die so genannten Fortschrittsberichte über Kroatiens Vorankommen bei der Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen, die der Öffentlichkeit zugänglich waren und direkt im Ständigen Rat vorgestellt wurden. Zum Teil bezogen diese sich indirekt auch auf aktuelle internationale Entwicklungen – so ging der Fortschrittsbericht vom Dezember 2003 gezielt, aber indirekt, auf die Antworten und Aussagen der kroatischen Regierung auf den Fragebogen der Europäischen Kommission ein. Die halbjährlichen Berichte dienten der OSZE letztlich als Hebel, denn sie zogen die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf sich, insbesondere die der EU, und

28 Vgl. OSCE Missions to Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia and Montenegro, Joint Action Plan for the Implementation of the „Framework for Enhanced Regional Cooperation on Return“, Property and Acquired Rights Issues, Tirana, 14. Mai 2003.

29 Die *European Union Monitoring Mission* hatte personell nie die Stärke der OSZE und ist auch seit diesem Jahr in Kroatien nicht mehr präsent.

im günstigsten Fall wurde die darin enthaltene Kritik übernommen.³⁰ Hervorzuheben sind daneben noch die Spezialberichte einzelner Abteilungen, so die gemeinsamen Berichte der Mission und des UNHCR zur Eigentumsrückgabe seit 2002 sowie die nahezu vollständige Beobachtung der einheimischen Kriegsverbrecherprozesse durch die Mitarbeiter der Feldbüros. Die Mission zeigt somit kontinuierlich Diskrepanzen zwischen Wort und Tat in Kroatien auf, wirkt als „Augen und Ohren“ nicht nur für die internationale Gemeinschaft, sondern ebenso für die Zentralregierung in Zagreb.

Fazit: Die Mission sorgt für den Inhalt, die EU für das Ergebnis

Die OSZE-Mission verfolgte bisher eine differenzierte Strategie auf verschiedenen Ebenen. Während sie beständig versuchte, ihre eigenen Ziele und ihre Kritik auf die Agenda der Europäischen Union zu setzen, bot sie andererseits der kroatischen Regierung ihre Unterstützung zur Lösung dieser nun europäischen Probleme an, um sie auf den Weg nach Europa zu unterstützen. Kernkompetenzen der OSZE in Kroatien lassen sich also weniger bei der Durchsetzung bestimmter Normen und Demokratiestandards finden, als vielmehr hauptsächlich im Vorfeld (*Agenda Setting* und *Expertise*) sowie in der Nachbearbeitung (*Überprüfung* und *Beobachtung*). Aus der Perspektive der EU erwiesen sich die Expertise wie auch die „Informationshoheit“ der OSZE-Mission in Kroatien als besonders wertvoll. Während also die Mission den entscheidenden *Input* bereitstellte – strukturelle Probleme herausfilterte, ansprach und Lösungsvorschläge anbot –, konnte allein die EU mit einer realistischen und zeitnahen Beitrittsperspektive und der damit verbundenen Konditionalität seit 2000 die Umsetzung, den *Output*, garantieren.

Perspektive: Eine „Post-Avis“- Strategie für die OSZE-Mission

Aus der bisherigen Analyse ergibt sich ein gemischtes Bild für die Zukunft der OSZE-Mission, über die sich freilich zu diesem Zeitpunkt nur spekulieren lässt. Die Reformbereitschaft der neuen Regierung spricht zunächst eindeutig für ein weiteres Engagement der OSZE, gerade jetzt können die Ziele und die bislang ungelösten Aufgaben aus dem Mandat verwirklicht werden. Die Regierung hat (endlich) erkannt, dass die Anforderungen an eine europäische Integration der gebetsmühlenartig wiederholten Kritik der OSZE entsprechen und die Mission somit tatsächlich ein neutraler beratender Partner

30 Vgl. hierzu exemplarisch die Aussage des EU-Kommissars für Außenbeziehungen Chris Patten: „Die OSZE berichtet auch, dass mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass serbische Flüchtlinge, die derzeit in Serbien und Montenegro und in Bosnien leben, in ihre Häuser zurückkehren können.“ The Rt. Hon Chris Patten, Commission for External Relations, Commission’s presentation of Croatia’s Avis to the European Parliament, European Parliament Session, Straßburg, 20. April 2004, SPEECH/04/185.

auf dem Weg nach Europa sein kann.³¹ Die EU setzt weiterhin auf ihr Konditionalitätsprinzip und knüpft den Beginn und das Tempo der für 2005 avisierten Beitrittsverhandlungen an die Leistungen Kroatiens.³² Die Regierung muss kontinuierlich auf ihre Verpflichtungen und Zugeständnisse hingewiesen werden – eine Aufgabe, die bisher die OSZE erfüllte. Lippenbekenntnisse werden der sachlich prüfenden Europäischen Kommission nicht genügen. Einmal in die „argumentative Falle“ getappt, wird die Regierung ohne Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitsverlust nicht mehr hinter ihre Bekenntnisse zurück können, sondern im Gegenteil Unterstützung für die komplexen Detailfragen benötigen. Die eigentliche Arbeit steht Kroatien erst noch bevor. Auch andere internationale Rahmenbedingungen stützen den Verbleib der OSZE. Der UNHCR hat sich 2004 nahezu vollständig aus dem Land zurückgezogen, unterhält lediglich in Zagreb noch ein Büro. Die OSZE verbleibt damit als einzige internationale Organisation mit Feldpräsenz. Der ICTY will seine Arbeit 2010 abschließen und plant die Übergabe erster Prozesse an kroatische Gerichte im Jahr 2005, die jedoch – so kritisiert der letzte Bericht der OSZE über einheimische Kriegsverbrecherprozesse³³ – nur teilweise darauf vorbereitet sind und die serbische Minderheit benachteiligen. Im Übrigen erfordert auch der von der Regierung angestrebte NATO-Beitritt umfangreiche Reformen.

Eine Reihe von Faktoren spricht allerdings auch gegen eine weitere Präsenz der OSZE in Kroatien. Nicht nur finanzielle Zwänge und der abnehmende politische Wille einer Reihe von Teilnehmerstaaten zur Unterstützung der Mission, sondern auch die Verlagerung des geographischen Schwerpunktes der OSZE nach Zentralasien und in den Kaukasus führten bereits zu Diskussionen im Ständigen Rat um die Präsenz in Kroatien. Nach dem EU-Gipfel von Thessaloniki, der Anerkennung als Beitrittskandidat und der Ratifizierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens wird das Engagement der EU in Kroatien stärker, obgleich die EU gerade in den Kernkompetenzen der OSZE – Expertise, Beobachtung und Feldpräsenz – kaum an deren Kapazitäten heranreichen wird. Bereits seit 2000 gerät die Mission bei jeder anstehenden Mandatsverlängerung unter Rechtfertigungsdruck, da sie im Land selbst als Makel empfunden wird. Sowohl Kroatien als Gastland als auch der Vorsitzende des Ständigen Rates forderten im Dezember 2003 anlässlich der Mandatsverlängerung für das Jahr 2004 eine Anpassung.³⁴ Will

31 „[...] Kroatien ist in eine Phase eingetreten, die hervorragende Möglichkeiten zur Erfüllung der Aufgaben des OSZE-Mandats bietet [...]“ OSCE Mission To Croatia, Press Release, Semneby: Croatia has an Opportunity to Resolve Issues from the OSCE Mandate, Zagreb, 19. Dezember 2003, vgl. ebenso das Interview mit Missionsleiter Semneby in Jutarnji List, a.a.O. (Anm 6).

32 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, a.a.O. (Anm. 13).

33 Vgl. OSCE Mission to Croatia, Supplementary Report: War Crime Proceedings in Croatia and Findings from Trial Monitoring, 22. Juni 2004, unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/06/3165_en.pdf.

34 Exemplarisch der kroatische Botschafter in Wien im Dezember 2003: „Kroatien ist der Meinung, dass [...] die Zeit gekommen ist, dass die Organisation im nächsten Jahr über die Mission in Kroatien und deren Entwicklung Bilanz ziehen und der Situation im Land

die Mission nicht unter noch größeren Legitimationszwang geraten und will sie für die Ende des Jahres sicherlich aufkommenden Diskussionen gewappnet sein, muss sie sich der Frage stellen, welche Problembereiche in Kroatien über 2004 hinaus noch die Anwesenheit der OSZE verlangen, und ihre Arbeit dahingehend umstrukturieren und fokussieren.

Eines der Hauptziele der OSZE als Sicherheitsorganisation ist die Verhütung von Konflikten – sie sollte sich daher vor allem auf jene Bereiche konzentrieren, die einerseits von Relevanz für die Stabilität der Region sind, andererseits in direktem Zusammenhang mit dem Krieg stehen bzw. noch immer Konfliktpotenziale in Kroatien aufweisen. Dies umfasst den großen Bereich der Justizreform, die Rückkehr der Flüchtlinge und die Integration nationaler Minderheiten. Das ineffiziente Justizsystem in Kroatien leidet unter der mangelnden Qualität des Personals und dem immensen Rückstand von etwa 1,5 Millionen Fällen. Das Justizministerium stimmt hierin mit der OSZE-Mission überein und hat diese um Unterstützung bei den Reformen gebeten.³⁵ Neutrale internationale Beobachter werden angesichts der Übergabe von Fällen des ICTY an nationale Gerichte und der zu erwartenden gesellschaftlichen Auseinandersetzungen eher wichtiger. Auch im Bereich der Flüchtlingsrückkehr wird die OSZE mittelfristig aufgrund ihrer Expertise und Beobachtungskapazität unersetzlich bleiben, denn anders als bei der Justizreform ist die Regierung hier an einer schnellen Lösung trotz hehrer Bekenntnisse weniger interessiert. Zwar konnte Sanader bei der Rückgabe illegal besetzten Eigentums erste Erfolge erzielen,³⁶ der letzte Bericht der NGO *Human Rights Watch* vom Mai 2004 kritisierte jedoch ausdrücklich, dass die neue Regierung trotz wiederholter Versprechen noch keine signifikanten Schritte zur Erleichterung der Rückkehr der serbischen Flüchtlinge unternommen habe.³⁷ Eng gesetzte Termine aus dem Abkommen der Regierung mit der SDSS werden nach der Erfahrung der OSZE kaum einzuhalten sein, das humanitäre Programm zur Bereitstellung von Wohnraum für die von der Annullierung der eigentümerähnlichen Wohnrechte Betroffenen beginnt gerade erst, andere Fragen wie die Anerkennung der Arbeitsjahre in den serbisch kontrollierten Gebieten z.B. für Rentenansprüche sind weiterhin offen. Auch nach der Rückkehr der Flüchtlinge gilt es, auf die strikte Einhaltung der Menschenrechte zu achten.

Um die ihr eigene Kernkompetenz und die Synergieeffekte mit der EU aufrecht zu erhalten, muss die OSZE auch weiterhin eine breite Abdeckung des

und dem dort erreichten Fortschritt entsprechende Anpassungen in enger Kooperation mit dem Gastland vornehmen muss.“ Permanent Council, Statement by the Permanent Representative of Croatia Vladimir Matek, a.a.O. (Anm. 16).

35 2002 wurde ein Justizreformprogramm beschlossen, 2003 dazu ein Implementierungsplan, die Umsetzung erweist sich dennoch als eine besonders herausfordernde Aufgabe.

36 Vgl. OSCE Mission to Croatia, Background Report on the Return of Illegally Occupied Residential Properties, 30. Juli 2004, unter: http://www.osce.org/documents/mc/2004/07/3385_en.pdf.

37 Vgl. Human Rights Watch Briefing Paper, Croatia Returns Update, New York, 13. Mai 2004, unter: <http://hrw.org/backgrounder/eca/croatia0504>.

Landes durch Feldbüros gewährleisten. Die Umstrukturierung und Fokussierung wird – so hat es der Vorsitzende des Ständigen Rates bereits angesprochen³⁸ – dennoch mit einer weiteren Reduzierung des internationalen Personals und einer Umwandlung in nationale Posten einhergehen. Die Mission wird 2004 die Unterstützung bei der Reform der Mediengesetzgebung und des Polizeiwesens fortsetzen, allerdings sicherlich längerfristig ihre Ressourcen zu Gunsten der anderen Bereiche kürzen müssen. Die Stärkung der Zivilgesellschaft und der einer Demokratie inhärenten Kontrollmechanismen wie die Institutionen des Ombudsmannes oder des Verfassungsgerichts wird auch nach dem Abzug der Mission eine kritische und unabhängige Begleitung der Regierungsarbeit sicherstellen. Da die finanzielle Förderung in diesem Bereich weitestgehend von außerbudgetären Zuwendungen lebt, werden sicher die Ressourcen auch hier knapper.

Es scheint, als habe die Mission die Zeichen der Zeit erkannt. In seiner Ansprache im Ständigen Rat im Dezember 2003 betonte Missionsleiter Semneby die Notwendigkeit einer Revision und Fokussierung³⁹ und erläuterte seine Ziele für 2004. Der *Avis* der EU-Kommission werde der Mission die Gelegenheit geben, ihre Tätigkeit zu überarbeiten und stärker zu fokussieren sowie die Prioritäten für 2004 und 2005 zu setzen. Nach der ersten Phase der „Problemdiagnose“ von 1996 bis 1999 sowie einer verstärkten Konzentration auf die Beratung der Regierung zwischen 2000 und 2003 schließe sich eine dritte Phase in der Missionsgeschichte ab 2004 an: Gesetze und Regierungsprogramme seien inzwischen verabschiedet, kritisch sei vor allem noch die Implementierung. Und so werde sich die Mission zukünftig zwischen einer aktiveren, unterstützenden Rolle für die Regierung und einem gezielten *Monitoring* für die EU bewegen. Semneby hat bereits aus Lettland Erfahrung mit der Schließung einer Mission. Im Dezember 2001 hatte er dem Ständigen Rat die Empfehlung gegeben, das Mandat der Mission als erfüllt anzusehen. Viele Kroaten sahen daher in seiner Amtsübernahme 2002 in Kroatien bereits das Signal zum Abzug. Noch ist die OSZE in Kroatien präsent, und nicht wenige Stimmen verweisen darauf, dass Kroatien gerade jetzt die Ärmel hochkrempeln muss, um die strengen Vorgaben der EU zu erfüllen. Mit der Ausarbeitung und Umsetzung einer *Post-Avis*-Strategie wird der Missionschef beweisen müssen, wie gut und planvoll er den Abzug der Mission in Kroatien vorbereiten kann. Zweifelsohne hat die Mission bereits durch ihre Kooperation mit der EU Maßstäbe für die gesamte Region Südosteuropa gesetzt.

38 Vgl. Chairman of the Permanent Council, 488th Meeting of the Permanent Council, Report by the Head of the OSCE Mission to Croatia, Speaking Points, 18. Dezember 2003.

39 „[...] Konzentration auf die Kernbereiche, in denen weitere Unterstützung von außen notwendig ist, ist sinnvoll.“ Permanent Council, Presentation by Ambassador Peter Semneby, a.a.O. (Anm. 3).

Mazedonien und „seine“ OSZE-Mission 2002-2004: Erfolg auf Raten

Die Wahlen im September 2002 haben für Mazedonien einen entscheidenden Richtungswechsel mit sich gebracht. Der Wahlsieg der Sozialdemokratischen Union Mazedoniens (SDSM¹) war vorhersehbar; was überraschte, war bestenfalls die Höhe des Sieges.² Es gab allerdings eine neue albanische Partei, deren Abschneiden nicht näher einzuschätzen war: Die erst im Frühjahr desselben Jahres formierte Demokratische Union für Integration (DUI³) konnte auf keinerlei Erfahrung zurückgreifen. Dennoch kann auch ihr Erfolg nicht wirklich überraschen, ist sie doch die Partei der ehemaligen Nationalen Befreiungsarmee (UÇK⁴), die den Konflikt 2001 auch und vor allem gegen die etablierten albanischen Parteien angezettelt hatte. Die während des Konflikts gemachten Versprechungen sollten nun von der neuen Partei eingelöst werden. Dies, gepaart mit der Frustration der albanischen Bevölkerung über die von Korruption, Nepotismus und Politikastertum gekennzeichnete Politik der etablierten Parteien DPA und PDP⁵, deren Führungsspitzen sogar Verbindungen zur organisierten Kriminalität nachgesagt wurden, trug maßgeblich zum Erfolg der DUI bei.

Die Koalitionsverhandlungen zwischen SDSM und DUI schleppten sich lange hin und waren das erste öffentlich wahrnehmbare Zeichen der mangelnden Erfahrung der DUI. Deren Parteichef, der ehemalige Anführer der UÇK, Ali Ahmeti, dessen Kandidatur für das Parlament – trotz einzelner moralischer Bedenken – von den meisten Vertretern der internationalen Gemeinschaft gefördert wurde, hatte schon vor Beginn die Wunschministerien der DUI, darunter das Innenministerium, öffentlich gemacht. Es überrascht nicht, dass sie wenig davon durchsetzen konnte. Der Koalitionspartner war immerhin die Partei mit der größten politischen Erfahrung im Lande. Es zeigte sich auch sehr schnell, dass die Personaldecke der DUI extrem dünn war

1 Mazedonisch: Socijaldemokratski Sojuz na Makedonija.

2 Wahlergebnisse: Koalition für Mazedonien (SDSM und Partner): 41,62 Prozent; Allianz aus VMRO-DPMNE und Liberaler Partei: 25,06 Prozent; DUI: 12,20 Prozent; DPA: 5,36 Prozent; PDP: 2,28 Prozent; NDP: 2,22 Prozent; Sozialistische Partei Mazedoniens: 2,18 Prozent.

3 Mazedonisch: Demokratska Unija za Integracija, albanisch: Bashkimi Demokratik për Integrim.

4 Albanisch: Ushtria Çlirimtare Kombëtare; die Nutzung des gleichen Kürzels (und Logos) wie das der Befreiungsarmee des Kosovo ist nicht zufällig und sollte den Bezugsrahmen geben.

5 Demokratische Partei der Albaner (mazedonisch: Demokratska Partija na Albancite, albanisch: Partia Demokratike Shqiptare) bzw. Partei für Demokratische Prosperität (mazedonisch: Partija za Demokratski Prosperitet, albanisch: Partia e Prosperiteti Demokratike). DPA und PDP sind die beiden „etablierten“ albanischen Parteien, die in den Jahren seit der Unabhängigkeit Mazedoniens an wechselnden Regierungskoalitionen beteiligt waren.

und dass es ihr schwer fiel, geeignete Personen für die zu besetzenden Positionen zu finden.

Als die Regierung schließlich gebildet wurde, gab es einige Überraschungen. So wurde das Ministerium für lokale Selbstverwaltung, das für die Umsetzung des Ohrider Abkommens zentrale Bedeutung besitzt, von der SDSM besetzt. Die DUI hatte, man höre und staune, kein Interesse signalisiert.⁶ Sie erhielt die Ministerien für Gesundheit, Transport, Justiz und Erziehung sowie den Posten des stellvertretenden Premierministers, in dessen Kompetenz die Umsetzung des Rahmenabkommens fällt.

Im gesamten Prozess der Regierungsbildung verhielt sich die OSZE-Mission bemerkenswert passiv. Während der Gesandte der EU und die US-Botschaft aktiv und beratend an den Verhandlungen teilnahmen, beschränkte sich die Mission auf die Beobachtung der Geschehnisse. Kontakte konzentrierten sich zu Beginn der neuen Regierungsphase ausschließlich auf den neuen Innenminister Hari Kostov und darauf, die begonnene Polizeiuunterstützungsarbeit weiterzuführen. Generell ist festzustellen, dass die Arbeit des Polizeikontingents der Mission deutlich im Vordergrund stand, während es die Politik der Mission war, sich aus der Begleitung und Beeinflussung der politischen Prozesse herauszuhalten.

Neue Regierung – alte Probleme in neuem Gewand

Die neue Regierung, die mit Vorschusslorbeeren seitens der internationalen Gemeinschaft überschüttet wurde, sah sich mit alten Problemen konfrontiert, die jetzt ein neues Gewand trugen: das Ohrider Rahmenabkommen.⁷ Das Rahmenabkommen avancierte zum wichtigsten Argument für Reformen, für ihre Verzögerung oder ihre eigenwillige Interpretation. Der Ausdruck „*poramkoven*“⁸ bekam schon fast den Charakter eines Schimpfwortes. Hintergrund ist die alte Praxis, beim Antritt einer neuen Regierung einen erheblichen Teil des Personals der Staatsverwaltung auszutauschen. Im Unterschied zu früheren Regierungswechseln wurden diesmal die Quoten für Albaner stärker berücksichtigt, wobei Parteizugehörigkeit – wie gehabt – wichtiger war als Qualifikation, ein systemimmanentes Merkmal und keinesfalls allein typisch für die DUI. Dass diese zynische Methode bald zu Frustrationen über

6 Es war in den letzten Jahren zur unausgesprochenen Regel mazedonischer Regierungspraxis geworden, dieses Ministerium als Geste des guten Willens mit einem Albaner zu besetzen.

7 Das am 13. August 2001 unterzeichnete Rahmenabkommen von Ohrid setzte dem bewaffneten Konflikt, der im Frühjahr desselben Jahres in Mazedonien ausgebrochen war, ein Ende. Unterzeichner waren der Staatspräsident, Vertreter der damals vier wichtigsten politischen Parteien sowie Gesandte der EU und der USA als Garantiemächte. Seine Umsetzung erforderte eine Reihe von Verfassungsänderungen sowie eine erhebliche Anzahl neu zu verabschiedender Gesetze. Die Frist für die vollständige Umsetzung des Abkommens läuft Ende 2004 ab.

8 Mazedonisch etwa „gemäß dem Rahmenabkommen“, pejorativ gebraucht.

ethnische Barrieren hinweg führen musste, verwundert nicht. Was allerdings verwundert, ist die Art und Weise, wie diese Vorgehensweise insbesondere von den Garantiemächten EU und USA unter dem Deckmantel der ethnischen Quoten gefördert wurde.

Die Umsetzung des Rahmenabkommens genoss in der Arbeit der Regierung und des Parlaments höchste Priorität. Allein die Menge an Gesetzesnovellen, die zu bewältigen war, überlastete die ohnehin nicht sehr effizienten Institutionen. Das Spektrum reichte von der Einführung neuer, optional zweisprachiger Ausweispapiere für die Minderheiten über eine allgemeine Verwaltungs- und Justizreform sowie eine umfassende Reform der Streitkräfte bis hin zur territorialen Neugliederung und Dezentralisierung des Staatswesens. In riesigen Schritten und trotz unvermeidlicher Verzögerungen in einem Tempo, bei dem Quantität vor Qualität ging, mussten über 60 neue Gesetze verabschiedet bzw. alte geändert werden. Die Anzahl der Ausführungsbestimmungen und anderer Regelungen ging noch weit darüber hinaus. Das alles musste von einem Parlament bewältigt werden, dessen Abgeordnete zu über 70 Prozent Neulinge waren und die erst einmal in die Arbeitsweise dieses Organs eingewiesen werden mussten.

Aus schierem Zeitmangel und wohl auch aus Mangel an Ideen und Koordination wurde das eindeutig größte Problem des Landes, die wirtschaftliche Lage, völlig ignoriert. Im ersten Jahr der Regierung kann beim besten Willen nicht von einer aktiven Wirtschaftspolitik gesprochen werden. Ein Jahr nach der Regierungsübernahme wurden die entsprechenden Schlüsselressorts Wirtschaft, Finanzen, Justiz und Transport neu besetzt. Jedoch anstatt angesichts der desolaten Lage die bislang amtierenden Parteisolddaten durch Fachleute zu ersetzen, wurde eine neue Garnitur loyaler Parteifunktionäre eingesetzt. Das Ergebnis war, dass die Regierung erst im Sommer 2004 einen Expertenbericht zur wirtschaftlichen Lage erörtern konnte. Die Folge sind negative Bilanzen, sinkende Produktion, hohe Arbeitslosigkeit und mangelnde Investitionen. Ein zu Beginn der Regierungszeit Branko Crvenkovskis ausgehandelter Stillhaltepakt mit dem größten Gewerkschaftsverband hielt nicht lange und Proteste gegen die desolaten soziale Lage sind an der Tagesordnung. Laut aktuellen Statistiken lebt ein Viertel der Bevölkerung Mazedoniens unterhalb der Armutsgrenze, die Arbeitslosigkeit liegt bei fast 40 Prozent.

Die Umverteilung von Eigentum und die Kontrolle in Schlüsselbereichen verliefen allerdings erwartungsgemäß nach dem altbekannten Muster: Betriebe, die in den vier Jahren davor (unter welchen Umständen auch immer, sehr oft nicht rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechend) unter mittelbare oder unmittelbare Kontrolle der damaligen Regierungspartei VMRO-DPMNE⁹ geraten waren, wurden „umgewidmet“, manchmal unter Heranziehung der Arbeiter in den Betrieben oder auch außenstehende Personen, die diese

9 Innere Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei der Mazedonischen Einheit, mazedonisch: Vnatrešna makedonska revolucionerna organizacija – Demokratska partija za makedonsko nacionalno edinstvo.

„spontan“ besetzten und die Ablösung der Führung forderten. Die Mitwirkung von Teilen der Gewerkschaften rundet das Bild ab, ein Bild, dem der Mottenkistengeruch der Geschichte doch sehr deutlich anhaftet.

Mitglieder der ehemaligen Regierung wurden mit Gerichtsverfahren überzogen, was als Kampf gegen die Korruption dargestellt wurde und weiterhin wird. Um sich nicht dem Vorwurf der Einseitigkeit auszusetzen, wurden exemplarisch einige allzu dreiste Versuche in den eigenen Reihen, Ehepartner oder Verwandte mit Posten auszustatten, unterbunden. Einige wenige hohe Funktionäre wurden auch entlassen. Allerdings änderte das wenig daran, dass die Meinung der Mazedonier über die Korruptheit ihrer politischen Parteien unverändert schlecht ist und dass ihrer Meinung nach Korruption einen entscheidenden Einfluss auf das Geschäftsumfeld hat.¹⁰

Kritik kam im August 2004 auch von der neu eingerichteten staatlichen Kommission zur Bekämpfung der Korruption, die bemängelt, dass ein Großteil der Ministerien, mit Ausnahme des Innenministeriums, für Anfragen und Belange dieser Kommission vollkommen unzugänglich sei.¹¹

Die Regierungskoalition selbst hatte mit ganz anderen Problemen zu kämpfen. Die Unterschiede zwischen den ethnisch mazedonischen Parteien und der albanischen Partei in der Koalition wurden sehr schnell offensichtlich. Auf der einen Seite standen erfahrene und gewiefte Politiker, die das Parkett von Regierung und Parlament gut kennen, auf der anderen Seite eine Ansammlung von Neulingen, die erst zu einer Partei zusammenwachsen und gleichzeitig das Regieren lernen mussten.

DUI: Der Spagat zwischen gleichzeitiger Konsolidierung und Regierungsverantwortung

Die DUI war zum Zeitpunkt ihres Regierungsantritts eine nicht allzu kompakte Verbindung dreier Hauptinteressengruppen, die jeweils einen Teil des Wahlvolks bedienen mussten.

Da war auf der einen Seite die so genannte „Diasporagruppe“, bestehend aus den engsten Mitarbeitern Ahmetis, zumeist wie er selbst Langzeitemigranten aus politischen Gründen. Dieser Kreis zeigte – auch angesichts der linksradikalen politischen Vergangenheit seiner Mitglieder – eine Tendenz zur Selbstisolation innerhalb der Partei, zum Kaderdenken und -handeln. Die Entscheidungen dieser Gruppierung waren oft persönlicher Natur und dementsprechend wenig transparent. Einwände der Basis wurden ignoriert und entsprechend schwach war die anfängliche Kontrolle über die verschiedenen Lokalverbände, in denen jeweils wiederum Machtkämpfe ausgetragen wurden. Die

10 Vgl. Transparency International Global Corruption Barometer 2003, unter: www.transparency.org/surveys/barometer/barometer2003.html.

11 Vgl. Presseerklärung der staatlichen Kommission für den Kampf gegen die Korruption vom 5. August 2004, Medienberichte vom 6. August 2004 (Dnevnik, Utrinski Vesnik, Vreme).

Gruppe wurde von Personen aus dem Kičevo-Tal dominiert, der Heimat Ahmetis. Diejenigen, die 2001 für die UÇK im Ausland gearbeitet hatten, nahmen Regierungsfunktionen wahr, wie z.B. Vizepremier Musa Xhaferi oder der jetzige Transportminister Agron Buxhaku. Andere, die sich aktiv im Konflikt engagiert hatten, begnügten sich mit Parlamentssitzen, wie Ahmeti selbst und sein Onkel und Mentor Fazli Veliu.

Dieser Gruppe standen die so genannten „Politiker“ gegenüber. Es handelt sich hier um Personen, die vor der Gründung der DUI Mitglieder der anderen albanischen Parteien im Lande gewesen waren oder als unabhängige Intellektuelle eine Rolle in der Gesellschaft gespielt hatten. Sie besaßen einiges an Erfahrung mit Regierungs- oder Parlamentsarbeit und besetzten daher Schlüsselpositionen. Die Tatsache, dass sie an dem Konflikt 2001 nicht teilgenommen hatten, machte sie zu leichter akzeptierbaren Partnern für die mazedonischen Parteien als diejenigen, die während der Auseinandersetzungen hohe Funktionen in der UÇK innehatten. Zu dieser Gruppe gehören u.a. Erziehungsminister Azis Pollozhani und die stellvertretende Parteichefin Teuta Arifi.

Eine dritte Gruppe ist der so genannte „militärische Flügel“, die früheren Kommandanten der UÇK, die später der DUI beitraten.¹² Ihr Einfluss fußt auf den früheren regionalen Brigaden der UÇK und ist deshalb auf Dorf- und Gemeindeebene in den früheren Krisengebieten entsprechend groß, bleibt allerdings gleichzeitig auf diese beschränkt. Vor allem anfänglich stand diese Gruppe den beiden anderen skeptisch gegenüber und bis heute geht von ihr gelegentlich eine interne Opposition gegen Ahmetis Politik aus. Der Generalsekretär der Partei, Gëzim Ostreni,¹³ gilt als derjenige, der kraft seiner Persönlichkeit und seines Ansehens diesem Flügel eine Stimme in der Parteiführung gibt.

Immer wieder kommt es von Seiten einflussreicher *Warlords* zu Attacken gegen Parteichef Ahmeti, insbesondere wenn es darum geht, die 2001 gegebenen Versprechen einzuhalten. Die Basis ist vor allem deshalb unzufrieden, weil keine Arbeitsplätze geschaffen wurden, die Lebensumstände in den ländlichen Regionen noch immer unverändert schlecht sind und lediglich höhere Parteifunktionäre von der Regierungsbeteiligung profitiert haben. Der Eindruck, dass sich eine Führungsgruppe um Ahmeti geschart hat, die die eigentlichen Parteigeschäfte leitet, kratzt am Mythos des Rebellenführers, der bei öffentlichen Auftritten zudem einen recht blassen Eindruck vermittelt.

12 Ein kleinerer Teil der ehemalige Kommandanten der UÇK sind der DPA oder der Nationaldemokratischen Partei (NDP) beigetreten, unter ihnen der wohl stärkste Gegenspieler Ahmetis, Xhezair Shaqiri (Kommandant Hoxha).

13 Ostreni war Offizier der Jugoslawischen Volksarmee und hatte als Offizier in der „albanischen Brigade“ der kroatischen Armee an den Kriegen in Kroatien und in Bosnien teilgenommen. Er spielte eine bedeutende Rolle in der kosovarischen UÇK und wurde später Stellvertreter von Agim Çeku und Stabschef des Kosovo Protection Corps.

Das Auftauchen mehrerer bewaffneter Gruppen im Laufe des Jahres 2003, die sich zum Teil als der Albanischen Nationalarmee (AKSh¹⁴) angehörig bezeichneten, und mehrere Terrorakte, die auch Menschenleben forderten,¹⁵ unterstreichen die anfängliche Identitätskrise der DUI. In wessen Auftrag diese Gruppen agierten, ist bislang ungeklärt. Klar ist jedoch, dass eines ihrer Ziele die Infragestellung des Führungsanspruchs der DUI hinsichtlich der Anliegen der ehemaligen Kämpfer der UÇK war. Ein weiteres dürfte das Abstecken ihres Machtbereichs gewesen sein; mit anderen Worten: ein Zeichen an die Führung der DUI, dass sie bestimmte Gebiete nicht kontrollieren kann. Bezeichnend ist, dass diese Regionen gleichzeitig einerseits Hochburgen einiger der *Warlords* sind, andererseits an altbekannten Schmuggelrouten liegen, an denen schon lange nicht mehr „nur“ Schmuggel betrieben wird, sondern sich organisierte Kriminalität in ihrer modernsten Form entfalten konnte.¹⁶ *Honi soit, qui mal y pense.*

Nach den außerordentlichen Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2004 macht die Partei einen stabileren Eindruck. Genährt wird dieses Bild auch von einem Stimmungswandel in den albanisch dominierten Gemeinden, in denen sich albanische Sprache und Kultur frei entfalten, weitgehend frei auch von jeder staatlichen Kontrolle.¹⁷ Befürchtungen, dass das auf Kosten der lokalen mazedonischen Minderheiten geschieht, bestehen allerdings weiterhin.¹⁸

Die Parteiführung und insbesondere Parteichef Ahmeti machen nach wie vor einen isolierten Eindruck; die derzeitige positive Stimmung mag darauf zu-

-
- 14 Albanisch: Armata Kombëtare Shqiptare, eine paramilitärische Untergrundorganisation, die sich für den Kampf zur Vereinigung aller albanischen Territorien einsetzt; militärischer Arm der Front für Albanische Nationale Einheit, albanisch: Fronti për Bashkimi Kombëtar Shqiptar. Einige ihrer führenden Köpfe wurden 2003 in Albanien und in Deutschland festgenommen.
 - 15 Am 27. Dezember 2002 explodierte eine Zeitzünderbombe vor dem Gymnasium in Kumanovo und tötete einen Passanten. Durch Zufall wurde der Unterricht zwei Minuten später als normal beendet, sonst hätte die Bombe ein Blutbad angerichtet. Am 5. März 2003 tötete eine in der Grenzregion zu Serbien gelegte Mine zwei polnische NATO-Soldaten und zwei ihrer Begleiter; kurze Zeit später wurden Sprengstoffanschläge auf die Bahnlinie Belgrad-Skopje verübt; eine Gruppe entführte zwei Polizisten und löste eine Polizeiaktion aus, an der sich sämtliche internationale Organisationen vor Ort beteiligten; Dörfer in den Bergen wurden von einer anderen Gruppe zur „befreiten Zone“ erklärt, was ebenfalls eine Polizeiaktion zur Folge hatte.
 - 16 Während des Konflikts 2001 wurde im Dorf Aračinovo bei Skopje mindestens eine Drogenfabrik ausgehoben.
 - 17 Ein deutlicher Indikator dafür ist die stolze Anzahl der illegal aufgestellten Denkmäler, die während der letzten Jahre albanischen Helden gewidmet wurden. Höhepunkt dieses Kulturschaffens dürfte das Denkmal für Adem Jashari, den wichtigsten Helden und Märtyrer der kosovarischen UÇK, sein, das in den Bergen oberhalb Tetovos einen prominenten Platz einnimmt.
 - 18 In den letzten Jahren ist eine langsame, aber stetige Abwanderung von Mazedoniern vor allem aus Tetovo festzustellen. Die Neigung zur Rückkehr derjenigen, die die Stadt während des Konflikts 2001 als Flüchtlinge verlassen haben, ist ebenfalls sehr gering. Ein großer Teil lebt nach wie vor in Sammelunterkünften in der Hauptstadt Skopje. Es sind oft falsch gesetzte Signale, welche die Stimmung beeinflussen. So wurden in diesem Jahr am Nationalfeiertag, dem 2. August, die Straßen von Tetovo nicht mit der mazedonische Fahne beflaggt. Der Eindruck eines Stadtstaates im Staat, für den andere Regeln gelten, ist nicht ganz von der Hand zu weisen.

rückzuführen sein, dass für die anstehenden Lokalwahlen nach außen Einigkeit demonstriert werden soll.

Wechsel an der Staatsspitze und parteiinterne Konflikte

Am 26. Februar 2004 verunglückte Staatspräsident Boris Trajkovski beim Absturz der Präsidentenmaschine über Bosnien tödlich, ein halbes Jahr vor Ablauf seiner Amtszeit. Dieser tragische Unfall war nicht nur für die Bevölkerung ein Schock, sondern auch und vor allem für das politische System. Viele Beobachter sind skeptisch, ob sein Nachfolger Crvenkovski das Potenzial hat, die Rolle als moralisch integre Integrationsfigur auszufüllen, was bei Trajkovski zweifellos der Fall war.

Die Vorbereitungen für die im Herbst vorgesehene Präsidentschaftswahl waren noch nicht richtig angelaufen, das Kandidatenkarussell drehte sich noch. Nun mussten schnelle Entscheidungen getroffen werden. Während dieses Prozesses ist es anscheinend zu einigen Brüchen innerhalb der Regierungspartei SDSM gekommen, deren Auswirkungen wohl erst in den kommenden Monaten wirklich zum Tragen kommen werden. Einer der Indikatoren dafür ist die Tatsache, dass der parteilose, jedoch über die Liste der SDSM gewählte Abgeordnete und erfolgreiche Geschäftsmann Trifun Kostovski in Opposition zu Parteichef Crvenkovski gegangen und gerade dabei ist, seine eigene Partei zu formieren, für die er wohl für das Amt des Bürgermeisters von Skopje kandidieren wird. Bis Februar noch galt er als möglicher Präsidentschaftskandidat für das Regierungslager.

Die Wahl¹⁹ Crvenkovskis zum Präsidenten im April 2004 hatte zur Folge, dass er seine Ämter als Premierminister und Parteichef der SDSM aufgeben musste. Während das Amt des Premiers mit dem bis dahin amtierenden Innenminister Kostov besetzt wurde, dem eine schnelle und unproblematische Regierungsbildung gelang, blieb das Amt des Parteichefs unbesetzt. Das Ergebnis des für den 7. November geplanten Referendums über die Dezentralisierung wird sich sicherlich auf die Wahl des neuen Parteivorsitzenden auswirken. Der entsprechende Parteikongress soll dem Vernehmen nach noch vor Ende des Jahres stattfinden. Diese Frist wird von den möglichen Kandidaten genutzt werden, um politisch zu punkten – und was bietet sich dafür besser an als die hochpolitisierte Dezentralisierungsdebatte.²⁰

19 Die beiden Wahlgänge am 14. und 28. April 2004 verliefen nicht ganz ohne Zwischenfälle. Eine umstrittene Entscheidung der staatlichen Wahlkommission, keine Klagen zuzulassen, weil sie am Endergebnis nichts geändert hätten, wird, wenn auch sachlich richtig, von der Opposition als Beleg eines arroganten Machtgehabs der Regierungsparteien bezeichnet und ist sicherlich als politisch unreif anzusehen.

20 Auch aus den Reihen der SDSM gab es harsche Kritik an der Art und Weise, wie der Kompromiss in der Dezentralisierungsdebatte zustande kam, zuletzt von Tito Petkovski, der mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit für das Amt des Parteichefs kandidieren wird. Zu dessen Konkurrenten dürften Finanzminister Nikola Popovski, Vizepre-

Die oppositionelle VMRO-DPMNE hat den Verlust der Macht Ende 2002 schlecht verkraftet. Der langjährige Parteichef und ehemalige Premierminister Ljubco Georgievski gab sein Parteiamt an Nikola Gruevski ab, der sehr schnell versuchte, die georgievskitreuen Kräfte aus dem Machtzentrum zu entfernen. Der daraus entstandene interne Konflikt eskalierte derartig, dass die Partei zurzeit kurz vor einer Spaltung steht. Im Juli 2004 gründeten Georgievski nahe stehende Kräfte eine neue Partei, die VMRO-Volkspartei. Einziger Zweck dieser Formation, deren Mitglieder auch gleichzeitig Mitglieder der „Mutterpartei“ VMRO-DPMNE sind, ist es, Gruevski und seine Gruppe zu stürzen. Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass Georgievskis Unterstützung an der Parteibasis und bei der Parteijugend groß ist, während Gruevski von der Parteiführung unterstützt wird. Sollte es zu einer Konfrontation der beiden Gruppen während der Kommunalwahl kommen, wird die SDSM sicherlich davon profitieren, der ansonsten ein nicht unbeträchtlicher Teil der Wählerschaft davon zu laufen droht. Die Lage wird zusätzlich noch dadurch verkompliziert, dass Georgievskis einstige engste Verbündete und Mentorin Dosta Dimovska mittlerweile eine eigene Partei, die Demokratisch-Republikanische Union Mazedoniens,²¹ gegründet hat. Damit erhöht sich die Anzahl an Parteien, die sich von der VMRO-DPMNE abgespalten haben, auf fünf. Die einzige Partei, die sich zuversichtlich gibt, wenngleich sie bei den letzten beiden Wahlen zu den Verlierern gehörte, ist die albanische DPA. Deren Parteichef Arbën Xhaferi ist in den letzten anderthalb Jahren immer wieder mit Forderungen nach einer territorialen Lösung der ethnischen Frage an die Öffentlichkeit gegangen und somit auf die Position zurückgekehrt, die er politisch vor der Regierungsbeteiligung seiner Partei 1998-2002 vertreten hatte. Auch spart er nicht mit Kritik an der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens und an der Regierungspartei DUI, der er Versagen vorwirft. Obwohl die Albaner Mazedoniens sich aus Gründen, auf die noch einzugehen ist, als Sieger der Dezentralisierungsdebatte sehen dürften, wird abzuwarten sein, welcher Grad an Frustration angesichts nicht eingehaltener Wahlversprechen seitens der DUI erreicht ist. Darauf spekuliert die DPA und erwartet einen Sieg bei den anstehenden Kommunalwahlen.

Schwerpunkte der Arbeit der OSZE-Mission

Die OSZE-Mission hat ihre im Ohrider Rahmenabkommen festgelegten Schwerpunkte nicht verändert, sondern lediglich einige Akzente verschoben. Stark im Vordergrund stand dabei die Arbeit des Polizeikontingents der Mission, der OSZE-Gruppe für Polizeientwicklung (*Police Development Unit, PDU*).

mierministerin Radmila Šekerinska, Außenministerin Ilinka Mitreva und, als wahrscheinlich aussichtsreichster Kandidat, Verteidigungsminister Vlado Bučkovski gehören.

21 Mazedonisch: Demokratsko Republikanska Unija na Makedonija.

Nach Beendigung der Rückkehr der Polizei in die ehemaligen Konfliktgebiete wurde die Ausbildung der Polizeikräfte wieder in den Vordergrund gestellt. Darunter ist zum einen die Weiterführung des Ausbildungsprogramms in der Polizeiakademie in Skopje zu verstehen, bei dem Rekruten aus ethnischen Minderheiten (hauptsächlich, aber nicht nur Albaner) zusammen mit einem Kontingent ethnischer Mazedonier in einem Schnellkurs zu Polizisten ausgebildet werden, die dann in den ehemaligen Krisengebieten ihren Dienst antreten. Eine andere Komponente ist eine Reihe von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die der mazedonischen Polizei das Konzept der bürger-nahen Polizeiarbeit (*community based policing*) näher bringen soll.

Außerdem finden im Rahmen des Konzepts der so genannten Bürgerberatungsguppen (*citizen advisory groups*), die der Vertrauensbildung dienen sollen, in regelmäßigen Abständen Diskussionsrunden in den Gemeinden statt. Sinn und Zweck dieser Diskussionsrunden ist es, die Beteiligung der Bürger an der Polizeiarbeit zu fördern und z.B. Themen wie Amnestie für ehemalige Kämpfer, Bewegungsfreiheit und Schwerpunkte der Polizeiarbeit mit aktiver Bürgerbeteiligung zu besprechen. Insbesondere dieses Unterfangen stellt sich als schwierig heraus und es ist nach wie vor nach der kulturellen Sensibilität solcher Aktionen zu fragen. In einem vor allem ländlich, d.h. patriarchalisch und hierarchisch geprägten Umfeld Diskussionsgruppen dieser Art einzuführen, in denen Bürger, Lokalverwaltung und Polizei zusammensitzen und über Prioritäten diskutieren sollen, mutet zumindest gewagt an. Es wäre sicherlich interessant, in einer Studie die Effizienz solcher soziologischer Experimente zu untersuchen. Sicher ist, dass die Polizei einem Demokratisierungsprozess unterworfen und auch mehr Bürgerbeteiligung erreicht werden muss. Allerdings wäre in einer Region, die jahrzehntelange Erfahrungen mit kommunistischer Pseudobeteiligung ihrer Bürger gemacht hat und in der die Abhaltung inhaltsloser Treffen zum eingeübten Ritual gehörte, eine etwas differenziertere Herangehensweise wünschenswert. Zudem ist die Politisierung der Gesellschaft noch immer so dominant, dass die Überlagerung solcher Diskussionen durch politische Interessengruppen zumindest eine Gefahr darstellt.

Die ersten dieser Gruppen wurden im Laufe des Sommers 2004 in lokale Verantwortung übergeben, d.h. die OSZE zieht sich aus dem Prozess zurück. Ob hier ein nachhaltiges Kommunikationsmodell etabliert wurde, wird sich in Zukunft zeigen.

Mit der seit dem 15. Dezember 2003 in Mazedonien operierenden Polizeimission der EU, Proxima, stellt sich zudem die Frage, ob die Aufrechterhaltung eines Polizeikontingents in der OSZE-Mission noch sinnvoll ist oder ob sie nicht noch weiter zur ohnehin im Land herrschenden Verwirrung über Aufgaben und Mandate der verschiedenen internationalen Organisationen beiträgt.

Im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Justiz wurden einige Programme zur Unterstützung der Reformen eingeführt. Unter den Institutionen, denen sich die

OSZE – und das nicht nur in Mazedonien – widmet, nimmt das Büro des Ombudsmanns eine zentrale Rolle ein. Entsprechend den Bestimmungen des Rahmenabkommens soll diese Institution gestärkt werden, was nur mit zusätzlicher Hilfe in Form von Ausbildungsprogrammen geht. Die Einrichtung von sechs Regionalbüros wurde von der OSZE begleitet.

Ein weiterer Schwerpunkt der Unterstützung durch die OSZE-Mission ist die Modernisierung des Gerichtswesens in Richtung einer bürgernahen Justiz mit dem Ziel, Kommunikation und Transparenz der Gerichte zu verbessern. Dazu gehört Prozessbeobachtung ebenso wie die Verbesserung der Rechtsberatung in entlegenen Gebieten sowie die Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen, die auf diesem Gebiet aktiv sind.

Ein in Mazedonien besonders wichtiges Thema ist die Bekämpfung des Frauenhandels. Das Land ist nicht nur Transitland, sondern auch Markt für Zwangsprostitution. Verquickungen von Politik und Staatsapparat mit Händlerringen sowie die Tabuisierung des Themas Prostitution im Allgemeinen haben es diesem Geschäft in der Vergangenheit leicht gemacht, sich zu etablieren. Schon vor dem Konflikt im Jahr 2001 hatte die Mission erste Schritte unternommen, die jetzt ausgeweitet werden konnten, vor allem, weil die Regierung eine staatliche Kommission eingerichtet hat. Wie auch andernorts kann die OSZE hier mit Ausbildungsprogrammen für die staatlichen Akteure und für die entsprechenden nichtstaatlichen Organisationen einiges erreichen. Zwei weitere zentrale Problembereiche der mazedonischen Politik und Gesellschaft standen in den letzten Jahren im Zentrum der Arbeit der OSZE: die Krise des Erziehungswesens und die Dezentralisierung. Die Mission hat unterschiedliche, zum Teil erfolgreiche Initiativen unternommen. Dennoch blieb auch hier ein stärkeres politisches Engagement auf der Strecke.

Die Krise des Erziehungswesens

Der Konflikt im Jahr 2001 brachte eine dramatische Verschlechterung der ohnehin desolaten Lage in Teilen des Erziehungswesens mit sich. Zuerst in zwei Städten, Kumanovo und Tetovo, später auch in verschiedenen ländlichen Gegenden, trennten sich „gemischte“²² Schulen, wobei der eine Teil, entweder der albanische oder der mazedonische, in andere Gebäude zog. Beide Seiten beriefen sich auf Sicherheitsprobleme. Auslöser waren Zwischenfälle, bei denen entweder Lehrer oder Schüler körperlich angegriffen wurden.

Es ist bisher nicht gelungen, diese Schulen wieder zusammenzubringen. Die Gründe sind vielfältig und haben nur zum Teil mit dem Erziehungswesen zu tun. Tatsächlich könnten beide Seiten gut mit der Trennung leben, die jeweils

22 Schulen in Mazedonien sind nicht wirklich gemischt. Mazedonisch- und albanischsprachige parallele Stränge teilen sich ein Schulgebäude, meistens wird im Schichtsystem unterrichtet. Kontakte zwischen den Schülern kommen nur beim Schichtwechsel vor.

verbliebene „Hälfte“ hat schließlich ein ganzes Schulgebäude zur alleinigen Verfügung. Was allerdings dahintersteckt, ist der Versuch, eine ethnische Teilung der entsprechenden Orte über das Schulsystem zu vollziehen. Gefördert wird dieser Trend von radikalen Gruppen, denen es leicht fällt, Eltern und Lehrer zu manipulieren; vor allem den Eltern ist die Sicherheit ihrer Kinder oberstes Gebot.

Weder das Erziehungsministerium noch andere Akteure, die OSZE-Mission eingeschlossen, haben bislang eine Lösung für das Problem gefunden. Grund ist, dass immer neue Forderungen erhoben werden, sobald sich eine Lösung abzeichnet. Ein anderer Grund, vor allem in der Region um Tetovo, ist die Personalunion von radikalen und kriminellen Elementen. Nur eine Situation der maximalen Unsicherheit schafft eine Atmosphäre, in der solche Personen als Retter in der Not erscheinen. Ein dritter, nicht zu unterschätzender Grund sind politische Rivalitäten. Mit der Aufrechterhaltung dieser Situation wird der Regierung und den entsprechenden Parteien ihr Scheitern dauerhaft vor Augen gehalten, was zur Schwächung der Führungspersönlichkeiten und zur Stärkung lokaler Rebellen beitragen soll. Dieses Phänomen gibt es sowohl innerhalb der SDSM als auch innerhalb der DUI, von der politischen Opposition ganz zu schweigen. Die wirklichen Verlierer bei diesem zynischen Spiel sind die Schüler. Unterricht wird seit 2001 zum Teil im Ausnahmezustand durchgeführt, mit gekürzten Unterrichtsstunden und reduziertem Lehrplan. Der Qualitätsverfall macht sich jetzt schon stark bemerkbar; Kinder aus diesen Gegenden werden auf längere Sicht benachteiligt sein.

Bislang gab es in Mazedonien keinen ernsthaften Versuch, mazedonische und albanische Schüler gemeinsam am Unterricht teilnehmen zu lassen. Nur wenn die ethnische Barriere durchbrochen werden kann und neue Konzepte entwickelt werden, kann die Entwicklung zur völligen Segregation im Erziehungswesen gestoppt werden. Hier sind das Erziehungsministerium und die Universitäten gefragt.

Ein anderes Problem ist der Beschluss der Regierung zur Gründung einer neuen, staatlichen Universität mit Albanisch als Unterrichtssprache im Herbst 2004 in Tetovo. Was sich vordergründig wie ein Schritt in die richtige Richtung anhören mag, hat allerdings seine Tücken. Zum einen gibt es in Tetovo schon die von der OSZE mitgetragene, 2001 gegründete private Südosteuropa-Universität (SEEU),²³ die sich zu einem in der gesamten Region einzigartigen Erfolgsmodell entwickelt hat. Zum anderen gibt es dort die nicht anerkannte „Tetovo-Universität“ (TU), zu deren Leitung politische Hitzköpfe gehören und die mittlerweile eng mit kriminellen Strukturen²⁴ in

23 Zur SEEU siehe auch Max van der Stoep, Die Südosteuropa-Universität in Mazedonien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 203-207.

24 Eine der spektakulärsten Aktionen des vergangenen Jahres war die illegale Besetzung des Gebäudes einer Tabakfabrik in Tetovo und seine Umwandlung in Räume für die „Tetovo-Universität“. Der Drahtzieher der Aktion, Izahir Samiu, ist der mutmaßliche Hintermann der meisten gewalttätigen Enteignungen von Geschäftsräumen in Tetovo. Er genießt zur Zeit aus gesundheitlichen Gründen Haftverschonung.

Tetovo verzahnt ist. Die Regierung hat wiederholt versichert, dass es sich bei der Neugründung nicht um eine Anerkennung der „TU“ durch die Hintertür handele. Wenn die Regierung ihre Pläne allerdings umsetzt, wird Tetovo, eine Stadt von knapp 100.000 Einwohnern, drei Universitäten besitzen, die sich gegenseitig das Wasser abgraben werden, anstatt zu kooperieren. Das akademische Potenzial reicht gar nicht aus, um in drei Institutionen eine angemessene Lehre in albanischer Sprache zu gewährleisten, zumal die Fakultäten der neuen Universität zum Teil eine Duplizierung schon in der SEEU existierender Fakultäten sind. Viel sinnvoller wäre es gewesen, wenn der Staat sein Interesse an der mehrsprachigen SEEU durch Mitfinanzierung oder gar Umwandlung in eine staatliche Universität bekundet hätte. Die jetzige Situation wird nur weitere Verwirrung stiften und das Erziehungswesen wird weiterhin als Geisel der Politik behandelt werden. Die Verlierer sind auch hier die Jugendlichen, in diesem Fall die ethnisch albanischen. In Verbindung mit einem Gymnasialsystem, dessen Qualität aus vielen verschiedenen Gründen ebenfalls nicht sehr hoch ist, wird hier von staatlicher Seite zukünftiges Konfliktpotenzial geschaffen.

Der bulgarische Vorsitz der OSZE hat das Problem der Erziehung zur Priorität der Mission für das Jahr 2004 erklärt. Im Gegensatz zu vergangenen Jahren ist bislang jedoch wenig geschehen, was diese Absicht mit Taten untermauern könnte. Gerade in diesem Bereich könnte die OSZE stärker politisches Gewicht zum Tragen bringen, statt auf Änderungen von unten zu hoffen und allein diese zu unterstützen. So wichtig die Entwicklung der Zivilgesellschaft in diesem Bereich auch ist, hier sind schnelle Lösungen gefordert.

Die Dezentralisierungsdebatte

Das Thema des Jahres 2004 schlechthin ist die letzte große Hürde, die es auf dem Weg der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens zu nehmen gilt: die Reform der lokalen Selbstverwaltung. Dabei geht es erstens darum, die Anzahl der Gemeinden von derzeit 123 auf – laut Gesetzesvorschlag – 80 zu reduzieren. Zweitens soll den neuen Gemeinden eine Anzahl an Kompetenzen zugestanden werden, unter anderem in den Bereichen Erziehung und Gesundheitswesen. Drittens muss die Finanzierung dieser Vorhaben sichergestellt werden. Und viertens – und das ist der umstrittenste Punkt – wird es darum gehen, ob die Aufteilung der Gemeinden nach ethnischen oder nach objektiven, von den Gegebenheiten diktierten Kriterien geschieht. Im Hintergrund stehen das Bestreben der Albaner nach mehr Autonomie einerseits und die Angst der Mazedonier vor einer Föderalisierung und letztlich Spaltung des Landes andererseits.

Zum Gesetzespaket gehören vier Gesetze, nach deren Verabschiedung eine lange Reihe weiterer Gesetze und Durchführungsbestimmungen zu ändern bzw. zu schaffen sein werden. Das erste Gesetz, das die Kompetenzen der

neu entstehenden Gemeinden regelt, wurde im Frühjahr 2004 verabschiedet. Die anderen drei Gesetze, nämlich das Finanzierungsgesetz, das Gesetz über die territoriale Neugliederung der Gemeinden und das Gesetz über die Hauptstadt Skopje, wurden im Sommer nach einer hitzigen Debatte mit Regierungsmehrheit verabschiedet.

In einer beispielhaften Übung missglückter Kabinettpolitik verhandelten die Regierungspartner monatelang über die territoriale Aufteilung, bis ein Kompromiss öffentlich bekannt gegeben wurde. Nach diesem wird die Hauptstadt Skopje durch die Eingemeindung zweier Dörfer einen albanischen Bevölkerungsanteil von knapp über 20 Prozent erreichen, was laut Rahmenabkommen bedeutet, dass Albanisch zweite Amtssprache in der Stadt wird. Gleichzeitig wird im Südwesten des Landes, in Struga, eine weitere mehrheitlich albanische Gemeinde geschaffen. Über die dritte von den Albanern geforderte Gemeinde, Kičevo, soll später verhandelt werden. Die Verhandlungen wurden von Protesten begleitet und im Juli eskalierte die Situation in Struga, wo Minister der SDSM im örtlichen Parteibüro angegriffen wurden. Gegen die angestrebten Reformen hat sich eine breite Koalition mit reger Beteiligung der Zivilgesellschaft gebildet. Viele mazedonische Gemeinden haben sich in Referenden gegen das Reformpaket ausgesprochen. Eine Unterschriftenaktion hat eine weit über die geforderte Mindestzahl hinaus gehende Zahl an Unterschriften sichern können und für den 7. November wurde ein landesweites Referendum angesetzt. Im Falle eines Erfolges würde nicht nur das gesamte Gesetzespaket gekippt werden, Premier Kostov hat für diesen Fall auch seinen Rücktritt angekündigt. Wegen des Referendums wurden die Kommunalwahlen auf das Frühjahr 2005 verschoben. Allerdings ist auch dieser Termin schon wieder umstritten, da Unklarheit darüber besteht, nach welchen Gesetzen dann gewählt wird.

Bei der gesamten Debatte ist der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, dass in einigen Fällen letztlich doch nach ethnischen Kriterien gehandelt wird, um den politischen Appetit der einen oder der anderen Seite zu befriedigen. Letztlich hat sich gezeigt, dass das Fehlen sowohl einer Informationskampagne als auch einer breit angelegten öffentlichen Debatte über die Inhalte des Reformvorhabens sowie ernsthafte Mängel bei deren Vermittlung das Aufkommen einer vorhersehbaren Opposition begünstigt und gestärkt haben. Aus früheren Fehlern, z.B. bei der Vermittlung der Inhalte des Ohrider Rahmenabkommens, hat die Regierung nichts gelernt.

Zum anderen sind Unstimmigkeiten im Reformpaket sicherlich auch auf mangelnde Koordination zurückzuführen. Das Ministerium für lokale Selbstverwaltung, ohnehin eines der kleinsten Ministerien, wurde mit dieser Aufgabe allein gelassen und hat es nicht geschafft, die Arbeit vieler Institutionen und ausländischer Experten so zu koordinieren, dass sowohl für die Politik als auch für die Öffentlichkeit ein klares Bild dessen entstehen konnte, was die Reform beinhalten soll.

Die OSZE-Mission, für die die Dezentralisierung schon lange vor dem Konflikt 2001 ein zentrales Thema war, hat in den vergangenen Jahren versucht, durch Pilotprojekte und Gespräche die Dimension dieser Reform zu beleuchten und den Entscheidungsträgern nahe zu bringen. Gleichzeitig wurde versucht, die Betroffenen stärker zu beteiligen, z.B. indem Bürgermeister enger in den Beratungsprozess eingebunden wurden. Ausbildungsprogramme für die Lokalverwaltung und die Erstellung entsprechender Materialien gehören ebenfalls zu den Aktivitäten der Mission, genau wie der Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern, in denen es eine weitgehende Dezentralisierung gibt, wie z.B. Norwegen oder die Bundesrepublik Deutschland. Der Ansatz ist, dass zum einen die Zusammenarbeit und die Kommunikation innerhalb der Gemeindeverwaltungen gestärkt werden müssen, zum anderen aber auch die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden – ein Novum in Mazedonien – eine Voraussetzung erfolgreicher Kommunalpolitik ist. Wenn auch viele dieser Projekte mit Begeisterung aufgenommen wurden, so hängt ihr Erfolg oder ihr Scheitern letztlich doch von den großen politischen Entscheidungen ab. Auch hier hätte die OSZE auf höchster Ebene politischer agieren müssen, zumal sich die anderen internationalen Organisationen wie z.B. die EU während der Debatte und der Verhandlungen erstaunlich passiv verhalten und auf Lippenbekenntnisse zugunsten einer erfolgreichen Dezentralisierung beschränkt haben.

Fazit

Mazedonien hat angesichts der Ausgangslage im Jahr 2001 unbestreitbar Erfolge bei der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens vorzuweisen. Eines seiner wichtigsten Elemente jedoch, das auch für die weitere Stabilität des Landes von entscheidender Bedeutung sein wird, nämlich die Dezentralisierung, ist noch in vollem Gange und ein Erfolg ist noch lange nicht sicher. Zusätzlich zu der tiefen Wirtschaftskrise gibt es eine Vertrauenskrise gegenüber dem politischen Establishment, die zu weiteren Erschütterungen führen kann. Die maßgeblichen Parteien befinden sich im Umbruch bzw. sind von internen Machtkämpfen gekennzeichnet. Daher ist das Konfliktpotenzial für die anstehenden Kommunalwahlen nicht zu unterschätzen.

Die am 22. März erfolgte Bewerbung um den Kandidatenstatus für den EU-Beitritt ist sicherlich ein wichtiger Schritt, wenn er auch von vielen Kritikern als verfrüht angesehen wird. Das kontinuierliche Engagement der EU kann jedoch einen stabilisierenden Faktor darstellen, wenn es von der Einsicht geleitet ist, dass Mazedonien die vor ihm liegenden Herausforderungen nicht alleine bewältigen kann. Sollte Mazedonien 2005 den Kandidatenstatus erhalten, könnte es dadurch auch aus der ebenfalls anstehenden und potenziell konfliktreichen Debatte um den Status des Kosovo herausgehalten werden, was zu einer weiteren Stabilisierung beitragen würde.

Das Land schlittert allerdings zurzeit ob der denkbar schlecht gehandhabten Dezentralisierungsdebatte in eine politische Krise, die tiefer sein könnte als die meisten internationalen Vertreter vor Ort es wahrhaben wollen. Deren entschiedenes öffentliches Eintreten gegen das Referendum mit dem scheinheiligen Argument, eine verspätete Dezentralisierung würde die Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens in Frage stellen und die europäische Integration Mazedoniens gefährden, scheint nach hinten losgegangen zu sein und eine Trotzreaktion ausgelöst zu haben. Neueste Umfragen zeigen eine Mehrheit für das Referendum an. Eine erste albanische bewaffnete Gruppe ist schon in einem Dorf nahe Skopje aufgetaucht,²⁵ die Regierung wackelt, Alternativen sind kaum vorhanden. Alle Anzeichen der Krise sind gegeben, Rezepte hingegen einmal mehr nicht. Die auf Stabilisierung ausgerichtete Politik der internationalen Gemeinschaft müsste dringend zumindest kurzzeitig wieder auf Krisenprävention umschwenken.

Angesichts der hitzigen Dezentralisierungsdebatte wäre es auch ratsam, dem Druck der DUI nachzugeben und die beiden heißen Eisen, nämlich eine neue Flagge und ein Wappen sowie das Gesetz über den offiziellen Gebrauch von Sprachen, erst einmal ruhen zu lassen.

Was die Rolle der OSZE-Mission betrifft, so ist festzuhalten, dass sie auf einigen Gebieten wie Dezentralisierung, Justizreform und Menschenrechte durchaus erfolgreich handelt, und das schon seit geraumer Zeit. Hier wird die OSZE als Expertenorganisation geschätzt und als Partner angesehen, der sich für die Belange der Menschen einsetzt. Der Bereich, der das meiste Personal und die meisten Ressourcen bindet, bleibt die Polizeientwicklungsgruppe. Hier muss allerdings gefragt werden, ob in Abstimmung mit der EU nicht eine sinnvollere Lösung gefunden werden kann, die eine Duplizierung vermeidet.

Es wäre ebenfalls wünschenswert, dass die OSZE wieder politischer agiert, vor allem dort, wo sie etwas zu bieten hat, nämlich die Unterstützung durch ihre Institutionen, wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten oder das BDIMR.

Weiterhin wäre es wünschenswert, dass die OSZE das Scheitern einiger Vorhaben eingesteht. So war z.B. das Unterfangen, das staatliche Fernsehen in ein öffentlich-rechtliches umzuwandeln, das nicht unter direkter Regierungskontrolle steht, nicht nur kostspielig, sondern muss auch als gescheitert bezeichnet werden. Die Schuld daran liegt am wenigsten bei der OSZE-Mission, sondern ist eher in dem Unwillen der Regierung zu suchen, die Kontrolle über diesen wichtigen Machtfaktor aus der Hand zu geben. Die Fortsetzung der derzeitigen Programme ist nur sehr begrenzt sinnvoll. Sie dienen zwar der technischen Ausbildung des Personals, erreichen aber das gesetzte Reformziel nicht.

Als letzter Punkt wäre noch die Personaldecke der Mission zu erwähnen. Es ist nicht einzusehen, warum die Mission seit 2002 unverändert eine Stärke

25 Vgl. Vreme, 29. Oktober 2004, von der OSZE am selben Tag berichtet.

von etwa 140 internationalen Angestellten und 250 Ortskräften aufweist. Diese Zahl muss schon allein aus Gründen der Glaubwürdigkeit reduziert werden. Dabei sei vor Tendenzen, die beiden Feldbüros in Kumanovo und Tetovo zu schließen, eindringlich gewarnt. Die Ende 2004 zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Dezentralisierungsbestimmungen rechtfertigen nicht nur eine Präsenz vor Ort, sondern lassen sie unabdingbar erscheinen. Es wäre nur hilfreich, entsprechend geschultes und erfahrenes Personal in diese Gebiete zu entsenden.

Die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro

Herausforderung für die Rechtsstaatlichkeit

Die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten Zoran Djindjić im März 2003 versinnbildlicht geradezu die Probleme des demokratischen Übergangs in Serbien.

Ein weiteres tragisches Ereignis, das Serbien erschütterte, war der Gewaltausbruch im Kosovo im März 2004. Trotz der Zurückhaltung, die die serbische Regierung an den Tag legte, sprangen die Gewalttätigkeiten auf die Städte Belgrad, Niš und Novi Sad über.

Beide Ereignisse haben gezeigt, wie zerbrechlich die regionale Stabilität noch immer ist und wie notwendig es ist, dass die internationale Gemeinschaft den Kampf gegen die organisierte Kriminalität, die Unterstützung demokratischer Reformen und den Dialog mit allen Bevölkerungsgruppen intensiviert.

Diese Herausforderungen erkannten sowohl der niederländische OSZE-Vorsitz des Jahres 2003 als auch der bulgarische des Jahres 2004. Sie legten den Schwerpunkt daher auf die Stärkung derjenigen Institutionen, die sich mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, der Grenzsicherung und dem Kampf gegen den Terrorismus befassen.

Vor der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten hatten die politischen Führer Serbiens und Montenegros in einer wichtigen politischen Frage entscheidende Fortschritte erzielt: der verfassungsrechtlichen Beziehung zwischen Serbien und Montenegro. Am 4. Februar 2003 hatte die Nationalversammlung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) die Verfassungscharta der Staatenunion Serbien und Montenegro verabschiedet. Die Beziehungen zwischen den beiden Teilrepubliken Serbien und Montenegro erhielten damit ein neues politisches Fundament. Die „OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien“ wurde vom Ständigen Rat der OSZE in Wien dementsprechend in „OSZE-Mission in Serbien und Montenegro“ umbenannt.

In den vergangenen drei Jahren hat die Mission eng mit der Regierung zusammengearbeitet und diese bei der Ausarbeitung oder Formulierung von Gesetzen und beim Institutionenaufbau beraten oder auch eigene Vorschläge dazu gemacht. Die Mission arbeitet partnerschaftlich mit den Regierungen und Institutionen beider Teilrepubliken zusammen. Sie konzentriert sich auf den Ausbau bestehender Institutionen und die Einführung von Gesetzen und Verfahren nach internationalen Standards sowie deren Umsetzung. Die Aktivitäten der Mission erstrecken sich auch auf nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die Zivilgesellschaft, Lokalverwaltungen und die Jugend. Die Mission hat sich von Beginn an stets darum bemüht, in Übereinstimmung mit ihrem Mandat Hilfestellung zu leisten und Fachwissen zur Verfügung zu stel-

len; dabei ist es ihr gelungen Regierungsvertreter, NGOs und andere interessierte Parteien an einem Tisch zusammenzubringen, um gemeinsame Projekte und Planungen zu erörtern und zu vereinbaren.

Auf folgenden Gebieten erbringt die Mission Leistungen, die die Arbeit ihrer verschiedenen Partner wirksam ergänzen: Justiz- und Polizeireform, Aus- und Weiterbildung leitender Verwaltungsbeamter auf zentraler und lokaler Ebene, Stärkung der parlamentarischen Dimension, Unterstützung bei der Schaffung einer nationalen Ombudsmanninstitution („Volksanwalt“), Unterstützung für Programme, mit denen die Regierung gegen die Diskriminierung gefährdeter Gruppen, u.a. Minderheiten, vorgehen will, Kampf gegen den Menschenhandel, Herstellung von Transparenz in den Medien und Umgestaltung des nationalen Rundfunk- und Fernsehsenders, Einrichtung eines Umweltministeriums und Ausarbeitung einer Umweltgesetzgebung sowie Unterstützung der Staatenunion Serbien und Montenegro bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM).

Die Mission hat – wie andere in der Region auch – ebenfalls die Aufgabe, den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, den OSZE-Generalsekretär und den Ständigen Rat über die politische Situation und die Entwicklungen in Serbien und Montenegro, insbesondere wenn sie die Stabilität des Landes betreffen oder mit Wahlen und Wahlbeobachtung zusammenhängen, sowie allgemein über die Umsetzung ihres Mandats auf dem Laufenden zu halten und zu beraten.

Allgemeiner Überblick

Der Mord an Ministerpräsident Djindjić durch Unbekannte beim Verlassen seines Büros in der Belgrader Innenstadt erschütterte das politische Establishment Serbien und Montenegros. Sofort wurde der Notstand ausgerufen, der 42 Tage andauerte und zu Hunderten von Verhaftungen führte. Die Mission beobachtete die Lage sorgfältig und mahnte die Regierung, grundlegende Menschenrechte zu achten. Derzeit stehen sechs Männer vor Gericht, darunter auch ehemalige Angehörige einer Spezialeinheit der Polizei.

Die OSZE und ihre Partner verdienen Anerkennung für die beiden vergangenen schwierigen Jahre. Die Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten hat nicht zum Zusammenbruch der demokratischen Transformation geführt. Die Vorfälle in Kosovo haben nicht zu einem Wiederaufflammen der Gewalt in Südserbien geführt; den dortigen albanischen und serbischen Gemeinschaften ist es vielmehr gelungen, einen Zustand der friedlichen Koexistenz aufrechtzuerhalten. Trotz des Regierungswechsels werden Reformen durchgeführt und die Arbeit der Mission geht weiter.

Der Mord kam noch zu den zahlreichen Problemen hinzu, die das Land ohnehin schon zu bewältigen hat. Diese hängen sowohl mit der Staatsführung

selbst als auch mit dem regionalen politischen Kontext zusammen. Zu ihnen gehören die wirtschaftliche Lage, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, einschließlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, sowie die Lage in Südserbien und im Kosovo.

In Serbien selbst wurden die Reformbemühungen von in der Öffentlichkeit viel beachteten Korruptionsskandalen und wachsender öffentlicher Opposition aufgrund des sich verschlechternder Lebensstandards überschattet.

Interne Meinungsverschiedenheiten über den Kurs der Politik und über Personalfragen innerhalb der Koalition der regierenden demokratischen Parteien führten schließlich im Herbst 2003 zum Auseinanderbrechen der Regierung. Im Dezember 2003 fanden Neuwahlen zum Parlament statt.

Die Unzufriedenheit der Wähler mit den demokratischen Parteien spiegelte sich in den Wahlergebnissen wider, nach denen die Serbische Radikale Partei die meisten Sitze im Parlament erobern konnte. Die demokratischen Parteien erhielten 65 Prozent der abgegebenen Stimmen, sind untereinander aber weiterhin tief zerstritten. Zwar wurde im Februar 2004 eine Minderheitenregierung unter Vojislav Kostunica gebildet, diese ist jedoch auf die stillschweigende parlamentarische Unterstützung der Sozialistischen Partei Slobodan Miloševićs angewiesen. Mit dem Sieg des Führers der Demokratischen Partei, Boris Tadic, über seinen Herausforderer von der Radikalen Partei im zweiten Wahlgang zu den Präsidentschaftswahlen am 27. Juni erhielten die demokratischen proeuropäischen Kräfte Auftrieb. Die Ergebnisse der Kommunalwahlen vom September zeigten jedoch, dass die nationalistischen anti-europäisch eingestellten politischen Kräfte noch immer einen mächtigen Faktor in der serbischen Politik darstellen.

Auch die Entwicklungen im Kosovo blieben nicht folgenlos. Die heftigen Gewaltausbrüche in der Provinz im März 2004 führten zu einer Verhärtung der Positionen in der serbischen Politik. Es kam zu mehreren Demonstrationen, in deren Verlauf jugendliche Randalierer Moscheen in Niš und Belgrad in Brand steckten. Sporadisch beherrscht auch die Frage nach dem zukünftigen Status des Kosovo die Diskussion in den politischen Parteien Serbiens. Weitgehende Einigkeit herrscht zwischen allen serbischen Parteien über die Dezentralisierung des Kosovo. Die Parlamente Serbiens und der Staatenunion haben einstimmig einen Plan zur Dezentralisierung des Kosovo angenommen. Trotz dieser schwierigen politischen Rahmenbedingungen versucht die neue Regierung, auf allen Ebenen anspruchsvolle Reformvorhaben durchzuführen, vor allem im Bereich der Justiz.

Rechtsstaatlichkeit

In den vergangenen zwei Jahren wurde der Kampf gegen die organisierte Kriminalität verstärkt. Viele der Reformen haben sich außerdem auf die Frage der angeklagten Kriegsverbrecher und den Kampf gegen die Korruption ausgewirkt.

Mit dem Gesetz über die Organisation und Zuständigkeit von Regierungsstellen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurden mehrere Spezialeinrichtungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität geschaffen. Dabei handelt es sich um eine Sonderstaatsanwaltschaft, eine Spezialeinheit mit Polizeibefugnissen, die im Auftrag der Sonderstaatsanwaltschaft tätig wird, eine Sonderkammer des Belgrader Gerichtshofs und eine spezielle Haftanstalt.

Mehrere Tausend Personen, denen eine Beteiligung am organisierten Verbrechen vorgeworfen wird, wurden verhaftet. Der Sonderstaatsanwalt hat inzwischen nach entsprechenden Ermittlungen gegen etliche von ihnen Anklage erhoben. Die ersten Gerichtsverfahren gegen die organisierte Kriminalität haben inzwischen begonnen, darunter auch der Prozess gegen die mutmaßlichen Mörder von Ministerpräsident Djindjić.

Die Mission hat die Federführung bei der Koordination eines Zeugenschutzprogramms übernommen, wozu auch die Ausarbeitung entsprechender Gesetze und Hilfestellung in der Implementierungsphase gehören. Dadurch wird es möglich, in allen wichtigen Gerichtsverfahren Beweise aus erster Hand zu präsentieren. Die Mission beobachtet die Prozesse genau und prüft, ob die Justiz internationale Standards einhält.

Eine unabhängige Justiz ist für die laufenden Reformen unabdingbar. Die serbische Regierung hat eine Reihe von Reformen verabschiedet, die den Hohen Justizrat, der für die Ernennung von Richtern zuständig ist, gestärkt haben. Die ersten Stellen werden demnächst besetzt. Dies ist ein erstes Anzeichen dafür, dass künftig direkte politische Einmischung vermieden werden kann.

Im Juli 2003 verabschiedete das serbische Parlament das Gesetz über Kriegsverbrechen, das besondere Justiz- und Polizeibehörden zur Verfolgung von Kriegsverbrechen vorsieht. Die OSZE-Mission stellte über den internationalen Dachverband der Anwaltskammern (*International Bar Association, IBA*) ein internationales Expertenteam auf, das zusammen mit Vertretern des Europarats substantielle Änderungsvorschläge zum ursprünglichen Entwurf des serbischen Justizministeriums vorlegte. Die meisten der Vorschläge wurden in das Gesetz aufgenommen. Es bleibt dennoch viel zu tun, nicht nur in Bezug auf ein wirksames Zeugenschutzprogramm, sondern auch zur Stärkung der Staatsanwaltschaft, damit die Verfahren internationalen Standards entsprechen.

Grundsätzlich bleibt die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) hinter den Erwartungen zurück. Die Auslieferung mehrerer prominenter Angeklagter ist immer noch ein äußerst heikles politisches Thema.

Sowohl in Serbien als auch in Montenegro gibt es weiterhin Militärgerichte, was nicht nur gegen die Verfassung der Staatenunion verstößt, sondern auch der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im Wege steht.

Am 21. Mai 2004 hat die Mission ein *Memorandum of Understanding* mit dem serbischen Justizministerium unterzeichnet, das den Rahmen für die weitere Zusammenarbeit zwischen OSZE-Mission und Ministerium festlegt.

Rechtsreform

Die Rechtsreform hat zwar in den letzten drei Jahren viele Fortschritte gemacht, es ist jedoch auch in diesem Bereich noch viel zu tun.

Dies gilt insbesondere für die Verabschiedung der neuen Verfassungen gemäß dem Rahmenübereinkommen für Serbien und Montenegro, das unter Vermittlung der Europäischen Union zustande gekommen war und im Februar 2003 von den beiden Republiken angenommen wurde. Serbien bereitet derzeit einen Verfassungsentwurf vor und hofft, diesen bis Ende 2004 verabschieden zu können. Andere reformbedürftige Bereiche sind das Informationsgesetz sowie Gesetze und Verordnungen in Zusammenhang mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und des Sicherheitssektors. Beide Republiken haben neue Rundfunk- und Fernsehgesetze erlassen, deren Implementierung allerdings mit zahlreichen Verfahrensproblemen verbunden ist. Vor allem in Serbien haben diese die Umwandlung des staatlichen Rundfunk- und Fernsehsenders in eine öffentlich-rechtliche Sendeanstalt verzögert. Wie bereits erwähnt, hat die Mission bei der Ausarbeitung und der Revision von Gesetzen unterstützende und beratende Funktion. Daran sind Experten der Mission aus verschiedenen Sachgebieten – von der Justiz- bis zur Medienreform – beteiligt, die über „bewährte Praktiken“ in ihrem jeweiligen Fachgebiet Auskunft geben können. So beriet die Mission beispielsweise das Ministerium bei der Ausarbeitung des Minderheitenschutzgesetzes in der Frage, wie die Gesetzgebung verbessert werden könnte und welche sensiblen Fragen mitberücksichtigt werden mussten. Herausgekommen ist dabei ein deutlich verbessertes umfassendes Gesetz, das höchsten Maßstäben entspricht und ausnahmslos sowohl zur Repräsentanz der Minderheiten als auch zur Stabilität im Land beitragen wird.

Wir sind der Überzeugung, dass der Erfolg der Mission, der auch in der Verabschiedung einer verbesserten Gesetzgebung seinen Niederschlag findet, auf zweierlei zurückzuführen ist: zum einen darauf, dass sie über das erforderliche Fachwissen verfügt, und zum anderen darauf, dass sie dem demokratischen Auftrag der Regierung und der ihr angehörenden Minister Respekt entgegenbringt.

Zum Schutz der Rechte aller Bürger unterstützte die Mission die Regierungen beider Republiken beim Entwurf von Gesetzen zur Einrichtung des Büros eines Ombudsmanns. In Serbien wird derzeit ein Gesetzentwurf erarbeitet. Sowohl in der Vojvodina als auch in Montenegro wurden bereits Ombudsleute ernannt; auch die Büros wurden mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft bereits mit technischen und finanziellen Ressourcen ausgestattet. Der

Ombudsmann wird ein zusätzliches Instrument für die Bürger sein, ihre Regierungen in die Verantwortung zu nehmen.

Polizeiwesen

Unterstützung beim Aufbau einer modernen und verantwortlichen Polizei betrachtet die Mission als einen der wichtigsten Aspekte institutioneller Verbesserungen, da eine repräsentative und kompetente Polizei für die Schaffung von Respekt vor der Staatsgewalt generell unabdingbar ist.

Die im November 1999 in Istanbul unterzeichnete Europäische Sicherheitscharta sichert der OSZE die Unterstützung der Teilnehmerstaaten für ihre Aktivitäten im zivilpolizeilichen Bereich zu. In Anbetracht der ethnisch gemischten Besiedlung der Region und angesichts der Tatsache, dass es aufgrund des Vorgehens des früheren Regimes wahrscheinlich noch einige Vorurteile gibt, ist es wichtig, dass sich alle Teile der Bevölkerung in den neuen demokratischen Polizeikräften vertreten und von ihnen geschützt fühlen. Die Mission bzw. ihre Abteilung Strafverfolgung hat daher Prioritäten festgelegt, die sich auf die Umschulung von Polizeibeamten unter besonderer Betonung von Menschenrechten sowie Prinzipien und Ethik der Polizeiarbeit konzentrieren. Internationale Experten führen Seminare in den Polizeiakademien beider Republiken durch und legen dabei besonderes Augenmerk auf die Schulung von Polizeiausbildern, damit so die besten Verfahren und neuesten Kenntnisse weitergegeben werden. Darüber hinaus wurde die interne Dienstaufsicht durch Schulungen und technische Hilfen für das Büro des Generalinspektors gestärkt, um die Zahl der Fälle von polizeilichem Fehlverhalten und Korruption zu verringern.

Südserbien

Die Mission ist mit der in Bezug auf Südserbien geleisteten Arbeit sehr zufrieden. Trotz der Ermordung des serbischen Ministerpräsidenten in Belgrad und der Unruhen in Kosovo blieb die Lage in dieser Region ruhig.

Die Mission und ihre örtlichen Partner befassten sich mit der Region unmittelbar nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens durch den damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten und Leiter der Koordinationsstelle der serbischen Regierung für Preševo, Bujanovac und Medvedja, Nebojša Čović, am 21. Mai 2001, das die Gewaltausbrüche des Frühjahrs in dieser Region beendete. Die Mission ernannte hierzu einen Koordinator für Südserbien, um ihre Aktivitäten stärker zu bündeln.

Eine multiethnische Polizeiausbildung ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in Südserbien von fundamentaler Bedeutung. Die Mission führt derzeit ein Projekt zur multiethnischen Polizeiausbildung durch, das speziell auf Südserbien zugeschnitten ist. Über 600 Polizeischüler haben

bislang die verschiedenen Ausbildungskurse absolviert, wodurch sich die Anzahl der Polizisten, die Minderheiten angehören, erhöht hat.

In Bezug auf die Lage der Medien in Südserbien führt die Mission eine Reihe von Fortbildungskursen für Journalisten verschiedener Medien durch, um so die journalistischen und technischen Fertigkeiten sowie die Managementfähigkeiten zu verbessern.

Größeres Augenmerk wird derzeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region gelegt mit dem Ziel, die sozioökonomische Situation zu verbessern.

Die Mission hat einen Runden Tisch ins Leben gerufen, der sich mit der Frage befasst, wie die sozioökonomischen Probleme in der Region um die Städte Preševo, Bujanovac und Medvedja bewältigt werden können. Die Veranstaltung wurde gemeinsam mit dem damaligen stellvertretenden Ministerpräsidenten Čović organisiert und vom Leiter der OSZE-Mission, Botschafter Maurizio Massari, eröffnet. Unter den Teilnehmern waren Bürgermeister und leitende Beamte in Schlüsselstellungen sowie Vertreter von Ministerien, internationalen Organisationen und aus der Wirtschaft.

Die Förderung von Kleinunternehmen hat in Südserbien Priorität; die Mission arbeitet mit wichtigen Partnern wie der republikweiten Agentur für die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zusammen, um sicherzustellen, dass alle Gemeinden in Südserbien Zugang zu Unternehmensdienstleistungen haben.

Montenegro

In der Republik Montenegro war die OSZE schon vor der Einrichtung der OSZE-Mission in der BRJ präsent: Das BDIMR hatte bereits 1999 provisorisch ein Büro in Montenegro eröffnet. Am 15. November 2001 beschloss der Ständige Rat der OSZE in Wien, die Verantwortung für das Büro in Podgorica vom BDIMR auf die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, heute die OSZE-Mission in Serbien und Montenegro, zu übertragen. Seit dem 1. Januar 2002 ist das Büro in Podgorica Teil der OSZE-Mission, steht aber im täglichen direkten Kontakt mit den montenegrinischen Behörden und kann Initiativen, die speziell auf die Republik zugeschnitten sind, durchführen.

Am 14. März kam schließlich auf Vermittlung des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU Javier Solana ein Abkommen über den zukünftigen Status der serbisch-montenegrinischen Beziehungen zustande, das von allen wichtigen politischen Akteuren unterzeichnet wurde. Beide Republiken ratifizierten das Abkommen Anfang 2003. Das Abkommen gewährt beiden Republiken insgesamt beträchtliche Autonomie, einschließlich wirtschaftlicher Autonomie. Der Ministerrat der Staatenunion Serbien und Montenegro wird weiterhin eine Reihe gemeinsamer Ressorts leiten, darunter das Außen- und das Verteidigungsressort.

Montenegro bemüht sich, wie Serbien auch, unter schwierigen Bedingungen politische und wirtschaftliche Reformen umzusetzen. Doch auch nach über 18 Monaten haben weder Montenegro noch Serbien eine neue Verfassung verabschiedet, wie es die Verfassungscharta der Staatenunion verlangt. Infolge politischer Rivalitäten zwischen Regierungspartei und Opposition boykottierte die oppositionelle Sozialistische Volkspartei (SNP) seit Mai 2003 das montenegrinische Parlament. Die OSZE-Mission bemühte sich, im Gespräch mit allen politischen Parteien einen Ausweg aus der parlamentarischen Sackgasse zu ermöglichen.

Die Frage des künftigen Status Montenegros wird im politischen Diskurs auch weiterhin umgangen. Nach der Ratifizierung des Belgrader Abkommens durch die Parlamente beider Republiken im Februar 2003 kann Montenegro frühestens im Februar 2006 ein Referendum über seine Unabhängigkeit abhalten..

Die OSZE vertritt in der Frage des Status Montenegros einen eindeutigen und konstruktiven Standpunkt. Die Mission ist darum bemüht, den Demokratisierungsprozess durch den Aufbau von Institutionen zu unterstützen. Das wurde u.a. durch das persönliche Engagement des Missionsleiters deutlich, der die montenegrinischen Oppositionsparteien schließlich dazu bewegen konnte, ins Parlament zurückzukehren, so dass der politische Diskurs wieder innerhalb der politischen Institutionen stattfinden kann.

Insgesamt sind wir der Überzeugung, dass die Mission auf die politischen Entwicklungen in Serbien und Montenegro stabilisierend wirkt. Ihre Bemühungen beruhen größtenteils auf der Tätigkeit der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung und präventive Diplomatie. Charakteristisch für die Rolle und die Arbeit der Mission sind aber auch ihre kooperative Haltung gegenüber den Behörden Serbien und Montenegros auf allen Ebenen und die Abstimmung ihrer Projekte und Initiativen mit den Regierungen.

Besondere Tätigkeiten der Mission – Die Arbeit der Abteilungen

Neben der allgemeinen politischen Tätigkeit der Mission befassen sich ihre einzelnen Abteilungen im Rahmen des Gesamtmandats mit einer Reihe von Projekten auf speziellen Gebieten. Ziel dieser Aktivitäten sind die Reform und die Stärkung der demokratischen Institutionen in wichtigen politischen und öffentlichen Bereichen, um damit die Rechtsstaatlichkeit zu festigen, die Werte der Zivilgesellschaft zu fördern und das Land so an europäische Standards heranzuführen. Die Aktivitäten und Projekte werden in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen lokalen Behörden und NGOs geplant und durchgeführt, wodurch die Mission selbst zu einem wesentlichen Bestandteil der innerstaatlichen Reformen wird.

Ein Beispiel für diese Herangehensweise sind die Aktivitäten der *Abteilung Strafverfolgung*. Ihre größten Erfolge sind, wie bereits erwähnt, die Schaf-

fung einer multiethnischen Polizei in den südserbischen Gemeinden Preševo, Medvedja und Bujanovac sowie ihre Unterstützung der Polizeireform im gesamten Land. Die Langzeitstrategie der Polizeireform als Teil des Ziels, eine demokratische und verantwortliche Polizei in Serbien und Montenegro aufzubauen, gehört zu den wichtigsten Aktivitäten der Mission, seit die OSZE im Dezember 2001 zum Koordinator der internationalen Unterstützung für den Reformprozess bestimmt wurde. Für Serbien und Montenegro gibt es sieben Bereiche, die Priorität haben: 1. Interne Kontrolle, 2. Bekämpfung der organisierten Kriminalität, 3. Polizeiausbildung und -entwicklung, 4. bürgernahe Polizeiarbeit, 5. Sicherheit und sozioökonomische Entwicklung in Südserbien, 6. Ausbildung und Unterstützung der Grenzpolizei und 7. Modernisierung der Gerichtsmedizin. Mit diesen Maßnahmen sollen die strukturellen Kapazität und die professionelle Integrität der Polizei erhöht werden, um so nachhaltige Reformen zu fördern und die Polizei an internationale Standards heranzuführen.

Ebenso wirkt die *Abteilung Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte* unmittelbar daran mit, die Achtung der Gesetze, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in der Staatenunion Serbien und Montenegro zu fördern. Die Abteilung hat ein Programm zur fortlaufenden Aus- und Weiterbildung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten entwickelt.

Nach der Ermordung Djindjićs, die dazu geführt hat, dass die Mission der Bekämpfung der organisierten Kriminalität mehr Aufmerksamkeit schenkt, nahm die bis dahin geleistete Arbeit sogar noch an Bedeutung zu. Die Regierung verabschiedete ein Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und ergänzte das Strafgesetzbuch diesbezüglich um ein ganzes Kapitel. Die Mission leistet derzeit Hilfe bei der Ausarbeitung von Gesetzen zum Zeugenschutz und unterstützt die Staatsanwaltschaft. Die entsprechenden Planungen werden mit dem Europarat, anderen internationalen Organisationen und dem US-amerikanischen Justizministerium abgestimmt.

Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, die ebenfalls von der Abteilung durchgeführt werden, haben besonders an Bedeutung gewonnen, seit die serbische Regierung im Dezember 2001 den Beschluss gefasst hat, einen Antikorruptionsrat einzurichten, dem auf Bitten der Regierung auch der Leiter der OSZE-Mission angehört. Die OSZE ist die einzige internationale Organisation, die in dem Rat vertreten ist. Die Abteilung ergreift in der Zusammenarbeit mit dem Rat und anderen internationalen Organisationen weiterhin die Initiative, um Wirtschaftsreformen, vor allem im Steuerwesen, bei der Privatisierung und im Kampf gegen die Korruption, voranzutreiben.

Entsprechend der Empfehlung eines Runden Tisches zur Einrichtung einer Ombudsmannstelle in der Staatenunion hat die Mission mit der serbischen und der montenegrinischen Regierung ein Programm vereinbart, das Unterstützung bei der Gesetzgebung, Beratung durch Experten, Studienreisen sowie eine Informationskampagne für die Öffentlichkeit vorsieht. In der Vojvodina und in Montenegro sind – wie schon erwähnt – bereits Ombudsleute

ernannt worden und die Mission hat mit Fachwissen und technischer Unterstützung dazu beigetragen, dass sie ihre Arbeit aufnehmen können.

Ein Programm zur Reform des Strafvollzugs ist ebenfalls angelaufen. Mehr als 400 Strafvollzugsbeamte haben eine einführende Menschenrechtsschulung erhalten, die auf ihre berufliche Befähigung ausgerichtet ist. Eine Gruppe von zehn Ausbildern hat ein Schulungsprogramm für Ausbilder durchlaufen; die Absolventen setzen ihre neu erworbenen Fähigkeiten in von der OSZE geförderten Programmen ein. Die Mission unterstützt darüber hinaus die öffentliche Debatte über die Überprüfung des Strafvollzugsgesetzes durch den Europarat für das serbische Justizministerium.

Im Mittelpunkt der Arbeit der *Abteilung Demokratisierung* steht der Kapazitätsaufbau in den staatlichen Strukturen, um so die Grundlagen für ein demokratisches Regierungssystem zu schaffen, das stärker auf die Bürger und die Zivilgesellschaft eingeht. Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit der Abteilung ist die Parlamentsreform. Darüber hinaus hat die Abteilung eine Reihe wichtiger Funktionen im Bereich Menschenrechte übernommen, darunter die Einrichtung von Schutzmechanismen für besonders schutzbedürftige Gruppen wie Minderheiten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Frauen sowie Opfer von Menschenhandel.

Im April 2004 veranstaltete die Abteilung den sechsten Runden Tisch unter der Schirmherrschaft der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa. Er erarbeitete eine Reihe von Empfehlungen für ein zielgerichtetes Vorgehen gegen den Kinderhandel, ein Phänomen, das in der organisierten Kriminalität in der Region immer größere Ausmaße annimmt.

Im Flüchtlingsbereich konnten durch die Verabschiedung „gemeinsamer Prinzipien“ und eines gemeinsamen, zwischen den drei OSZE-Missionen in Kroatien, Bosnien und Herzegowina sowie Serbien und Montenegro abgestimmten Aktionsplans Fortschritte erzielt werden. Zur Lösung von Problemen im Zusammenhang mit Eigentumsrechten wurde ein regionales Rechtshilfeprogramm eingerichtet. Die Mission wirkt im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der UNHCR-Arbeitsgruppe Binnenflüchtlinge auf Gesetzesreformen hin, durch die Prinzipien der Vereinten Nationen Eingang in nationale Gesetze und Verfahren finden sollen.

Die Abteilung Demokratisierung hat außerdem zahlreiche Initiativen zur Förderung der Rolle und des Status von Frauen in der Politik und am Arbeitsplatz sowie zur Einrichtung nationaler Schutz- und Fördermechanismen für Frauen eingeleitet. Dies geschieht in erster Linie im Rahmen des Aktionsplans der Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Fragen der Gleichbehandlung von Mann und Frau und ist eines von vielen Beispielen für die Zusammenarbeit zwischen der Mission und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Im Lande selbst, aber auch von Seiten internationaler Beobachter wird eingeräumt, dass die Arbeit der Parlamente noch einen der Schwachpunkte der

Demokratie in der Staatenunion darstellt. Die Mission misst daher ihrem Programm zur Unterstützung des Parlaments besondere Bedeutung bei, das zur Stärkung der demokratischen Funktionsweise und der Leistungsfähigkeit parlamentarischer Institutionen und politischer Parteien auf Unions-, Republiks- und Provinzebene beiträgt. Das Programm umfasst u.a. Hilfestellung bei der Erarbeitung von Vorschriften und Ausbildungsmaßnahmen für die Büros des Parlamentspräsidenten, der Abgeordneten und der Parlamentsbediensteten in Form von Seminaren, Vernetzung mit anderen parlamentarischen Einrichtungen und verschiedenen anderen kurzfristigen Maßnahmen.

Die Medienlandschaft in der Staatenunion Serbien und Montenegro ist mit Hunderten von Radio- und Fernsehsendern und vielen Tausend Publikationen sehr lebendig. Die große Zahl der Medien spiegelt jedoch nicht das hohe Maß an Professionalität in den Medien wider. Der staatliche Rundfunk- und Fernsehsender RTS ist trotz entsprechender Gesetzesänderungen noch immer im Besitz der Regierung. Auf der anderen Seite sorgen unabhängige private Medien für die Verbreitung kritischer und objektiver Informationen und fördern das Recht auf freie Meinungsäußerung. Sie haben eine aktive und höchst kompetente Gemeinschaft professionell arbeitender und demokratischen Zielen verpflichteter Journalisten geschaffen. Seit der Wende im Oktober 2000 ist es die wichtigste Aufgabe der Reformen im Mediensektor, „Normalität und international anerkannte Standards“ in die Arbeitsweise der Medien einzuführen und dabei gleichzeitig die Errungenschaften des unabhängigen Journalismus zu bewahren und Professionalität und Objektivität im öffentlichen Sektor herzustellen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele steht die *Abteilung Medien* der OSZE-Mission den entsprechenden Regierungsbehörden und Journalistenverbänden bei der Ausarbeitung neuer Rundfunk- und Fernsehgesetze sowie von Gesetzen in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit beratend zur Seite. Die Mission unterstützte sowohl in Serbien als auch in Montenegro die Verabschiedung neuer Rundfunkgesetze, mit denen unabhängige Regulierungsbehörden für Sendeanstalten und Telekommunikation geschaffen wurden, um transparente und faire Verfahren zur Vergabe von Lizenzen an private elektronische Medien sicherzustellen. Juristische und technische Unterstützung wird auch bei der Ausarbeitung weiterer Mediengesetze, z.B. zur Informationsfreiheit oder zu Standards in der Werbung, und in Form der Begutachtung medienrelevanter Bestimmungen im Zivil- und im Strafrecht geleistet. Mit Hilfe dieser Reformen sollen Anachronismen aus der Zeit des autoritären Regimes beseitigt werden.

Die Arbeit der neuen unabhängigen Regulierungsbehörde in Serbien, des Rundfunkrats, war von Beginn an dadurch beeinträchtigt, dass einige seiner Mitglieder auf irreguläre Weise ernannt worden waren. Dadurch wurden weitere Reformen bei RTS verhindert; außerdem hatte es die Einstellung der Hilfe der internationalen Gemeinschaft bei der Umwandlung des Senders zur Folge. Die Abteilung Medien versucht zusammen mit der neuen Regierung

eine Lösung für die festgefahrene Situation zu finden, die das korrekte Funktionieren des Rundfunkrats verhindert.

Im neuen Rundfunkgesetz ist auch die vollständige Umwandlung der lokalen städtischen Rundfunk- und Fernsehsender in private oder kommunale Sender vorgesehen. Damit diese Sender die notwendigen Änderungen vornehmen können, fördert die Abteilung Ausbildungsinitiativen für Medienmanager, Redakteure, Journalisten und Techniker oder beteiligt sich direkt an solchen Maßnahmen. Die Initiativen sind auch Bestandteil verschiedener Entwicklungsprojekte zur Verbesserung professioneller und ethischer Standards sowie zur Förderung der Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen ethnischen Gemeinschaften, insbesondere in Südserbien.

Zu den Besonderheiten der Mission in Serbien und Montenegro gehört ihr Auftrag, auch im Wirtschafts- und Umweltbereich tätig zu werden. Einer der größten Erfolge der *Abteilung Wirtschaft und Umwelt* war die Versammlung einer internationalen Geber- und Beratergemeinschaft zur Unterstützung der serbischen Behörden bei der Ausarbeitung einer neuen Umweltgesetzgebung nach europäischen und internationalen Standards. Die Institutionen in diesem Bereich sind jedoch noch schwach. Die Mission versucht einerseits Probleme vor Ort zu lösen und andererseits für die Bewältigung der Gefahren für die wirtschaftliche und die ökologische Sicherheit Unterstützung von außen zu gewinnen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die Århus-Konvention über die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess, vollständige Transparenz, Zugang zu allen einschlägigen Informationen für alle Betroffenen sowie einen ungehinderten Informationsaustausch. Ein aktuelles Beispiel ist die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* mit der Stadt Niš, das die Ausarbeitung einer neuen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung der Region rund um Niš fördern soll.

Last but not least hat die Mission den Auftrag, bei der Implementierung von Verpflichtungen auf dem Gebiet *vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM)*, das eng mit den Bereichen Verteidigung und Sicherheit verknüpft ist, Hilfestellung zu leisten und sie zu fördern. Die Bemühungen der Mission richten sich hierbei insbesondere auf die Implementierung zweier OSZE-Dokumente: des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen. Die Bedeutung des Verhaltenskodex hängt eng mit der Frage der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte zusammen, die in der Staatenunion zunehmend wichtiger geworden ist. Die Ereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass das Land einen augenfälligen und dringenden Bedarf an der Einführung der Standards etablierter Demokratien bei der Aufsicht über den militärischen Sektor und den Sicherheitssektor hat. Die Verbesserung und aktive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über den Verteidigungs- und Sicherheitssektor rückt daher ebenfalls zunehmend in den Mittelpunkt der Missionsarbeit.

Strengere Kontrollen und die Reduzierung der Überschüsse an kleinen und leichten Waffen, die in den vergangenen Konflikten benutzt wurden und sich noch immer im Besitz der organisierten Kriminalität, von Verbrecherbanden und Einzelpersonen befinden, würden sich günstig auf die Stabilität und die Sicherheit in Serbien und Montenegro und in der gesamten Region auswirken. Die Mission hat die frühzeitige Implementierung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen unterstützt und sich an einem Programm zur Zerstörung von Lagern mit Überschüssen an Kleinwaffen und leichten Waffen durch die Armee Serbien und Montenegros, das vom Stabilitätspakt finanziert wurde, beteiligt. Gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa half die Mission bei der Einrichtung einer Clearingstelle für Kleinwaffen und leichte Waffen in Belgrad, die die Zerstörung dieser Waffen in der Region koordinieren soll.

Die kooperative Grundhaltung der Mission kommt auch in den konkreten Kooperations- und Arbeitsbeziehungen mit anderen internationalen Organisationen in Serbien und Montenegro zum Ausdruck. Insbesondere wurden regelmäßige Kontakte mit dem Büro des EU-Sonderkoordinators des Stabilitätspakts für Südosteuropa eingerichtet. Die Mission arbeitet ebenfalls eng mit dem Europarat und dessen Büro in Belgrad zusammen, z.B. in Form eines regelmäßigen Informationsaustauschs, von Briefings, gemeinsamen Erkundungsreisen und Projekten und der Teilnahme an Seminaren und Konferenzen.

Bei der Ausübung all dieser Aktivitäten wird der Darstellung der Mission und ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet, wobei sie vor allem auch die Bevölkerung außerhalb der Stadtgrenzen von Belgrad erreichen will. Auf diesen Teil der Missionsarbeit konzentriert sich das *Büro des Missionssprechers*. Durch regelmäßige persönliche Kontakte zu Vertretern von Presse, Rundfunk und Fernsehen konnte ein Netz von Medienkontakten geknüpft werden. Über die Arbeit der Mission wird häufig und im Allgemeinen auch wohlwollend berichtet. Die Beteiligung der Mission an der multiethnischen Polizeiarbeit in Südserbien erfährt besonders große Aufmerksamkeit. Das im Juli 2003 gestartete *Outreach*-Programm hat dazu beigetragen, dass die OSZE-Mission in der Staatenunion Serbien und Montenegro als eine Organisation wahrgenommen wird, die eng mit der serbischen Öffentlichkeit zusammenarbeitet und sich aktiv um die Mitwirkung der Bevölkerung an ihrer Tätigkeit bemüht. Der Missionsleiter und andere leitende Missionsmitglieder reisen regelmäßig in verschiedene Städte und Ortschaften in ganz Serbien und Montenegro, um bei Treffen mit lokalen Behördenvertretern, NGOs oder auch Studenten die Aufgaben der OSZE bekannt zu machen und Informationen über Fragen zu sammeln, die die einzelnen Gemeinden betreffen. Die Mission hat einen Preis für die „toleranteste Stadt“ ins Leben gerufen und motiviert so unter der Schirmherrschaft des *Outreach*-Programms die Gemeinden zu Bemühungen um Toleranz und Demokratie. Die-

ser Preis ist bei vielen Städten auf großes Interesse gestoßen; im Jahr 2003 wurde er der Stadt Kikinda in der Vojvodina verliehen. Seit Beginn des *Outreach*-Programms im Sommer 2003 wurden schon über 15 größere und kleinere Städte besucht.

Wie bereits aus dieser zusammenfassenden Darstellung hervorgeht, sind die Tätigkeiten der Mission in Serbien und Montenegro sehr vielseitig und facettenreich; ihr gemeinsames Ziel ist jedoch die Konsolidierung der Demokratie in der Staatenunion, ihre Stabilisierung und ihre beschleunigte Integration in die europäischen Strukturen. Die Tätigkeit der Mission deckt sich daher nicht nur völlig mit den Bemühungen der reformorientierten politischen Kräfte des Landes – auf Regierungsebene ebenso wie bei den NGOs –, sondern auch mit den Aktivitäten anderer in Serbien und Montenegro tätiger internationaler Organisationen.

Trotz einiger Rückschläge in den vergangenen drei Jahren setzt die Mission zusammen mit ihren lokalen und internationalen Partnern ihre Arbeit zur Förderung des Demokratieaufbaus fort. Die Rolle der Mission und die Vision der demokratischen Kräfte würden nun am ehesten dadurch gerechtfertigt, dass die Staatenunion Serbien und Montenegro ihre demokratische Glaubwürdigkeit weiter konsolidiert. Das Land ist heute auf einem guten Weg in die euro-atlantischen Strukturen, z.B. in die EU. Wann seine Aufnahme tatsächlich erfolgen kann, hängt von den Menschen in der Staatenunion Serbien und Montenegro ab; die OSZE-Mission wird sie bei ihren Bemühungen weiter unterstützen und all jenen helfen, die unsere gemeinsamen europäischen Werte teilen.

Die OSZE-Mission im Kosovo: Neue Prioritäten nach dem Ausbruch der Gewalt im März 2004¹

Einführung

Das Vertrauen der Staatengemeinschaft in ihre Fähigkeit, die Unruheprovinz Kosovo in eine multiethnische, offene und tolerante Gesellschaft zu verwandeln, wurde von den gewaltsamen Ereignissen, bei denen in der Zeit vom 17.-19. März 2004 19 Menschen starben, über 900 verletzt wurden und mehr als 3.000 Menschen aus ihren Häusern fliehen mussten, zutiefst erschüttert. Schon vor den Märzereignissen war jedem im Kosovo bewusst, dass nach dem Sieg der nationalistischen Parteien in den serbischen Parlamentswahlen im Dezember 2003 und mit den für Herbst 2004 geplanten Kosovo-weiten Wahlen ein schwieriges Jahr bevorstünde.

Zumindest zwei positive Entwicklungen hatten jedoch Anlass zu vorsichtigem Optimismus gegeben. Erstens hatten die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen im Kosovo (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK) und die vorläufige Selbstverwaltung (*Provisional Institutions of Self-Government*, PISG) den Entwurf des Plans zur Implementierung der von UNMIK gesetzten Standards (*Standards Implementation Plan*) fast fertig; dabei handelt es sich um ein Konzept, in dem festgelegt ist, welche Voraussetzungen die Bevölkerung und die Institutionen des Kosovo in den Bereichen gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie in sechs weiteren Bereichen erfüllen mussten, damit die Verhandlungen über den Status der Provinz beginnen konnten. Noch wichtiger war, dass die PISG nach der Anberaumung eines ersten Überprüfungstermins für Mitte 2005 ihren früheren Konfrontationskurs gegenüber der „Standards-vor-Status“-Politik der UNMIK aufgegeben und stattdessen einen Kurs in Richtung Partnerschaft und gemeinsame Verantwortung eingeschlagen hatten.

Zweitens war Anfang März der direkte Dialog mit Belgrad auf der Ebene von Arbeitsgruppen aufgenommen worden. Zwei der vorgesehenen vier Arbeitsgruppen waren bereits einmal in Prishtinë/Priština zusammengetreten. Darüber hinaus war die Übergabe der in Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen festgelegten begrenzten Kompetenzen an die PISG zum Jahreswechsel weitgehend abgeschlossen, auch wenn es noch Zweifel daran gab, dass die vorläufige Selbstverwaltung in der Lage war, diese Befugnisse effizient und unparteiisch wahrzunehmen.

¹ Ich danke dem Referat für politische Angelegenheiten der OSZE-Mission im Kosovo, auf dessen umfangreiche Materialien ich zurückgreifen konnte. Der Beitrag behandelt den Zeitraum bis April 2004. Die in ihm vertretenen Auffassungen spiegeln nicht notwendigerweise die Politik der OSZE wider.

Im Großen und Ganzen war man davon überzeugt, dass eine zwar langsame, aber doch stetige Stabilisierung begonnen hatte. Das Recht auf Freizügigkeit hatte vielerorts Fortschritte gemacht, die *Kosovo Force* (KFOR) unter Führung der NATO hatte bereits alle fest eingerichteten Kontrollstellen entfernt. Die Verantwortung für die Sicherung der Brücke von Mitrovicë/Mitrovica war an den örtlichen Polizeidienst im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS) übergeben worden. Die Zahl der Rückkehrer stieg kontinuierlich an, die Menschen hatten begonnen in Gebiete zurückzugehen, die zuvor ethnisch gemischt besiedelt gewesen waren. Die Kontingente der internationalen Sicherheitsorgane KFOR und UNMIK-Polizei waren in erheblichem Umfang verringert worden, weitere Reduzierungen waren für 2004 geplant.

Viele dieser Schritte in Richtung Normalität sind nun hinfällig und es scheint, als sei das Kosovo in vieler Hinsicht in seiner Entwicklung um Jahre zurückgeworfen worden. Die Staatengemeinschaft hat sich zwar zur Fortsetzung ihres Engagements bekannt, muss nun aber ihre Programme und die ihnen zugrunde liegenden Prämissen einer Neubewertung unterziehen. Auch die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) überprüft derzeit ihre Politik und ihre Programme sorgfältig.

Ausbruch und Ursachen der Gewalt

Zwei Ereignisse, die eigentlich nichts miteinander zu tun hatten, lösten die Gewalt aus: In einem Dorf südlich von Prishtinë/Priština wurde am 15. März ein Kosovo-Serbe auf der Fernstraße von Prishtinë/Priština nach Skopje aus einem fahrenden Auto heraus niedergeschossen und schwer verletzt. Einige Hundert Serben aus der Umgebung blockierten daraufhin diese und eine weitere Landstraße, die Prishtinë/Priština mit Gjiilan/Gnjilane verbindet. Am nächsten Tag versuchten Kosovo-albanische Demonstranten, die Blockade „aufzuheben“. Beinahe gleichzeitig, am 16. März, ertranken zwei albanische Jungen im Alter von neun und zwölf Jahren im Fluss Ibar. Die genauen Umstände werden wahrscheinlich nie geklärt werden; die Kosovo-albanischen Medien zogen jedoch den voreiligen Schluss, dass Serben dahinter stecken und die Jungen ins Wasser getrieben haben müssten, obwohl es keinerlei Beweise gab, die diese Theorie stützten.

Diese beiden Vorfälle führten zu dreitägigen Unruhen, die von einer aufgebrauchten Menge von Kosovo-Albanern ausgingen und zunächst im Norden der geteilten Stadt Mitrovicë/Mitrovica nahe der Stelle, an der die Jungen ertrunken waren, ausbrachen, sich aber schnell auf andere Gebiete im Kosovo ausbreiteten. Ziel der Angriffe waren serbische Wohnhäuser und Kirchen, es wurden aber auch VN-Gebäude attackiert. Am 18. März kam es zu einer Welle eindeutig koordinierter Angriffe auf serbische Ziele. Mehr als 3.000 Kosovo-Serben wurden in Schutzzentren evakuiert oder flohen in mehrheitlich von Serben bewohnte Gebiete. Auch einige Roma- und Aschkali-Ge-

meinden wurden angegriffen. Mehrere Hundert Kosovo-Albaner flohen zudem aus ihren Dörfern im serbisch dominierten Norden des Kosovo.

Unmittelbar nach dem Eintreffen der Verstärkung für die KFOR-Truppen am 19. März ebnete die Gewalt zwar ab, es kam aber noch zu sporadischen Demonstrationen, auch einige Häuser wurden noch niedergebrannt. Am 20. März hatte sich die Situation beruhigt. Man fürchtete allerdings, dass die Beerdigung der ertrunkenen Jungen am 21. März zu weiteren Protesten führen würde; aber obwohl zahlreiche Menschen der Beerdigung beiwohnten, blieb es ruhig.

Unmittelbar nach den Geschehnissen führte die Mission eine erste Analyse der Ursachen, die zu den gewaltsamen Ausschreitungen geführt hatten, durch und sandte sie an den Ständigen Rat in Wien. Sie enthielt u.a. Hinweise auf organisierten Nationalismus, die ungelöste Statusfrage und auf Ängste, die aus der Vergangenheit resultieren, den Mangel an Arbeitsplätzen und Bildungschancen für die junge Generation, das Verhalten der Medien und die Unbeliebtheit der internationalen Gemeinschaft.

Die Proteste, ursprünglich eine spontane Reaktion auf den Tod der Kinder und die Straßenblockade südlich von Prishtinë/Priština, nahmen rasch organisierte und koordinierte Formen an. Dass sie auch nach dem 17. März anhielten, lag daran, dass es einigen wenigen gut organisierten Radikalen gelang, die Regie zu übernehmen und die zumeist jugendlichen Aufständischen anzuführen. Die Proteste zeigten auch, dass eine desillusionierte junge Generation, die kaum Aussichten auf bessere Ausbildungsmöglichkeiten oder wirtschaftlichen Aufstieg hat, leicht zu manipulieren ist und ebenso leicht zur Gewalt verleitet werden kann.

Die Frustration über die wirtschaftliche und politische Situation der Provinz gibt vielen Kosovo-Albanern das Gefühl, dass der lang gehegte Wunsch nach Unabhängigkeit des Kosovo nur verwirklicht werden kann, wenn es gelingt, den toten Punkt zu überwinden. Einigen schienen die Proteste die richtige Gelegenheit dafür zu bieten. Die Serben waren das nahe liegende Ziel der Angriffe.

Die Kosovo-Albaner haben allgemein den Eindruck, dass der Fortschritt des Kosovo als Ganzes den Interessen einer privilegierten Minderheit geopfert wird, die nur wenig Bereitschaft zeigt, sich in die Gesellschaft zu integrieren, und daher einen Instabilitätsfaktor und eine Gefahr für die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung darstellt. Die Verärgerung über Belgrads fortdauernde Präsenz im Kosovo – die so genannten parallelen Strukturen in den Bereichen Gesundheit, Kultur, Bildung, Justiz und sogar im Sicherheitsbereich – und über die mangelnde Entschlossenheit der UNMIK, diese aufzulösen, ist unter den Kosovo-Albanern ebenfalls weit verbreitet. Viele von ihnen scheinen für das Argument empfänglich zu sein, die Situation werde sich erst ändern, wenn die Kosovo-Serben aus dem Kosovo vertrieben seien; dann würde auch für die internationale Gemeinschaft die Unabhängigkeit des Kosovo zu einer natürlichen Option.

Aus diesem Grunde wurden auch die Vereinten Nationen zu einem wenn auch nur zweitrangigen Ziel der Gewalttätigkeiten, und zwar nicht nur, weil sie versuchten, die Kosovo-Serben und in geringerem Umfang auch deren Eigentum zu schützen, sondern auch, weil viele glauben, die Zeit sei reif, dass UNMIK das Kosovo verlässt und von einer rein beratenden internationalen Präsenz abgelöst oder diese ganz beendet wird. Die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und politischen Situation ist heute stärker als das einstige Gefühl der Dankbarkeit gegenüber der Staatengemeinschaft. Schließlich ist den albanischsprachigen Medien, die UNMIK seit vielen Monaten äußerst kritisch gegenüberstehen, vorzuwerfen, dass sie über den Tod der Kinder im Fluss Ibar voreingenommen und extrem unprofessionell berichtet haben, so dass sie gewollt oder ungewollt zur Ausbreitung der Gewalt beigetragen haben.²

Die neuen Prioritäten der OMIK

Wie die gesamte im Kosovo vertretene internationale Gemeinschaft wurde auch OMIK von den Ereignissen völlig überrascht. Niemand hatte mit einer gewaltsamen Reaktion dieses Ausmaßes gerechnet. Für die Mission hatte der Schutz ihrer Mitarbeiter, vor allem der serbischen, zunächst Vorrang. Diejenigen, die nach dem Ausbruch der Gewalttätigkeiten von ihren Häusern abgeschnitten waren, fanden Unterschlupf im UNMIK-Hauptquartier. Glücklicherweise wurde kein OMIK-Mitarbeiter ernsthaft verletzt. Einige OMIK-Büros wurden zeitweise geräumt. Das Büro in Mitrovicë/Mitrovica blieb länger als eine Woche geschlossen. Einige der Kosovo-serbischen Mitarbeiter kündigten und beschlossen, das Kosovo nach diesen Vorfällen zu verlassen; die Mehrheit entschied sich jedoch dafür zu bleiben. Ein oder zwei unserer Fahrzeuge wurden leicht beschädigt, das ist jedoch kein Vergleich zu den über 100 Fahrzeugen der VN, die in Flammen aufgegangen waren, ganz zu schweigen von den Schäden an UNMIK-Gebäuden und anderen Einrichtungen. Dass das OMIK-Büro in Prizren nicht angegriffen wurde, obwohl es sich in unmittelbarer Nähe zum regionalen Hauptquartier der UNMIK befindet, das erhebliche Schäden davontrug, zeigt deutlich, dass OMIK selbst nicht Ziel der Ausschreitungen war. Die Mission wird mit ihren begrenzten Exekutivfunktionen im Bereich der Organisation und Durchführung von Wahlen offenbar als harmlos und im Kampf um die Unabhängigkeit vielleicht auch als irrelevant betrachtet. Das ist allerdings keine Garantie dafür,

2 Zur Analyse des Verhaltens der Medien während der Ereignisse im März 2004 verdienen der Bericht des OSZE-Medienbeauftragten, *The Role of the Media in the March Events in Kosovo*, der am 22. April veröffentlicht wurde, sowie der Bericht des Provisorischen Medienkommissars über das Verhalten der drei Kosovo-weiten TV-Sender, der einen Tag später erschien, besondere Aufmerksamkeit. Beide Berichte können auf der OSZE-Website abgerufen werden (<http://www.osce.org>).

dass nicht auch OMIK zum Ziel von Gewalttätigkeiten wird, sollten diese wieder aufflammen.

Nachdem die Sicherheit des Personals gewährleistet war, begann die Mission mit einer Beurteilung der Vorkommnisse. OMIK, innerhalb der UNMIK federführend im Bereich der Menschenrechte, begann Informationen über Menschenrechtsverletzungen und darüber, wie die Behörden, insbesondere aber auch die Sicherheitskräfte (KFOR, UNMIK-Polizei und KPS) auf die Gewalt reagiert hatten, zusammenzutragen. Menschenrechtsteams wurden an alle Orte im Kosovo geschickt, an denen sich Binnenvertriebene aufhielten, um dort Interviews mit Opfern und Zeugen durchzuführen. Darüber hinaus sammelte OMIK alle erhältlichen Informationen aus den Feldbüros der Mission, um die Reaktionen der zentralen und lokalen Behörden, der Medien und der Zivilgesellschaft auf die Ereignisse beurteilen zu können. Die vorläufigen Ergebnisse und erste Überlegungen zu den Ursachen der Gewalt dienten der nachfolgenden Diskussion darüber, inwieweit die Mission ihre politischen und programmatischen Prioritäten würde ändern müssen, als Grundlage.

Auf Empfehlung einer Klausurtagung der Missionsleitung, die am 26. März stattfand, wurden fünf abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet, die binnen zwei Wochen Fragen untersuchten, die ursächlich mit der Gewalt in Verbindung gebracht wurden und für die gegenwärtige und zukünftige Missionspolitik relevant waren.

- *Arbeitsgruppe 1 (Jugend und Bildung)* sollte zum einen herausfinden, warum so viele Jugendliche bereit waren, auf die Straße zu gehen und ihre Mitbürger anzugreifen; zum anderen ging sie der Frage nach, was OMIK dazu beitragen könnte, diesen jungen Menschen eine bessere Zukunft zu bieten und sie von Gewalt und Intoleranz abzubringen. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass OMIK im Rahmen verschiedener Programme zwar auch mit Jugendlichen gearbeitet hatte, diese Arbeit aber nicht Teil einer kohärenten, speziell auf Jugendliche ausgerichteten Strategie war, obwohl diese die größte gesellschaftliche Gruppe im Kosovo mit besonderem Förderungsbedarf bildeten. Die Mission prüft nun die Möglichkeit, eine Arbeitseinheit oder eine eigene Abteilung für Bildung und Erziehung einzurichten, um Jugendbildung als Querschnittsaufgabe generell stärker in die Missionsarbeit zu integrieren. Eine Machbarkeitsstudie wurde bereits in Auftrag gegeben. Im Mittelpunkt wird wahrscheinlich politische Bildung stehen mit dem Ziel, Toleranz bei den Jugendlichen zu fördern. Die Mission hofft bei der Einrichtung einer solchen Einheit oder Abteilung, vor allem was ihre Strukturen und ihre Politik angeht, auf Unterstützung und Beratung seitens der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.
- *Arbeitsgruppe 2 (Achtung der Vielfalt)* ging der Frage nach, warum die beträchtlichen Investitionen, die OMIK in interethnische Dialogprogramme gesteckt hatte, so wenig Erfolge zeitigten. Sie empfahl der Mis-

sion, sich auch weiterhin darum zu bemühen, Angehörige verschiedener Volksgruppen an einen Tisch zu bringen; es müssten jedoch Wege gefunden werden, die Botschaft der Toleranz noch weit mehr Menschen zu vermitteln. Die Förderung von Toleranz und Achtung für die Verschiedenheit der Menschen, sei diese ethnisch oder anders definiert, müsse noch stärker im Mittelpunkt stehen.

- *Arbeitsgruppe 3 (Medien)* setzte sich mit der Frage auseinander, warum die Medien trotz über mehrere Jahre hinweg durchgeführter Medienentwicklungsprogramme ihrer Verantwortung nicht gerecht wurden. Sie empfahl der Mission, in Zusammenarbeit mit anderen Gebern zu versuchen, Journalisten im Kosovo Möglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung anzubieten, und weiterhin auf die Einrichtung von Mechanismen zur Selbstkontrolle der Medien zu drängen. OMIK solle darüber hinaus die eigene Medienbeobachtung verstärken, um auch Medien außerhalb von Prishtinë/Priština zu erfassen.
- *Arbeitsgruppe 4 (Ängste, die aus der Vergangenheit herrühren)* kam zu dem Ergebnis, dass OMIK nur wenig gegen das grundsätzliche Problem ausrichten könne, dass nämlich Kosovo-Albaner und Kosovo-Serben von gänzlich anderen, sich gegenseitig ausschließenden Vorstellungen über die Zukunft des Kosovo ausgingen: Ginge es nach den Serben, bliebe das Kosovo Teil des serbischen Staatsverbands. Die Albaner hingegen sind davon überzeugt, dass sie nur in einem eigenen Staat Sicherheit vor Unterdrückung finden. Die Arbeitsgruppe schlug dennoch vor, dass die Mission, da sie noch eher als die UNMIK insgesamt als ehrlicher Vermittler akzeptiert werden könnte, ihre guten Dienste dazu nutzen sollte, Vertrauen zwischen den Gemeinschaften aufzubauen.
- *Arbeitsgruppe 5 (PISG und Zivilgesellschaft)* hatte die Aufgabe der Frage nachzugehen, was OMIK tun sollte, um das Leistungsvermögen der PISG und der Zivilgesellschaft zu erhöhen. Im Angesicht des Ausbruchs der Gewalt schienen die PISG fast überhaupt keine Rolle mehr zu spielen; sie erwiesen sich als ohnmächtig und nicht in der Lage, die Welle der Gewalt aufzuhalten. Ähnlich waren zivilgesellschaftliche Akteure, sofern sie überhaupt reagierten, zunächst eher bereit, die Gewalt stillschweigend zu dulden als sie zu verurteilen. Vor diesem Hintergrund wird OMIK bei der Auswahl zivilgesellschaftlicher Projektpartner in Zukunft genauer hinsehen. Die Arbeitsgruppe setzte sich insbesondere mit der Frage auseinander, ob die Maßnahmen der Mission zum Kapazitätsaufbau und ihre Beobachtertätigkeit in der Folge der Ereignisse im März neu gewichtet werden müssen.

Nachdem die fünf Arbeitsgruppen ihre Beratungen abgeschlossen hatten, kam OMIK zu einer Reihe vorläufiger Schlussfolgerungen hinsichtlich der zukünftigen Arbeit der Mission:

- OMIK wird das *Monitoring* der vorläufigen Selbstverwaltung, der Medien und der Zivilgesellschaft fortsetzen, ihre Kapazitäten weiter aufbauen und ihnen auch weiterhin Beratung anbieten. Dabei muss sichergestellt werden, dass ein verstärktes *Monitoring* nicht zu Lasten des Kapazitätsaufbaus geht. *Monitoring* sollte vielmehr stets mit Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau rückgekoppelt werden, da nur durch solche Maßnahmen die Leistung der PISG verbessert werden kann.
- OMIK wird bei der Erfüllung ihres Mandats auf Partnerschaft setzen und verpflichtet sich, in jedem Stadium die Sichtweisen vor Ort mit zu berücksichtigen.
- Die Mission wird des Weiteren versuchen, Kontakte über die etablierten Institutionen und die üblichen NGO-Partner hinaus zu knüpfen, um sich breitere Gesellschaftsschichten zu erschließen. Dazu werden zu Informationszwecken auch solche Ansprechpartner wie der Kriegsveteranenverband der UÇK gehören, um die man sich früher weniger bemüht hat. Die Mission verspricht sich davon ein genaueres Bild der Gesellschaft und weitere Möglichkeiten zur Vertrauensbildung.
- In der Erkenntnis, dass das Konzept der Multiethnizität nach den Ereignissen erheblich an Glaubwürdigkeit verloren hat, plant die Mission, sich auf Maßnahmen zur Förderung zumindest gegenseitigen Respekts in der Gesellschaft zu konzentrieren. Das bedeutet nicht, dass Multiethnizität als Fernziel aufgegeben wird, sondern nur, dass fortan die einzelnen Bausteine im Mittelpunkt stehen werden, die letztendlich zu diesem Ziel führen, nämlich Vertrauensbildung und die Förderung von Toleranz.

Während sich die Arbeitsgruppen noch Gedanken über die zukünftige Ausrichtung der Mission machten, begannen die einzelnen Abteilungen damit, ihre Programme zu überprüfen. Da damit gerade erst angefangen wurde, können die nachfolgenden Ausführungen zu möglichen Änderungen nur vorläufiger Natur sein. Die neuen Prioritäten werden, sobald man sich auf sie geeinigt hat, für einige Projekte, die angesichts der veränderten Bedingungen für das Mandat der Mission offenbar von weniger zentraler Bedeutung sind, das Aus bedeuten. Einige der Projekte, die auf dem Konzept der Multiethnizität beruhen, sind unter den gegenwärtigen Bedingungen schlicht und einfach undurchführbar geworden und müssen aufgeschoben oder ganz aufgegeben werden. Dadurch frei werdende Projektmittel sollen anderen alten wie neuen Projekten zugute kommen; es steht allerdings noch nicht fest, welchen. Die Abteilung *Demokratisierung* ist wahrscheinlich am stärksten von der Revision betroffen. Zu ihr gehört auch der übrig gebliebene Teil der ehemaligen Medienabteilung der OMIK, die 2002 geschlossen wurde. Das Medienentwicklungsteam der Abteilung sollte angesichts des erschreckenden Mangels an Professionalität bei den Medien, den die Ereignisse zutage gefördert haben, verstärkt werden. Die Abteilung Demokratisierung ist auch diejenige

Abteilung, die bislang den größten Teil der Jugendarbeit der OMIK geleistet hat – zumeist mit dem Ziel, die Multiethnizität zu fördern. Zur Ergänzung und Forcierung dieser Aufgaben ist die Schaffung einer Arbeitseinheit, womöglich einer eigenständigen Abteilung, für Bildung und Erziehung ab 2005 im Gespräch.

Noch ist die Staatengemeinschaft auf der Suche nach politischen und strategischen Antworten auf die Gewaltexzesse vom März dieses Jahres, doch wird bereits jetzt klar, dass OMIK als Teil von UNMIK Themen wie Dezentralisierung und parallelen Strukturen mehr Beachtung schenken muss. Bis zu den Ereignissen im März war die Demokratisierungsabteilung damit befasst, die Dezentralisierungsdebatte durch *Round-table*-Diskussionen zu beschleunigen. 2003 veröffentlichte die Abteilung *Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit* einen umfassenden und viel diskutierten Menschenrechtsbericht über parallele Strukturen. OMIK verfügt über genügend Kapazitäten, um zu der Debatte über zukünftige Vereinbarungen zu diesen beiden wichtigen Fragen und gegebenenfalls zu deren Implementierung entscheidend beizutragen.

Die Mission hatte eigentlich erwartet, im Jahr 2004 von der klassischen Menschenrechtsbeobachtung zu mehr Beratung und Kapazitätsaufbau übergehen zu können. Nach den Märzereignissen wurde jedoch beschlossen, das Pilotprojekt für Menschenrechtsexperten, das in acht Gemeinden zum Zwecke der Beratung und des Kapazitätsaufbaus durchgeführt wurde, auf absehbare Zeit nicht auf die übrigen 22 Gemeinden auszudehnen. Dieser Schritt wird wahrscheinlich auf 2005 verschoben, da die Menschenrechtsbeobachtung derzeit weiterhin unmittelbar Priorität hat. Ein Bericht über die Menschenrechtsprobleme, die durch den Ausbruch der Gewalt entstanden sind, befindet sich in Vorbereitung. Er enthält Empfehlungen zu den Bereichen Eigentum, Nichtdiskriminierung, Strafverfolgung und Justiz.

Die Abteilung *Wahlen* setzt ihre Vorbereitungen für die Kosovo-weiten Wahlen im Jahr 2004 fort, nachdem der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Harri Holkeri den 23. Oktober als Wahltermin bestätigt hatte. Die Folgen der Märzereignisse werden die Wahlvorbereitungen noch komplizierter machen. Die Übergabe operativer Aufgaben an das neu gegründete örtliche Sekretariat der Zentralen Wahlkommission (*Central Election Commission Secretariat, CECS*) soll wie geplant vonstatten gehen; man geht davon aus, dass das CECS die Wahlvorbereitungen unvoreingenommen durchführen und keine Partei ausschließen wird. Einige sensible Aufgaben im Zusammenhang mit den Wahlen werden auf jeden Fall bei OMIK verbleiben, darunter die Registrierung der politischen Parteien, das Wählerverzeichnis, die Leitung der Zentralstelle für die Stimmenauszählung und die Bekanntgabe der Ergebnisse sowie das Briefwahlverfahren für die Wähler, die sich außerhalb des Kosovo aufhalten. Vermutlich werden die über 3.000 neu Vertriebenen mehrheitlich noch nicht dorthin zurückgekehrt sein, wo sie registriert sind, so dass Lösungen wie z.B. ein spezieller Abstimmungsmodus oder eine erneute Registrierung gefunden werden müssen,

um auch diesen Menschen die Möglichkeit zur Wahl zu geben. Die Teilnahme der Kosovo-serbischen Gemeinden an den Wahlen im Jahr 2004 scheint nach den Märzereignissen noch weit unsicherer als bei früheren Wahlen. Die Staatengemeinschaft wird sowohl die Kosovo-Serben als auch Belgrad davon überzeugen müssen, die Wahlen zu unterstützen. Sicherheitsmaßnahmen am Wahltag selbst werden nun wohl weniger der KPS überlassen werden können als ursprünglich geplant und stattdessen verstärkt in Händen der UNMIK-Polizei und KFOR liegen müssen, da ernsthafte Störversuche bei den Wahlen nicht ausgeschlossen werden können.

Angesichts massiver Kritik an der Reaktion der Polizei, sowohl der KPS als auch der UNMIK-Polizei, auf die Märzereignisse wurde die *Polizeiausbildung* natürlich zunächst in Frage gestellt. Ganz offensichtlich ist die KPS für den Umgang mit großen Menschenmengen und gewaltbereiten Demonstranten bislang weder ausreichend ausgerüstet noch genügend ausgebildet. Auch wenn das Konzept, das der OMIK-Polizeiausbildung zugrunde liegt, nach wie vor solide ist, wird es Änderungen im Lehrplan geben, zumindest aber Ergänzungen. Das Bewusstsein für interethnische Probleme muss geschärft werden, ebenso müssen die Komponenten bürgernahe Polizeiarbeit („*community policing*“) und Kontrolle großer Menschenmengen („*crowd control*“) stärker berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund der Ereignisse wird die Zahl der auszubildenden Rekruten wohl nach oben korrigiert werden. Das ist jedoch etwas, was Pfeiler 1 der UNMIK (Polizei und Justiz) und OMIK gemeinsam entscheiden müssen.³

Auch Fragen des Managements wie z.B. strategische Planung, Informationspolitik und Berichterstattung, Projektentwicklung und -durchführung kamen auf den Prüfstand. Unabhängig von der Neubewertung der einzelnen Programme sollte auch die ehrliche Beurteilung dieser Punkte dazu dienen, die Arbeitsweise der Mission als Organisation zu verbessern.

Die Prüfung aller die Mission betreffenden Fragen ist noch nicht abgeschlossen, einige vorläufige Schlussfolgerungen zur Arbeit von OMIK im Rahmen ihres Mandats konnten jedoch bereits gezogen werden. Nun gilt es jedoch, die Ergebnisse in die Diskussion einzubringen, die innerhalb der gesamten UNMIK begonnen hat. Letztendlich wird man sich pfeilerübergreifend auf Schlussfolgerungen und *lessons learned* einigen müssen. Vieles hängt auch davon ab, welche generelle politische Linie die internationale Gemeinschaft (VN und Kontaktgruppe) verfolgen wird.

3 UNMIK setzt sich aus vier Komponenten bzw. „Pfeilern“ zusammen: Polizei und Justiz, Zivilverwaltung (beide VN), Institutionenaufbau (OSZE) und Wiederaufbau und Entwicklung (EU).

Nach den Märzereignissen bestätigte die Staatengemeinschaft trotz der Erkenntnis, dass sie einen schweren Rückschlag für ein multiethnisches Kosovo bedeuteten, die Fortsetzung der Politik der „Standards“. Auch die PISG bestanden darauf, an diesem Prozess festzuhalten, und erklärten, dass sie sich diesem weiterhin verpflichtet fühlten – obwohl sie zuvor fast zwei Jahre lang nur wenig Begeisterung für die Standards und deren Vorgänger, die so genannten Richtmarken („*benchmarks*“), gezeigt hatten.

UNMIK hatte zum Amtsantritt der neuen PISG-Regierung im Mai 2002 acht quantifizierbare „Richtmarken“ zur Messung des Fortschritts auf dem Weg zu einer demokratischen Gesellschaft formuliert.⁴ Mit den Richtmarken wollte UNMIK den PISG und der Bevölkerung Richtlinien an die Hand geben, was man von ihnen beim Aufbau einer von Offenheit und Toleranz geprägten Gesellschaft erwartete. Im Zuge der Kampagne, mit der UNMIK die „Richtmarken“ durch Plakate und Filme in der Öffentlichkeit bekannter machen wollte, entstand der Slogan „Standards vor Status“, der den unablässigen Forderungen der Kosovo-Albaner nach Unabhängigkeit fortan gern entgegengehalten wurde.

Mit jedem Vierteljahresbericht an den VN-Sicherheitsrat, der auf anhaltende Mängel bei der Umsetzung der „Richtmarken“ hinwies, wurde die Reaktion der PISG feindseliger. Sie hatten zunehmend das Gefühl, dass die Politik der „Standards vor Status“ bewusst verhindern sollte, dass das Thema „Status“ überhaupt auf den Tisch kommt. Ihrer Meinung nach konnten die PISG nicht für fehlenden Fortschritt auf Gebieten, für die UNMIK zuständig war, verantwortlich gemacht werden. Die Kosovo-Albaner vertraten daher vehement, die Klärung der Statusfrage sei eine der Voraussetzungen für die Verwirklichung der Standards, und stellten damit die Formel „Standards vor Status“ auf den Kopf.

UNMIK gelang es mit ihrer Öffentlichkeitskampagne zu den Richtmarken auch nicht, weite Teile der Öffentlichkeit zu überzeugen, die sich eher bevormundet fühlte und kritisierte, dass die Richtmarken von Angehörigen der UNMIK hinter verschlossenen Türen und ohne vorherige Konsultationen mit den Kosovaren ausgearbeitet und ihnen aufgezwungen worden seien. Als der damalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Michael Steiner im Sommer 2003 das Kosovo verließ, erkannten leitende UNMIK-Mitarbeiter, dass die Richtmarken präzisiert werden mussten, sollten sie für die kosovarische Bevölkerung aussagekräftig und für die PISG als Bezugsrahmen für Fortschritte auf dem Weg zum endgültigen Status akzeptabel sein. Unmittelbar nach seiner Ankunft betonte der neue Sonderbeauf-

4 Vgl. hierzu Bernhard Knoll/Kara Johnston Molina, Ein steiniger Weg: Das Kosovo im Übergang zur vorläufigen Selbstverwaltung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 145-167, hier insbesondere S. 164-165.

tragte Harri Holkeri, dass UNMIK und die PISG gemeinsam auf die Standards hinarbeiten müssten. Aber erst der Besuch des amerikanischen Staatssekretärs im Außenministerium Marc Grossman im November 2003, der im Namen der Kontaktgruppe mit Mitte 2005 ein konkretes Datum für die Überprüfung der Standards festlegte, führte zu einer positiveren Haltung gegenüber den Standards.

Das Dokument „*Standards for Kosovo*“, das der Sonderbeauftragte Holkeri und Premierminister Bajram Rexhepi am 10. Dezember 2003 gemeinsam vorstellten, war das Ergebnis der Arbeit von fünf gemeinsamen UNMIK-PISG-Arbeitsgruppen. Die Standards lauten: Funktionsfähigkeit der demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Freizügigkeit, Rückkehr und Rechte der (ethnischen) Gemeinschaften, Wirtschaft, Eigentumsrechte und kulturelles Erbe, Dialog mit Belgrad und Kosovo-Schutzkorps (*Kosovo Protection Corps*, KPC).

Am selben Tag begann man mit der Erarbeitung eines umfassenden Plans zur Implementierung der Standards. Die fünf gemeinsamen UNMIK-PISG-Arbeitsgruppen nahmen ihre Tätigkeit wieder auf und begannen Aktionspläne für die acht Standards zu entwickeln. UNMIK war an vier der Arbeitsgruppen beteiligt und übernahm in der ersten Gruppe, die sich mit drei der acht Standards befasste (funktionierende demokratische Institutionen, Eigentumsrechte und kulturelles Erbe, KPC), zusammen mit dem zweiten Pfeiler der UNMIK (Zivilverwaltung) den Ko-Vorsitz. Mit einem abschließenden Entwurf rechnete man Mitte März. Die Vorbereitungen wurden jedoch von dem Gewaltausbruch am 17.-19. März jäh unterbrochen.

Am 31. März stellten Holkeri und Premierminister Rexhepi schließlich gemeinsam den Plan zur Implementierung der Standards vor. In seiner Rede stellte der Sonderbeauftragte fest, bei dem Plan handele es sich um ein offenes Dokument, das jederzeit korrigiert werden könne, wenn die Umstände es verlangten. Insbesondere zwei der Standards, Rückkehr und Rechte der Gemeinschaften sowie Freizügigkeit, seien vor dem Hintergrund der Märzereignisse zu überprüfen. Premierminister Rexhepi bekräftigte erneut, dass die Regierung den Standards verpflichtet sei, und hob hervor, wie wichtig es sei, dass an dem Datum für die Überprüfung der Standards Mitte 2005 festgehalten werde. Der Implementierungsplan fordert Belgrad zur konstruktiven Beteiligung an „einem Prozess, der die Interessen aller Gemeinschaften im Kosovo schützen und fördern soll“, auf. Die Kosovo-Serben hatten eine Beteiligung an den Arbeiten zum Entwurf abgelehnt, kommentierten jedoch eine der Schlussfassungen des Entwurfs.

Der Plan enthält eine detaillierte Beschreibung dessen, was zur Erfüllung der acht Standards zu tun ist, nennt diejenigen Akteure, die für die Implementierung und ihre Unterstützung verantwortlich sind, und gibt den Zeitrahmen für die Implementierung vor. Auch wenn die Umsetzung der Standards in erster Linie vom Kosovo und seinen Institutionen erwartet wird, so spielt UNMIK doch eine wesentliche Rolle bei der Unterstützung des Implementierungspro-

zesses, entweder indem sie Ressourcen, Hilfe beim Kapazitätsaufbau und Beratung zur Verfügung stellt oder dadurch, dass sie exekutive Befugnisse in denjenigen Bereichen wahrnimmt, die den VN vorbehalten sind und Auswirkungen auf die Standards haben.

OMIK genießt Anerkennung als Unterstützer einer Vielzahl von Tätigkeiten und hat daher auf vielen Gebieten, die unter ihr Mandat fallen, wichtige Aufgaben übernommen. Es ist nicht auszuschließen, dass OMIK bereits ab 2005 von allen Institutionen im Kosovo am meisten mit der Überwachung der Standards befasst sein wird, obwohl das derzeit noch Spekulation ist. Dies könnte sich aber im Zuge einer Umstrukturierung der UNMIK ergeben, in deren Verlauf die Funktion der VN bei gleichzeitiger Übertragung von Kompetenzen an die PISG reduziert wird. Während die OSZE höchstwahrscheinlich noch einige Jahre lang in größerem Umfang im Kosovo vertreten sein wird und die EU – wie das Beispiel Bosnien und Herzegowina zeigt – ebenso wahrscheinlich weitere Aufgaben übernehmen wird, werden die VN ihre Präsenz weiter verringern, um ihre Ressourcen in andere Teile der Welt umzulenken. Die Überwachungsaufgaben, die derzeit vom zweiten Pfeiler (Zivilverwaltung) wahrgenommen werden, könnten von OMIK relativ problemlos übernommen werden, auch wenn dafür das derzeitige Netz von nur acht Feldbüros in den 30 Gemeinden verstärkt werden müsste. Wie bereits erwähnt, ist dieses Szenario reine Spekulation; vielleicht wird die Umstrukturierung auch ganz anders aussehen. In der Zwischenzeit müssen die genauen Mechanismen zur Überprüfung der Standards nach jetzigem Stand der Dinge (April 2004) noch ausgearbeitet werden.

UNMIK setzt sich nach wie vor entschieden für den Dialog zwischen Prishtinë/Priština und Belgrad über praktische Fragen ein, der zum Standard Nr. 7 („Dialog“) gehört. Der Dialog wurde offiziell auf einem Treffen in Wien im Oktober 2003 aufgenommen. Auch hierbei fiel es den PISG – wenn auch aus anderen Gründen – extrem schwer, sich darauf zu verpflichten. Die Gräben zwischen den und innerhalb der Parteien sind tief, und es überraschte kaum, dass der Premierminister beschloss, nicht an dem Treffen teilzunehmen, da er, nachdem das Kosovo-Parlament es noch nicht einmal fertig gebracht hatte, das Thema überhaupt nur zu erörtern, eine Regierungskrise befürchtete. Letzten Endes kam überhaupt kein Regierungsvertreter zu dem Treffen in Wien; da jedoch der Präsident und der Parlamentspräsident (beide Demokratische Liga, LDK) anwesend waren, konnte der Prozess formal beginnen. Im März und April sollten sich vier Arbeitsgruppen (Energie, Transport, vermisste Personen und Rückkehr der Vertriebenen) konstituieren. Die beiden ersten Eröffnungstreffen, die Anfang März in Prishtinë/Priština stattfanden, verliefen noch sehr zurückhaltend, waren aber durchaus ermutigend, so dass UNMIK trotz der Märzereignisse auf die schnellstmögliche Wiederaufnahme des Prozesses drängt.

Gemeinsam mit EU und NATO hat die OSZE die Rolle des Garanten für den Prozess übernommen und setzt sich intensiv für den Dialog ein. Um den Di-

alog zwischen Belgrad und Prishtinë/Priština zu unterstützen, organisierte OMIK im Oktober 2003 ein Symposium über Verhandlungstechniken, an dem Minister und hohe Ministerialbeamte teilnahmen. Neben der Unterstützung des offiziellen Dialogs verfolgt die Mission auch andere von OMIK geförderte Dialoginitiativen weiterhin mit Entschiedenheit. Mit ihrer Initiative zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Dialogs („*Civic Dialogue Initiative*“), die NGOs aus Belgrad und dem Kosovo zusammenbringt, der Förderung interparlamentarischer Kontakte und der Organisation von Treffen von Journalisten und Redakteuren ist OMIK insgesamt in diesem Bereich sehr aktiv. Die Mission hegt außerdem Pläne für einen runden Tisch, an dem verschiedene Organisationen teilnehmen sollen, die den Dialog auf offizieller und inoffizieller Ebene fördern.

Schlussfolgerung

Die Ereignisse im März 2004 bedeuten für das Kosovo, seine Institutionen und seine Gesellschaft insgesamt einen Rückschlag, aber auch für UNMIK und die gesamte dort vertretene internationale Gemeinschaft. OMIK unterzieht derzeit all ihre Aktivitäten einer gründlichen Überprüfung, um sicherzustellen, dass ihre Programme den Bedürfnissen der Bürger des Kosovo entsprechen. Dabei hat OMIK zunächst versucht, die Ursachen der Gewalt zu klären, um dann in einem zweiten Schritt zu überlegen, wie die Politik und die Programmplanung von OMIK geändert werden müssten, damit diesen Ursachen wo immer möglich begegnet werden kann. Dieser neue Ansatz setzt auf die stärkere Beschäftigung mit der Jugend, den Dialog und die Förderung von Toleranz. In einem dritten Schritt wird vor dem Hintergrund der Diskussionen derzeit konkret festgelegt, welche Projekte abgebrochen, welche Projekte beibehalten und welche neuen Projekte gestartet werden müssen. OMIK bleibt dem partnerschaftlichen Umgang mit den PISG und den Menschen im Kosovo verpflichtet und wird weiterhin auf eine offene und demokratische Gesellschaft hinarbeiten. Im größeren politischen Kontext bleibt OMIK als Teil von UNMIK und der internationalen Präsenz im Kosovo im weiteren Sinne dem Prozess der Standards und dem Dialog zwischen Prishtinë/Priština und Belgrad verpflichtet. OMIK wird in beiden Prozessen eine wichtige Rolle spielen. Im Jahr 2005 ist mit einer Umstrukturierung von UNMIK zu rechnen. Ob als integraler Bestandteil des Nachfolgearrangements oder aber als selbständige Institution – OMIK wird auch in den kommenden Jahren den Menschen im Kosovo dienen.

Konfliktverhütung und Streitschlichtung – Der OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine

Die OSZE-Präsenzen vor Ort

In zahlreichen OSZE-Dokumenten¹ werden der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE sowie die Dimensionen von Sicherheit ebenso ausführlich beschrieben² wie die Gründe für die Entsendung von OSZE-Missionen: „Obwohl nicht zwei Mandate denselben Wortlaut haben, kann man sagen, dass die Missionen im Allgemeinen zwei Zielen dienen: Sie sollen diejenigen politischen Prozesse unterstützen, die dazu gedacht sind, Konflikte zu verhüten oder beizulegen, und sie sollen gewährleisten, dass die OSZE-Gemeinschaft über die Entwicklungen in denjenigen Ländern, in denen Missionen eingerichtet sind, auf dem Laufenden gehalten wird.“³

Dokumente der OSZE und ihrer Vorgängerin, der KSZE, müssen in ihrem jeweiligen historischen Kontext gesehen werden. Die Welt und die Beziehungen zwischen vielen Ländern, die seinerzeit die Gründungsdokumente unterzeichneten, haben sich seit dem Abschluss der Verhandlungen über diese Dokumente und deren Verabschiedung grundlegend verändert. Jüngere Entwicklungstrends, die ihren Ausgang vor über zehn Jahren nahmen, haben inzwischen Ergebnisse gezeitigt. Mit der Erweiterung von EU und NATO sind einige der Unterzeichner der Charta von Paris von 1990 am Ziel ihrer Wünsche angelangt.

Die KSZE/OSZE hat sich dementsprechend weiterentwickelt, ein Prozess, der noch keineswegs abgeschlossen ist. Die Verabschiedung der Charta von Paris durch die Teilnehmerstaaten stand am Beginn der dramatischsten Veränderungen, die die KSZE/OSZE je erlebt hat, seit sie 1975 ins Leben gerufen wurde. Die *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde 1994 in eine *Organisation* umgewandelt. Ohne einen unmittelbaren oder gar ausschließlichen Kausalzusammenhang zu unterstellen, muss man ihr – gemessen an den Resultaten – zugestehen, dass sie die Integration unter

-
- 1 Ein Teil der im vorliegenden Beitrag zitierten Dokumente ist auf der Website der OSZE (<http://www.osce.org>) verfügbar, andere sind für die Öffentlichkeit nur schwer zugänglich, in einigen Fällen sind sie auch vertraulich. Vertrauliche Dokumente werden mit Erlaubnis der Urheber zitiert. Alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.
 - 2 An erster Stelle ist hier das OSCE Handbook zu nennen: OSCE Secretariat, OSCE Handbook: 1975-2000, Wien 2000, auch unter: <http://www.osce.org> (im Folgenden zitiert als: OSCE Handbook). Siehe ebenso: Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2.
 - 3 OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 2), S. 45.

ihren Mitgliedern erfolgreich gefördert hat. Gleichzeitig können die Staaten mit ihrer Hilfe auch ihre Ambitionen auf Integration in andere Institutionen und internationale Organisationen verwirklichen.

Bekanntermaßen errichtet und unterhält die OSZE Präsenzen vor Ort, darunter auch den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine. Ebenso wie die OSZE sich ständig an ein neues Sicherheitsumfeld anpasst, passen sich auch ihre Präsenzen vor Ort an und entwickeln sich weiter. Ihre Grundlagen, die Gründe für ihre Entsendung, ihre Arbeitsweise und ihre Methoden haben sich z.T. verändert und verändern sich noch. Sie stehen im Mittelpunkt zahlreicher Zeitschriften- und Buchbeiträge, wissenschaftlicher Studien und der Arbeit OSZE-interner Ausschüsse, stets mit dem Ziel, ihre Arbeitsweise darzustellen und zu verbessern.

Eine neue Form der Zusammenarbeit

Die OSZE-Präsenzen in der Ukraine sind ein gutes Beispiel für diesen Wandel und die angesprochenen Entwicklungen. Mitte der 1990er Jahre richtete die OSZE in der Ukraine eine Mission mit begrenzter Aufgabenstellung ein. Nachdem die Mission geschlossen worden war und weitere Verhandlungen stattgefunden hatten, einigten sich die OSZE und die Ukraine darauf, einen OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine (die Bezeichnung bezieht sich sowohl auf das Büro als auch auf den Leiter des Büros) einzusetzen und diesem begrenzte Befugnisse zur Erfüllung allgemeiner Aufgaben zu übertragen. Seine Beziehungen zum Gastland wurden seinerzeit in einem „*Memorandum of Understanding*“ zwischen der OSZE und der ukrainischen Regierung“ (MoU) dahingehend geregelt, dass er diesen Aufgaben in Form von Projekten, die er gemeinsam mit den Behörden des Gastlandes durchführt, nachkommt. Das Konzept des Projekt Koordinators war unter den Präsenzen vor Ort einzigartig, seine Aufgaben waren genau festgelegt, darunter „die Herstellung einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Ukraine“.⁴

Wahrnehmungen im Wandel

Ungeachtet der neuen und nachweislich verbesserten Beziehungen zwischen der Organisation und dem Gastland im Falle der hier beschriebenen Präsenz vor Ort bestehen negative Wahrnehmungen, die generell mit der Anwesenheit von Präsenzen vor Ort verbunden sind, noch immer fort. So stellten z.B. neun der zwölf Staatsoberhäupter der GUS in einer öffentlichen Erklärung am 3. Juli 2004 fest: „Es gibt Anlass zur Sorge, dass sich die OSZE-,Feld-

4 Memorandum of Understanding Between The OSCE and The Government of Ukraine, Artikel 1, Absatz 1 (unveröff.).

missionen' in Ausübung ihrer Tätigkeit nicht auf die grundlegenden Bestimmungen ihrer Mandate konzentrieren, nach denen sie den Behörden des Empfängerlandes Hilfe und Unterstützung im gesamten Spektrum der Aktivitäten der Organisation leisten sollen, sondern ausschließlich darauf, die Situation im Bereich der Menschenrechte und der demokratischen Institutionen zu beobachten.“⁵

In den Foren der OSZE, aber auch bei anderen Gelegenheiten hört man zuweilen, dass eine OSZE-Präsenz vor Ort eine Art Stigma für das Gastland sei. Eine solche Präsenz zu beherbergen sage etwas Negatives über die Fähigkeit des Landes aus, mit seinen Problemen fertig zu werden. Fairerweise muss gesagt werden, dass auch einige ukrainische Verhandlungspartner während der Gespräche darüber, ob es nach der Schließung der ersten OSZE-Mission in der Ukraine überhaupt eine Nachfolgemission geben solle oder nicht, diesen Gedanken im Kopf hatten.⁶

Tatsächlich ist noch immer die – in der Ukraine hoffentlich seltene – augenscheinlich auf inzwischen überholten Beschreibungen der Ziele und Aufgaben einer Präsenz vor Ort und auf Positionen wie derjenigen, die in der oben erwähnten GUS-Erklärung zum Ausdruck kommt, beruhende Meinung anzutreffen, dass es in der Ukraine keinen Bedarf für eine OSZE-Präsenz gebe. (Die Ukraine ist Mitunterzeichnerin der zitierten GUS-Erklärung.) Schließlich gibt es in der Ukraine keinen internen Konflikt, dessen Beilegung internationaler Unterstützung bedürfte. Die Ukraine bestreitet, dass sie einen offiziell sanktionierten, sich vor Ort aufhaltenden Aufpasser benötigt, der darüber Bericht erstattet, was im Lande vor sich geht. Auch trifft keine der im oben zitierten Handbuch erwähnten Gründe für eine solche Präsenz auf die Ukraine zu. Laut Berichterstattung der regulären Medien ist die Einmischung von Ausländern in die inneren Angelegenheiten der Ukraine unerwünscht. Ob eine Präsenz notwendig ist oder nicht, hängt von ihrer Bestimmung und ihren Aufgaben ab. In der heutigen Welt ist es vielleicht auch keine Frage des Bedarfs mehr, sondern eher eine Frage der Nützlichkeit, die nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip entschieden wird.

Die Mandate

Mandate sind die Grundlage jeder Vor-Ort-Präsenz und legen deren Tätigkeit fest. Sie werden von dem jeweiligen Gastland und den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten ausgehandelt und vereinbart und letztendlich im Konsens vom

5 Zitiert nach: Postojannoe Predstavitel'stvo Rossijskoj Federacii pri OBSE, Vystuplenie Postojannogo Predstavitelja A.N. Borodavkina na zasedanii Postojannogo soveta OBSE, PC.DEL/630/04, 8. Juli 2004.

6 Eine kurze Darstellung der Ereignisse in dieser Zeit findet sich in einem Bericht, den Randolph Oberschmidt im Auftrag des Niederländischen Instituts für internationale Beziehungen „Clingendael“ im August 2002 verfasst hat; siehe Randolph Oberschmidt, *Improving the Effectiveness of OSCE Missions: The Case of Ukraine*, Den Haag 2002.

Ständigen Rat der OSZE verabschiedet. Die Mandate können – müssen aber nicht – auf einer beiderseitigen Übereinkunft darüber beruhen, dass zur Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen, die alle OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangen sind und die ihre gemeinsamen Werte darstellen, Unterstützung notwendig oder erwünscht ist.⁷ In ihrer Antwort auf die oben erwähnte Erklärung der GUS beriefen sich die USA sowohl auf die Europäische Sicherheitscharta als auch auf das Moskauer Dokument von 1991 und zitieren Letzteres dahingehend, dass die Teilnehmerstaaten „mit großem Nachdruck und unwiderruflich [erklären], 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 darstellen“.⁸

Neue Wahrnehmungen müssen zu den neuen Realitäten passen

Überholte allgemeine Erklärungen zu Ziel und Zweck von Präsenzen vor Ort sind nicht sehr hilfreich. Darüber zu streiten, ob die ein oder andere Präsenz notwendig ist oder nicht, ist kontraproduktiv. Ob Bedarf besteht oder nicht, ist vermutlich eine Frage der Perspektive. Es mag auf beiden Seiten überzeugende Argumente dafür bzw. dagegen geben, es ist jedoch bislang in keiner der Debatten auch nur ein einziges vernünftiges Argument dafür aufgetaucht, dass eine Präsenz vor Ort ein Land stigmatisiert. Jeder Teilnehmerstaat der OSZE kann auf die eine oder andere Art von einer gut durchdachten Präsenz vor Ort profitieren, insbesondere jene, die entweder bestimmte Projekte durchführen wollen oder aber nach stärkerer Integration in irgendeine größere Gemeinschaft streben. Eine vernünftig begründete, gut geleitete Präsenz vor Ort mit einem maßgeschneiderten und in beiderseitigem Einvernehmen formulierten Mandat kann jedem Staat eine wichtige Hilfe bei der Verwirklichung seiner Ziele sein. Wenn Wahrnehmungen richtig gehandhabt werden und so korrigiert werden können, dass sie der Realität entsprechen, dann müssten es sich die Staaten eigentlich sogar wünschen, dass eine Präsenz vor Ort die im Land vorhandene Expertise ergänzt und bei der Finanzierung von Projekten behilflich ist, um so die Erreichung ihrer Ziele zu beschleunigen. Vielleicht wäre es angebracht, den Abschnitt des Handbuchs zu überarbeiten, in dem die Ziele der Missionen beschrieben werden, da dort bislang die wichtigen Gründe dafür, dass einige der Präsenzen heute nicht mehr als „Missionen“ bezeichnet werden, nicht genannt sind. Das Handbuch bezeich-

7 Vgl. ODIHR/OSCE, OSCE Human Dimension Commitments. A Reference Guide, Warschau 2001; auch auf der Website des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte/BDIMR (Office for Democratic Institutions and Human Rights/ODIHR) unter: <http://www.osce.org/odihr>.

8 United States Mission to the OSCE, Statement in Response to Netherlands Foreign Minister Bot, 14. Juli 2003; siehe auch das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4, S. 3.

net zwar Büros, Präsenzen etc., darunter auch den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine, als „andere Aktivitäten vor Ort“, und zahlreiche Beobachter haben damit begonnen, sie als „Feldpräsenzen“, „Präsenzen vor Ort“ oder einfach „Präsenzen“ zu bezeichnen, wie das auch in diesem Beitrag geschieht. Kein einziger dieser Begriffe ist jedoch in den Dokumenten der OSZE genauer definiert.

Zielbestimmung

Die Aufgaben des OSZE-Projekt Koordinators in der Ukraine sind in seinem Mandat festgelegt, das wiederum auf das *Memorandum of Understanding* Bezug nimmt. Das MoU, dessen entsprechende Passagen weiter unten zitiert werden, ist in der Darstellung des Spektrums zulässiger Aktivitäten recht breit gefächert, beschreibt aber nicht die Aktivitäten selbst. Um in Erfahrung zu bringen, was für das Gastland Vorrang hat, mussten daher die Behörden konsultiert und andere Quellen zu Rate gezogen werden.

Es gibt einige deutliche Hinweise darauf, was das Gastland als Zweck und vorrangige Aktivitäten des Büros betrachtet:

„Die Bemühungen des Projekt Koordinators sollten sich auf Projekte konzentrieren, deren Ziel es ist, die ukrainischen Behörden bei der Anpassung der Gesetze, Institutionen und Politik an die Erfordernisse der auf Rechtsstaatlichkeit gründenden Demokratie zu unterstützen. Das Gesamtziel [...] sollte es sein, zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und guten Staatsführung und damit zur Integration der Ukraine in die europäischen und euroatlantischen Strukturen beizutragen.“⁹

Das Büro führt bevorzugt Infrastrukturprojekte durch, die zu dauerhaften Ergebnissen führen und messbare Resultate haben, Kriterien, die auch vom Gastland hervorgehoben wurden. Weder das Büro noch das Gastland würde demgegenüber Konferenzen, Seminaren, Kolloquien und Workshops den Vorzug geben, solange kein konkreter Bedarf angemeldet wird. Hierzu zählen allerdings nicht die Schulungsprogramme für Anwälte und Richter, im Zuge der Streitkräftereduzierungen entlassene Soldaten und Opfer von Menschenhandel. Bildungskomponenten sind ein wichtiger Teil verschiedener Projekte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung, Bekämpfung des Menschenhandels und Rüstungskonversion.

Das Büro hat auch den Vorteil, auf schriftliche Erklärungen des Gastlandes zurückgreifen zu können, in denen klare Ziele hinsichtlich der Bestrebungen des Gastlandes formuliert sind, die wiederum in mehreren gemeinsam mit der

9 Erklärung der Delegation der Ukraine, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 525, Verlängerung des Mandats des OSZE-Projekt Koordinators in der Ukraine, PC.DEC/525, 20. Dezember 2002, S. 2.

NATO ausgearbeiteten Aktionsplänen (der letzte stammt vom 22. März 2004 und trägt den Titel „NATO-Ukraine Annual Target Plan“) und einem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU ausführlich dargelegt sind.

Das Vorgehen in der Praxis

Bei all ihren Tätigkeiten ist die Präsenz sorgfältig darum bemüht, die Grenzen ihres Mandats nicht zu überschreiten. Von Anfang an hat die Präsenz darauf hingearbeitet, mit ihrem Gastgeber eine Partnerschaft zu entwickeln, die auf dem Grundsatz der Angemessenheit beruht. Alle vorgeschlagenen Projekte und Projektideen werden dem Außenministerium zur Begutachtung vorgelegt, bevor sie in die endgültige Fassung gebracht oder der OSZE-Projekt Datenbank zugeleitet werden. Alle Projektvorschläge, die bislang der Datenbank zugegangen sind, wurden zuvor in angemessenem Zeitraum sorgfältig geprüft und – zumindest vorläufig – genehmigt. Der Vorschlag für ein Projekt zum Thema Wahlen ist ein besonderer Fall, auf den ich weiter unten zurückkommen werde.

Die Präsenz muss stets abwägen zwischen der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgabe, ausschließlich sinnvolle, in sich schlüssige und vor allem nachhaltige Unterstützung zu leisten, und der damit oftmals nicht in Einklang zu bringenden Bereitschaft, gelegentlichen spontanen Anfragen seitens der Behörden nach speziellen Projekten nachzukommen, die vielleicht, vielleicht aber auch nicht auf der Prioritätenliste des Gastlandes und damit der eigenen Prioritätenliste stehen. Sie begibt sich damit auf eine Gratwanderung zwischen der Vorlage von Projekten *zur Begutachtung* vor der Durchführung und ihrer Vorlage *zur vorherigen Genehmigung*, zwischen der Vorlage einigermaßen spezifischer, aber immer noch breit genug angelegter Beschreibungen von Projekten, die dazu gedacht sind, zwischen beiden Seiten vereinbarte Ziele zu verwirklichen, und der Beschreibung von Projekten, die so speziell sind, dass ihre Modalitäten unter Umständen dem Veto des Gastlandes zum Opfer fallen. Diese Unterscheidungen erweisen sich dann in der Praxis jedoch häufig lediglich als semantische Unterschiede, sozusagen Unterschiede ohne wirkliche Differenzen. Die Präsenz vermeidet ausdrücklich Diskussionen über die Auslegung ihres Mandats.

Die Präsenz versucht niemals, einseitig Probleme im Gastland zu definieren. Sie präsentiert auch keine vorgefertigten abstrakten Lösungen. Die Präsenz vor Ort übernimmt nicht die Rolle eines Lehrers. Auch muss sie in prinzipiellen Dingen keine Kompromisse eingehen.

Über Fragen, die vom Gastland oder mit ihm zusammen aufgeworfen werden, wird gemeinsam nachgedacht; das Büro versucht dabei zu helfen, gemeinsam zu einer Problemlösung zu gelangen, und versucht dann, die notwendigen finanziellen Mittel zu beschaffen. Alle Entscheidungen über Pro-

jekte und Prioritäten trifft das Büro einvernehmlich und nach Absprache mit den betreffenden Behörden. Mal entsteht die Idee zu einem Projekt im Büro des Projektkoordinators, mal geht die Erörterung möglicher Projekte von einer Behörde des Gastlandes oder einer Einzelperson aus. Manchmal kommen Projektvorschläge auch aus einer OSZE-Institution oder aus dem Sekretariat. Unabhängig davon, wo sie herkommen, werden alle Vorschläge jedoch unverzüglich den zuständigen Behörden zur Kenntnis gebracht, so dass konkrete Projektvorschläge stets gemeinsam entwickelt werden.

Bei allen Projektvorschlägen oder Ideen, die einmal zu Projekten werden, haben wir die Unterstützung des Gastlandes bei der Erreichung seiner erklärten Ziele im Auge.

Die Aufrechterhaltung des Büros und die Achtung der erklärten Ziele des Gastlandes

Die Verlängerung des Mandats der Präsenz erfordert den Konsens aller Teilnehmerstaaten. Die Präsenz ist sich daher der Tatsache bewusst, dass ihr Mandat in irgend einem beliebigen Juni oder Dezember einmal nicht mehr verlängert werden könnte, wenn sie etwas unternimmt, womit sie sich über die Wünsche ihres Gastgebers hinwegsetzt, insbesondere wenn es sich dabei auch noch um weniger wichtige Tätigkeiten handelt. Die Festlegung von Projekten und Mitteln zu ihrer Durchführung erfolgt unter der Prämisse, dass sie wichtig und relevant sind. Wenn es zudem zur Begründung für die Einrichtung einer Präsenz gehört, dass sie versuchen soll, dem Gastland eine wirkliche Hilfe zu sein und in seinem Sinne zu handeln, muss die Präsenz unserer Meinung nach mit Blick auf die Interessen des Gastlandes so feinfühlig und besonnen sein, sich vernünftiger Mittel zu bedienen, um eine Konfrontation zu vermeiden, die für das Gastland negative Folgen hätte.

Manch einer mag der Vorgehensweise der Präsenz widersprechen; ein Blick auf die Erfahrungen der Präsenz zumindest hinsichtlich der Akzeptanz auf Seiten des Gastlandes sollte hingegen jeden vernünftigen Kritiker davon überzeugen, dass ihre versöhnliche Strategie Früchte trägt. Diese Akzeptanz hat es der Präsenz ermöglicht, kontinuierlich wichtige Arbeit in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Rüstungskonversion, Bekämpfung des Menschenhandels, wirtschaftliche Entwicklung und Wahlen zu leisten, was vielleicht nicht möglich gewesen wäre, hätte man sich auf fruchtlose Debatten mit dem Gastgeber über die Interpretation unpräziser Formulierungen im Mandat oder über Nebensächlichkeiten eingelassen.

Auf jeden Fall hat sich die Ukraine als guter Partner herausgestellt. Sie ist der Präsenz in allen Fragen, die sich als schwierig hätten erweisen können, auf halbem Wege entgegengekommen und bestätigt damit, dass es in allen konkreten Fragen in der Ukraine eine wirklich vorteilhafte Beziehung zwischen dem Gastland und der OSZE-Präsenz geben kann.

Dem Mandat verpflichtet

In einigen Bereichen folgt die Präsenz der Auslegung ihres Mandats durch das Gastland.

Das Verhältnis der Präsenz zum Sekretariat, den OSZE-Institutionen, dem Amtierenden Vorsitz und der Parlamentarischen Versammlung: Das Gastland vertritt die Einstellung, dass das Büro nicht die OSZE repräsentiert, dass seine Tätigkeit auf Projekte beschränkt ist und dass es, sofern andere OSZE-Komponenten nicht an einem Projekt beteiligt sind, diese weder repräsentiert noch ihnen dient. Das Büro macht in dieser Hinsicht keinerlei Vorrechte geltend.

Die vorherige Genehmigung von Projekten: Geplante Aktivitäten sollten rechtzeitig vorher angemeldet werden, um so dem Gastland die Möglichkeit zu geben, darauf zu reagieren, bevor man im Rahmen eines Projekts irgendetwas unternimmt. Normalerweise erhält man relativ zügig Antwort. Drohen Schwierigkeiten, kann man in der Regel davon ausgehen, dass es zu fairen, sachlichen Verhandlungen kommt, von denen man vernünftigerweise erwarten kann, dass sie zu einer für beide Seiten akzeptablen Lösung führen. Bislang wurden alle Projektvorschläge hinreichend detailliert, einschließlich eines Kostenvoranschlags und eines Zeitplans, vorgelegt und alle wurden so rechtzeitig genehmigt, dass die Arbeit aufgenommen werden konnte. Fragen, die vom Gastland angesprochen wurden, konnten in beiderseitigem Einvernehmen gelöst werden. Detaillierte Projektvorschläge oder Einzelheiten bezüglich der Durchführung wurden nicht verlangt. Außer in einem Fall (Wahlen) wurde kein Projektvorschlag vorgelegt, der noch nicht ausgereift und finanzierungsfähig war. Auf Seiten der Regierung gab es keine Versuche der Einmischung in die Projekte.

Das Projekt Wahlen (2004): Dieses Projekt war das heikelste sowohl für unser Büro als auch für das Gastland. Es begann mit der ausdrücklichen Erklärung offizieller Regierungsvertreter aller Ebenen bis hin zum Präsidenten, dass die Ukraine faire und transparente Wahlen durchführen wolle. Einige der offiziellen Vertreter sowie zahlreiche Mitglieder der internationalen Gemeinschaft und mehrere NGOs hielten es für sinnvoll, dass unser Büro die Bemühungen der aktivsten potenziellen Teilnehmer an den Wahlen, einschließlich der ukrainischen Behörden, koordiniert. Wir stellten daraufhin partnerschaftliche Beziehungen zu den wichtigsten Behörden, der Zentralen Wahlkommission und dem Ombudsmann her. Zusammen mit den ukrainischen Behörden wurde ein Projektvorschlag ausgearbeitet und am 11. Juli 2003 im Rahmen der ersten Tranche von Vorschlägen seit der Ernennung des neuen Projektkoordinators zusammen mit einigen anderen Projektvorschlägen dem Außenministerium vorgelegt, das ihn kurze Zeit später, am 31. Juli 2003, vorläufig genehmigte. Der Vorschlag wurde daraufhin auf der OSZE-Projekt-Website eingestellt und erhielt hinreichende Finanzierungszusagen. Einzelnen Komponenten des Projektvorschlags wurden vom Ständigen Ver-

treter der Ukraine bei der OSZE in Reaktion auf den Halbjahresbericht des OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine an den Ständigen Rat wohlwollend kommentiert:

„Die ersten Schritte des Koordinators, die die Ukraine bei den Vorbereitungen zu den nächsten Präsidentschaftswahlen unterstützen sollen [...] verdienen eine positive Beurteilung. Die Einrichtung einer hochrangigen Arbeitsgruppe, der Vertreter des Diplomatischen Dienstes und der ukrainischen Regierung angehören sollen und deren Zweck es ist, Fragen im Zusammenhang mit den Wahlen zu erörtern, ist in dieser Hinsicht ebenfalls wichtig. Ich möchte betonen, dass die Ukraine in diesem Bereich zu einer engen und transparenten Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft bereit ist.“¹⁰

Das Außenministerium schlug daraufhin vor, einen detaillierten Aktionsplan zu erarbeiten. Dieser wurde in Absprache u.a. mit den ukrainischen Behörden entworfen, was ungefähr drei Monate in Anspruch nahm, und anschließend genauestens geprüft. Die ukrainischen Behörden machten zahlreiche z.T. inhaltliche, z.T. formale Verbesserungsvorschläge, die allesamt nützlich waren und in den Entwurf aufgenommen wurden. Eine „endgültige“ Fassung wurde dem Außenministerium im Dezember 2003 in ukrainischer Sprache vorgelegt. Auf der Grundlage der im Juli erteilten vorläufigen Genehmigung war bereits mit der Einstellung von Experten und anderen Vorbereitungen begonnen worden. Mit fortschreitender Zeit und aufgrund informeller Äußerungen aus verschiedenen Quellen, der Plan sei zur Zufriedenheit der Behörden ausgefallen, ging unser Büro davon aus, dass das Schweigen Zustimmung bedeute. Im März 2004 tauchte dann jedoch das Gerücht auf, der Aktionsplan werde eventuell doch nicht genehmigt. Diese Andeutung führte zu wiederholten Bitten an die ukrainische Delegation in Wien, das Außenministerium zu ersuchen, den Aktionsplan zumindest nicht abzulehnen. Einige Monate später, nach ausführlicher Prüfung durch jede zuständige Regierungsstelle und nach der Übernahme einiger von den Behörden vorgeschlagener Korrekturen, von denen jedoch keine einzige den Entwurf verwässerte, wurde der Aktionsplan schließlich am 18. Juni 2004 genehmigt.

Proporz bei der Einstellung internationaler und einheimischer Mitarbeiter: Das Büro stellt so viele einheimische Mitarbeiter ein, wie es vernünftig und praktikabel ist. Zurzeit besteht das gesamte Personal aus Einheimischen mit Ausnahme dreier internationaler Mitarbeiter (wie im MoU vorgesehen), zweier Wahlexperten und zweier Praktikanten.

Personalausgaben im Vergleich zu Projektmitteln: Unser Büro versucht, den größtmöglichen Teil des Budgets für Projekte auszugeben, und hat vor allem

10 Erklärung des Ständigen Vertreters der Ukraine bei der OSZE vor dem Ständigen Rat, 3. Oktober 2003 (unveröff.; eigene Übersetzung).

den Anteil der Mittel, der für die Durchführung von Projekten verwendet wird, erhöht.

Faire und ausgewogene Berichterstattung über Ereignisse im Gastland: Die Berichterstattung über die politische Lage oder über politische Ereignisse im Gastland ist nicht Teil des Mandats oder irgendeines Projekts und findet daher nicht statt.

Zum Umgang mit Empfehlungen von Kritikern und Institutionen

Ungeachtet dessen, wie berechtigt oder begründet Bedenken gegen die Anwesenheit dieser oder irgendeiner anderen Präsenz vor Ort sein mögen, hat unser Büro gelernt, mit den Empfindlichkeiten gegenüber Vor-Ort-Präsenzen, die die Folge nicht mehr zeitgemäßer negativer Assoziationen sind, die mit der Existenz einer Präsenz in einem Land verbunden sind, umzugehen und sich dementsprechend zu verhalten. Bei seiner Tätigkeit, in seiner Sprache und in seinen Kontakten nach außen, z.B. auch zum OSZE-Sekretariat, zu den Institutionen der OSZE und zum Amtierenden Vorsitz, achtet das Büro sorgfältig darauf, auf die Befindlichkeiten des Gastlandes Rücksicht zu nehmen, um jeglichen Fehlwahrnehmungen innerhalb und außerhalb des Landes entgegenzuwirken oder sie zu überwinden.

Im September 2003 legten mehrere Staaten in einem „*Food-for-thought*“-Papier der OSZE einige Ideen zur zukünftigen Handhabung von Vor-Ort-Präsenzen zur Diskussion vor. Das Papier hat denselben Tenor wie die Erklärung der GUS, geht aber mehr ins Detail. Die wichtigsten Gedanken werden im Folgenden zitiert. Alle relevanten Inhalte des Papiers werden von unserer Präsenz in ihrer Tätigkeit bereits berücksichtigt.

- Die Missionen haben ihre Tätigkeit unter strikter Einhaltung des jeweiligen Mandats auszuüben, das zudem die wirklichen Bedürfnisse der Gastländer widerspiegeln muss.
- Bei der Tätigkeit vor Ort sollte die Durchführung spezifischer Projekte in allen drei Dimensionen höchste Priorität haben.
- Politische Unvoreingenommenheit und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Gastlandes müssen die oberste Regel für alle Missionen sein. Keine ihrer Aktivitäten darf nationale Gesetze und geltende Rechtsvorschriften verletzen.
- Die Laufzeit der Missionsmandate sollte einheitlich sein.
- Die Missionsberichte sollten in erster Linie Informationen darüber enthalten, was im Zuge der Umsetzung des Mandats unternommen wird.
- Für die Ernennung des Missionsleiters ist die Zustimmung des Gastlandes einzuholen.

- Außeretatmäßige Zuwendungen von Geberstaaten dürfen nur für offiziell genehmigte und im Arbeitsplan enthaltene Missionsprojekte verwendet werden.
- Es sollte ein regelmäßiger Meinungs austausch über regionale Fragen stattfinden; gegebenenfalls sollten gemeinsame Projekte durchgeführt werden.
- Es sollte ein Verfahren zur Evaluierung der Missionstätigkeit ausgearbeitet werden, dem Artikel 41 der Europäischen Sicherheitscharta zugrunde gelegt werden sollte. Das wichtigste Ziel einer Mission sollte demnach darin bestehen, das Gastland „beim Aufbau eigener Fähigkeiten und eigener Kompetenz“ zu unterstützen, wodurch „eine effiziente Übertragung der Einsatzaufgaben an das Gastland und somit die Beendigung der Feldoperationen erleichtert“¹¹ würden.

Die Präsenz hat stets gewissenhaft Handlungen vermieden, die sie im selben „*Food-for-thought*“-Papier geäußelter Kritik oder dort erhobenen Anschuldigungen aussetzen könnten, lange bevor ihr diese bekannt waren:

- In einigen Gastländern hätten die Missionen die Aufforderung der Behörden, sich an ihre Mandate zu halten, praktisch ignoriert.
- Mit der Zeit habe die OSZE immer stärker die Züge eines Wächters der Menschenrechte angenommen.
- Die OSZE behaupte zwar nach wie vor, sie habe ein umfassendes Sicherheitskonzept, konzentriere sich in Wahrheit aber in erster Linie auf die menschliche Dimension.
- So genannte unabhängige Beurteilungen basierten häufig auf subjektiven Meinungen oder unbestätigten Informationen, was gegen das Prinzip der Objektivität und Unvoreingenommenheit verstoße.
- Im Mittelpunkt der Feldoperationen stünde nicht mehr die Erfüllung ihrer jeweiligen Mandate, sondern mehr und mehr die innenpolitische Situation im Gastland.
- Einige Missionen versuchten, die politischen Prozesse in einer Reihe souveräner Staaten zu beeinflussen, was zu Recht als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Länder betrachtet worden sei.
- Derartige Wahrnehmungen würden durch konkrete Fallbeispiele weiter verstärkt, in denen reguläre oder außeretatmäßige Beiträge zur Finanzierung und Durchführung von Projekten genutzt wurden, die von den Regierungen der Gastländer weder geprüft noch im Vorhinein mit ihnen abgestimmt worden waren.

11 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. 469.

Weitere Überlegungen wurden kürzlich auf einem Treffen der informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Gruppe der Freunde des Vorsitzes für die Verbesserung der Funktionsweise und Effektivität der OSZE-Feldeinsätze vorgestellt:

- Eine jährliche Überprüfung jedes einzelnen Mandats sei notwendig, um zu beurteilen, ob es auf Entwicklungen im Gastland angemessen reagiert.
- Die Überprüfung sollte Teil einer umfassenden und substanziellen jährlichen Diskussion über die Tätigkeit einer Mission im vorangegangenen Jahr sein.
- Jede Mission sollte einen jährlichen Arbeitsplan aufstellen, der Richtmarken enthält, an denen die Tätigkeit der Mission leichter gemessen werden kann.

Die Vorsitzende der Gruppe äußerte in ihrer Erklärung zu dem Treffen:

„Missionen sind nicht dazu da, dem Gastland ihre programmatische Tätigkeit aufzuzwingen, sondern sollen Expertise und Unterstützung anbieten, wann immer das im Rahmen eines konstruktiven Dialogs notwendig ist.“

Wie bereits eingangs erwähnt, gibt es unterschiedliche Arten von Präsenzen vor Ort und jede einzelne hat ihr eigenes Mandat. Verallgemeinerungen sind daher höchstwahrscheinlich unangebracht. Auch der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine ist in seiner Art einmalig. Das Rezept ist zwar sicherlich nicht für jeden geeignet, unser Büro verfolgt jedoch geflissentlich eine Praxis, die sich mit dem Wortlaut der obigen kritischen Bemerkungen, Erklärungen und Empfehlungen deckt.

Zusammensetzung des Büros

„In Übereinstimmung mit dem MoU besteht das Personal des Koordinators im Kern aus internationalen und einheimischen Mitarbeitern, internationalen oder einheimischen Experten sowie für die Durchführung der Projekte benötigtem technischem Personal. Die Größe des Expertenstabes des Koordinators kann nach Maßgabe der Projekte verändert werden.“¹²

12 OSCE Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, 28. Mai 2004; siehe auch OSCE, Mission Survey, OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, unter: <http://www.osce.org/publications/survey/survey18.htm>.

Der erste OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, der Schweizer Diplomat Peter Burkhard, wurde im Oktober 1999 ernannt und übte diese Funktion bis 2001 aus. Nachdem der Posten 13 Monate lang unbesetzt geblieben war, wurde der derzeitige Projektkoordinator¹³ am 12. März 2003 vom Amtierenden Vorsitzenden berufen. Das Büro besteht zurzeit aus drei internationalen Mitarbeitern aus den USA, Österreich und Deutschland (wie im MoU vorgesehen und gleichzeitig auf diese Zahl begrenzt), zwei internationalen Wahl-Experten aus Schweden und Dänemark, zwei Praktikanten aus Kanada und Großbritannien sowie 24 einheimischen Angestellten, darunter zwei ukrainische Wirtschaftswissenschaftler und sechs ukrainische Juristen, zwei Fachleute für Rechnungswesen und drei Fahrer. Aufgrund der geringen Zahl internationaler Mitarbeiter trifft eigentlich keines der Probleme, die in einem Bericht des Hamburger Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) erwähnt werden, auf die Präsenz zu. Wir hatten das Glück, unser Personal aus einem großen Pool hochqualifizierter Experten auswählen zu können, die zur Entsendung durch die einzelnen Teilnehmerstaaten bereitstanden.¹⁴

*Gründungsdokumente, Mandat, MoU und statistische Angaben*¹⁵

Gründungsbeschluss

Einrichtung: Beschluss Nr. 295 des Ständigen Rates, 1. Juni 1999, PC-Journal Nr. 231.¹⁶

Aufgaben

Gemäß Beschluss Nr. 295 des Ständigen Rates vom 1. Juni 1999 und im Anschluss an die Schließung der OSZE-Mission in der Ukraine wurde zur Durchführung der mit der neuen Form der Zusammenarbeit zwischen der Ukraine und der OSZE verbundenen Aufgaben der Posten eines OSZE-Projektkoordinators in der Ukraine eingerichtet. Gemäß Beschluss Nr. 295 wird „diese Zusammenarbeit [...] 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

13 Der US-amerikanische Diplomat und Verfasser dieses Beitrags, David R. Nicholas.

14 Das Zentrum für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research, CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH führte 2002 und 2003 eine Studie zur Auswahl und Vorbereitung von Personal in OSZE-Feldmissionen durch, deren Ergebnisse im Dezember 2003 im OSZE-Sekretariat vorgestellt wurden. Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH)/Centre for OSCE Research (CORE), Working in OSCE Field Missions, Hamburg, November 2003 (unveröff.).

15 Vgl. OSCE Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, a.a.O. (Anm. 12).

16 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 295, PC.DEC/295, 1. Juni 231, in: PC-Journal 231 vom 1. Juni 1999.

OSZE-Aktivitäten betreffen und unter Einbeziehung sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Gremien der Ukraine durchgeführt werden.“¹⁷

Entsendung

Die ukrainische Regierung und die OSZE unerzeichneten am 13. Juli 1999 ein *Memorandum of Understanding*.

Dauer der Entsendung

Der Posten des Projektkoordinators wurde am 1. Juni 1999 eingerichtet und war zunächst bis zum 31. Dezember 1999 befristet; laut Beschluss kann sein Mandat jedoch um jeweils sechs Monate verlängert werden, was bislang zehnmal geschah. Zuletzt wurde es auf der 512. Plenarsitzung des Ständigen Rates mit Beschluss Nr. 615 vom 29. Juni 2004 bis zum 31. Dezember 2004 verlängert.

Finanzierung

Der auf der 489. Plenarsitzung des Ständigen Rates mit Beschluss Nr. 590 am 24. Dezember 2003 verabschiedete Gesamthaushaltsplan für 2004 sieht für den OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine Mittel in Höhe von 1.085.300 Euro vor.¹⁸ Außeretatmäßige Beiträge wurden im vergangenen Jahr in Höhe von 115.000 US-Dollar geleistet, 2004 lagen sie bei über 1,5 Millionen US-Dollar. Für 2005 wird eine weitere Steigerung erwartet.

Projekte im Jahr 2004

Projekte in der Wirtschafts- und Umweltdimension

A. Lokale Infrastrukturmaßnahmen (*Community Development*)

- Scherebkowo-*Community-Development*-Projekt (siehe auch unter Rüstungskonversion)
- Verbesserung des Systems der Wasserversorgung in Solotonoscha, Gebiet Tscherkassy

B. Wirtschaftliche Entwicklung

- Lokale wirtschaftliche Entwicklung durch die Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur für kleine und mittlere Betriebe
- Wirtschaftliche Prosperität durch Investitionsförderung

17 Ebenda.

18 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 590, Genehmigung des OSZE-Gesamthaushaltsplans 2004, PC.DEC/590, 24. Dezember 2003, S. 5.

- Unterstützung der ukrainischen Gebietsverwaltungen bei der Einwerbung ausländischer Direktinvestitionen und Förderung von Investitionsmöglichkeiten
- Aufbau von Unternehmensnetzwerken in der Ukraine
- Auswirkungen des Beitritts der Ukraine zur WTO auf die sozioökonomischen Bedingungen in zwei ukrainischen Gebieten

Projekte in der menschlichen Dimension

A. Rechtsstaatlichkeit

- Einrichtung eines Informations- und Dokumentationszentrums beim ukrainischen Justizministerium
- Anpassung von Gesetzen (Anpassung der Gesetze im Bereich Menschenrechte)
- Reform der Gesetzgebung zur lokalen Selbstverwaltung
- Unterstützung bei der Ausarbeitung der Staatenimmunität bei Handelstransaktionen
- Schulung für Mitarbeiter der ukrainischen Generalstaatsanwaltschaft
- Unterstützung beim Aufbau von Anwaltskammern auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene
- Unterstützung des Obersten Gerichtshofs der Ukraine – Schulung von Richtern, Modellverwaltungsgerichte
- Unterstützung bei der Veröffentlichung juristischer Fachliteratur
- Unterstützung des Verfassungsgerichts beim Aufbau eines Informationsnetzwerks
- Aufbau einer Datenbank mit Urteilen des Obersten Gerichtshofs
- Unterstützung bei der Verwaltungsjustizreform
- Unterstützung bei der Anwendung des neuen bürgerlichen Gesetzbuchs und des neuen Handelsgesetzbuchs
- Implementierung internationaler Dokumente und Übereinkünfte zur Bekämpfung der Korruption
- Das Einwohnermeldewesen (*Propiska*) in der Ukraine: Inhalt und Möglichkeiten seiner Reformierung
- Unterstützung für die staatliche Justizverwaltung
- Unterstützung des Finanzministeriums und der ukrainischen Nationalbank bei der Organisation der internationalen Konferenz „Rechtliche Rahmenbedingungen für die Hypothekenfinanzierung“
- Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Ratgebers für Strafgefangene zu ihren Rechten vor, während und nach der Gerichtsverhandlung

B. Menschenrechte

- Bekämpfung des Menschenhandels: Unterstützung bei der Implementierung des nationalen Programms zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Ukraine: Prävention
- Unterstützung regionaler und nationaler Beratungs-*Hotlines* sowie regionaler Präventionskampagnen
- Schulungsmaßnahmen für Vertreter von NGOs und Angehörige des öffentlichen Dienstes in Fragen des Menschenhandels in den Regionen
- Unterstützung bei der Ausarbeitung von Lehrplänen für Bildungsprogramme an Universitäten, in Waisenhäusern und für Angehörige des öffentlichen Dienstes zu Menschenrechten und Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels
- Studien zur Beurteilung der Arbeitsmärkte in den Regionen, Bedarfsermittlung und Risikogruppen sowie Ausarbeitung nachhaltiger wirtschaftlicher *Empowerment*-Strategien
- Herausgabe von Büchern für Risikogruppen zum Thema „Wie ich mein eigenes Geschäft eröffne“, „Keine Arbeit – was kann ich tun?“ und „Schule beendet – und nun?“

C. Wahlen

- Unterstützung bei der weiteren Verbesserung des Wahlprozesses in der Ukraine

Projekte in der Sicherheitsdimension

A. Rüstungskonversion

- Scherebkowo-*Community-Development*-Projekt (siehe auch lokale Infrastrukturmaßnahmen)

B. Gesellschaftliche Integration ehemaliger Militärangehöriger

- Gesellschaftliche Integration von Militärangehörigen in der Reserve bzw. von aus dem Militärdienst entlassenen ehemaligen Militärangehörigen
- Unterstützung bei der gesellschaftlichen Integration durch Umschulung von Militärangehörigen in der Reserve bzw. von aus dem Militärdienst entlassenen ehemaligen Militärangehörigen

C. Grenzschutz

- Darstellung der Grenzen mit Hilfe von Luftaufnahmen; Sicherheit von Grenzeinrichtungen

Kein Anspruch auf Übertragbarkeit der Erfahrungen der Präsenz

Die Präsenz vor Ort ist seit ihrer Einrichtung darum bemüht, dieser neuen Form der Zusammenarbeit Gestalt zu geben, und wir glauben, dass es uns gelungen ist, in der Praxis Verständnis füreinander herzustellen. Der vorliegende Beitrag hat nicht den Anspruch, die Philosophie unserer Präsenz oder überhaupt irgendeine Philosophie oder Arbeitsmethode irgendeiner anderen Präsenz vor Ort aufzudrängen. Jede einzelne ist ebenso wie ihr Gastland oder ihre Leitung einzigartig. Die Erfahrungen unserer Präsenz mögen auf andere übertragbar sein oder nicht. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass es Widersprüche zwischen OSZE-Verpflichtungen und den in einem Land herrschenden Bedingungen geben kann, obwohl das Land die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zugesagt hat. Diese Bedingungen führen unter Umständen zu Verhandlungen, die von völlig verschiedenen Zielen ausgehen. Werden die Aktivitäten einer Präsenz als provokativ empfunden oder dient die Kritik an einer Präsenz lediglich dazu, sie in Misskredit zu bringen, um davon abzulenken, dass das Gastland dabei versagt hat, seinen OSZE-Verpflichtungen nachzukommen, dürfte das Rezept für die Zusammenarbeit, das hier vorgestellt wurde, nicht zum gewünschten Ergebnis führen.

Das im vorliegenden Beitrag beschriebene Verhältnis beruht Diskussionen, die in gutem Glauben zwischen Parteien geführt werden, die auf gemeinsame Ziele hinarbeiten. Es setzt voraus, dass beide Seiten sich zumindest so weit vertrauen, dass sie annehmen, die jeweils andere Seite handle ohne böse Absicht. Manchmal dauert es seine Zeit, bis der gute Glaube zum Vorschein kommt. In diesem Zusammenhang hat unsere Präsenz zumindest demonstriert, dass einige der Vorschläge, die von Gastländern oder ehemaligen Gastländern vorgebracht wurden, die vordem Präsenzen gegenüber kritisch eingestellt waren, hier und heute realisierbar sind. Wir hoffen, dass die Erfahrungen unserer Präsenz vor Ort dazu beitragen, negative Wahrnehmungen, die generell mit der Anwesenheit von Präsenzen verbunden sind, abzubauen.

Schlussfolgerung

Auch wenn ihre Tätigkeit indirekt zur Konfliktverhütung und Streitschlichtung beitragen mag, ist die OSZE-Präsenz in der Ukraine nicht direkt an Maßnahmen zur Konfliktverhütung oder Streitschlichtung beteiligt.

Die neue Zusammenarbeit zwischen der Präsenz und ihrem Gastland, wie sie zu Beginn ihrer Tätigkeit vorgesehen war, nimmt langsam Gestalt an und beginnt Früchte zu tragen. Die Ansicht, Präsenzen vor Ort seien ein Stigma, ist nicht die einzige Meinung und man sollte sich vergegenwärtigen, dass es Präsenzen gibt, deren Beziehungen zum Gastland auf Gegenseitigkeit und gemeinsamen Zielen beruhen und die daher kein solches Stigma bedeuten. Es ist zu hoffen, dass Wahrnehmungen sich ändern – zum Teil vielleicht auch aufgrund der Erfahrungen der Präsenz in der Ukraine.

Grenzen der Demokratisierung in postautoritären Staaten am Beispiel Aserbaidschan

Einleitung

Im 15. Jahr seiner Transition steht Aserbaidschan an einem Scheidepunkt. Die politischen Kräfte müssen sich über die Richtung, die das Land perspektivisch einschlagen soll, einigen. Zur Auswahl stehen zwei Wege: Dynastisierung der Macht oder pluralistische Gewaltenteilung. Der Parteienpluralismus, der in den frühen 1990er Jahren Einzug gehalten hatte, bedeutete für Aserbaidschan nicht zwangsläufig demokratische Verhältnisse. Auf dem Weg zur offenen Zivilgesellschaft beweist sich Aserbaidschan eher als eine „Demokratie *light*“. Zu oft wurden für Demokratien verbindliche institutionelle Standards wie freie und faire Wahlen, Presse- und Versammlungsfreiheit, Recht auf freie Meinungsäußerung und Informationsfreiheit ignoriert, nicht selten sogar bewusst verletzt¹ – zuletzt bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2003. Gewalttätige Ausschreitungen zwischen aufgebracht und aufgestachelten Demonstranten einerseits und Polizei und Militär andererseits forderten mehrere Tote und Dutzende Verletzte. Beliebig wirkende Verhaftungen politischer Akteure oppositioneller Parteien deuten ebenfalls auf Machtmissbrauch hin. Herrschaftslegitimation, die über freie und faire Wahlen hergestellt werden soll, gerät so in Misskredit und beschädigt das System der Demokratie nachhaltig. Der Blick auf die Zugangsmöglichkeiten zu TV und Printmedien macht zudem einen eklatanten Mangel an politischer Partizipation deutlich. Wie später noch zu zeigen sein wird, unterliegt die freie Meinungsbildung in Aserbaidschan erheblichen Einschränkungen.

Die Präsidentschaftswahl des Jahres 1992 entsprach in ihrer Ausrichtung, Struktur und Durchführung noch am ehesten internationalen Regeln. Seitdem sind zwölf Jahre vergangen. Zwar werden von internationalen Organisationen Fortschritte im Demokratisierungsprozess bescheinigt, gleichzeitig gibt es jedoch gravierende Rückfälle in das frühere autokratische System.

Schon 1992 wurde mit der Gründung der Partei Neues Aserbaidschan (*Yeni Azərbaycan Partiyası*, YAP) der Grundstein zu einer Dynastisierung der Macht gelegt, wie sie sich mittlerweile auch in zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion beobachten lässt. Dem gingen drei bewegte Jahre voraus, die vom Sturz des kommunistisch-autoritären Regimes 1990 über eine postkommunistische Restauration hin zur national-aserbaidschanischen Volksfrontregierung in den Jahren 1992-1993 führten. Mit dem Wahlsieg Il-

¹ Zu den Grundregeln einer Demokratiedefinition: Robert Dahl, *Polyarchy: participation and opposition*, New Haven/London 1971, S. 2ff.

ham Alijews, des Sohnes Haidar Alijews, bei der Präsidentschaftswahl 2003 erreichte die Machtkonzentration im Staat einen neuen Höhepunkt. In seiner Person manifestiert sich auf das Anschaulichste die innerfamiliäre Erbfolge. So war Ilham Alijew zwischenzeitlich nicht nur einer der Vorsitzenden der YAP, sondern auch Vizepräsident des staatlichen Ölunternehmens SOCAR und Chef des Nationalen Olympischen Komitees. Seine Ernennung zum Ministerpräsidenten am 5. August 2003 durch Präsident Haidar Alijew vollendete die Gestaltung der „Erbfolge“.

Der vorliegende Beitrag behandelt auszugswise die Demokratisierung in Aserbaidschan. Ein Überblick über einzelne politische Phasen seit 1989 bildet den Hintergrund, vor dem sich die aktuellen Prozesse erschließen. Ziel ist es, den trotz aller Widrigkeiten lebendigen Transitionsprozess einzuordnen und einen Ansatz für künftige Entwicklungen zu finden. Nur begrenzt wird auf den Konflikt um Berg-Karabach eingegangen, der als Hintergrundgröße politische Prozesse und Entscheidungen beeinflusst. Keinen Eingang in die folgende Darstellung finden ökonomische Parameter – dies nicht aus Ignoranz gegenüber dem sehr dominanten und vor allem valutaträchtigen Ölgeschäft, sondern um im vorgegebenen Rahmen zu bleiben.

Regierungsprogramm: Nationalismus

Auf eine lange Tradition demokratischer Wahlen kann Aserbaidschan kaum zurückblicken. Von April 1920, als die von den Bolschewiki kontrollierte Rote Armee der Republik Aserbaidschan ein Ende bereitete, bis zur Souveränität 1991 stand Aserbaidschan unter dem Druck Moskaus. Diese 70 Jahre währende Phase, in der die Kommunistische Partei ein autoritäres bis totalitäres Regime führte und ein „Sowjetvolk“ zu formieren suchte, ließ freie, geheime und gleiche Wahlen nicht zu. Erst unter dem Eindruck von Perestroika und Glasnost, den oppositionellen Massenkundgebungen 1988/89 und dem sich zusehends verschärfenden Konflikt um Berg-Karabach hielt Aserbaidschan 1990 Wahlen zum Obersten Sowjet ab. Die Abgeordneten dieses 350 Mitglieder starken „Übergangsparlaments“, das Aserbaidschan in die Unabhängigkeit führen sollte, wurden entweder über die Kommunistische Partei nominiert oder über Massenorganisationen wie den reformbereiten und national-aserbaidschanischen „Demokratischen Block“. Hier war eine Lücke im monolithischen Machtsystem der UdSSR entstanden, die nur Monate später, im August 1991, den Weg für das Ausscheiden Aserbaidschans aus der Sowjetunion freigab.

Eines der ersten politischen Zugeständnisse der Regierung an die unter dem Schirm der Aserbaidschanischen Volksfront (*Azerbaycan Xalq Cephesi*,

AXC²⁾ versammelte Opposition war deren formale Anerkennung als politische Organisation. Den zweiten Sieg konnte die AXC im Oktober 1991 mit der Einführung eines Nationalen Rates (*milli meclis*) durch die Regierung verzeichnen. Dieser – mit je 25 Mitgliedern der kommunistischen Regierung und der Opposition – paritätisch besetzte Rat belegt deutlich die Verschiebung der Machtverhältnisse. In der oppositionellen Presse wurde dies als Sieg der Volksfront und als Ausdruck des in Aserbaidschan bestehenden Kräfteverhältnisses gefeiert.³ Die Volksfront selbst urteilte: „Nach der Einrichtung des Nationalen Rates kontrolliert die AXC nun die Legislative. Die AXC ist jedoch auch in Organen der Exekutive vertreten. Sie muss daher präzise und umfassende Konzepte für alle Bereiche der nationalen Entwicklung erarbeiten und zu diesem Zweck einen besonderen *Think-Tank* einrichten. Die AXC hat eine historische Mission ehrenvoll erfüllt. War die nationale Wiedergeburt Aserbaidschans zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit der Müsavat-Partei verbunden, so ist der derzeitige Prozess untrennbar mit der AXC verknüpft.“⁴

Zu diesem Zeitpunkt hatte die AXC einen Organisations- und Popularitätsgrad erreicht, der ausschlaggebend für die Regierungsübernahme sein sollte. Zeitgleich aber – und hier befindet sie sich in Gesellschaft zahlreicher national-demokratischer Plattformen der zerfallenen UdSSR – krankte die AXC an einer unspezifischen Programmatik, die sich v.a. in drei Punkten erschöpfte:

- Sturz des kommunistischen Regimes,
- Aufbau einer Zivilgesellschaft,
- Einführung einer (sozialen) Marktwirtschaft.

Als strategische Sammlungsbewegung erwies sich die AXC als untauglich; in der Folge spalteten sich wesentliche Teile von ihr ab und etablierten sich als eigenständige politische Parteien. Einige der entscheidenden politischen Gruppierungen Aserbaidschans gingen aus der Volksfront hervor:⁵

- die Sozialdemokratische Partei Aserbaidschans (*Sosyal Demokrat Azərbaycan Partiyası*, SDAP),
- die Aserbaidschanische Unabhängige Demokratische Partei (*Azərbaycan Müstəqil Demokrat Partiyası*, AMDP),
- die Nationale Unabhängigkeitspartei Aserbaidschans (*Azərbaycan Milli İstiqlal Partiyası*, AMİP),

2 Erst 1995 ließ sich die AXC als politische Partei offiziell registrieren. Die neue Bezeichnung lautet seitdem AXCP (Partei der Aserbaidschanischen Volksfront), wobei nach einer Spaltung der Partei im Jahr 2001 zwei Flügel den Namen für sich reklamieren.

3 Vgl. *Azadlıq* vom 29. November 1991.

4 Aus Parteimaterial der AXCP (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Vgl. İsmayıl Vəliyev/Cavid Hüseynov, *Azərbaycanın Siyasi Partiyaları və İctimai Təşkilatları*, in: *Azərbaycan Ensiklopediyası Neşriyyat-Poliqrafiya Birliyi*, Baku 1995, S. 7-31.

- die Demokratische Unabhängigkeitspartei Aserbaidshans (*Azerbaijan Demokrat İstiqlal Partiyası*, ADİP),
- die Neue Gleichheitspartei (*Yeni Müsavat*, Müsavat) sowie
- die Grauen Wölfe (*Boz Qurd*).

Während die ersten freien Parlamentswahlen mehrmals verschoben und erst im November 1995 durchgeführt wurden, gab es im Juli 1992 eine richtungweisende Präsidentschaftswahl. Nicht nur löste der mit ca. 60 Prozent der Stimmen gewählte AXC-Vorsitzende Abulfas Eltschibej (1938-2000) den seit einer zweifelhaften Präsidentschaftswahl im September 1991 amtierenden Ajas Motalibow⁶ ab, er repräsentierte gleichsam den Machtanspruch der aserbaidshanischen Nationalisten. Mit der Amtsübernahme stellte Eltschibej auch seine Leitmotive dar: Demokratie, Turkismus, Islam. Auf diesen drei Säulen sah er die Republik Aserbaidshans ruhen. Von Seiten des „Westens“ musste er sich den Vorwurf gefallen lassen, dass das Land unter Führung der AXC zum Islamismus übergehen werde, mithin zur zweiten islamischen Republik nach dem Iran werden würde. Er selbst sah jedoch im Zusammenspiel dieser drei Faktoren die Grundlage nationaler Erneuerung: „Wir heben die demokratischen Werte hervor, weil wir uns zu dem Prinzip bekennen, dass die Menschenrechte über den klassenmäßigen, religiösen und nationalen Interessen stehen. Die Wiedergeburt des aserbaidshanischen Volkes ist aber eng mit dem Panturkismus und mit der islamischen Zivilisation verbunden, in deren Schoß sich die Turkvölker entwickelten. Darum sind diese drei Prinzipien logisch.“⁷

Außenpolitisch waren vor allem zwei präsidentielle Entscheidungen Eltschibej's wegweisend: der Austritt Aserbaidshans aus der GUS 1992 und die kompromisslose Haltung im Krieg um Berg-Karabach.

In von internationalen Organisationen wie der Minsk-Gruppe der OSZE moderierten Gremien zur Konfliktbeilegung prallen seit Jahren zwei grundsätzliche Positionen aufeinander: Territorialer Bestandsschutz (Aserbaidshans) steht gegen realexistierenden Besitzstand (Armenien). Beide Seiten bemühen für ihre Ansprüche eine historische Legitimation, die entweder juristisch über ältere, aber weiterhin rechtsgültige Verträge begründet wird, oder ethnisch über Bevölkerungsanteile in Berg-Karabach. Zumindest im Beharren auf dem Territorium bleiben sich die Konfliktparteien ebenbürtig. Diese über Jahre verhärteten Konfliktlinien schieben alternative Lösungsansätze ins politische Abseits. Oftmals ist mit einem kompromisslosen Standpunkt auch die politische Karriere verbunden, so dass auf beiden Seiten vermittelnde bzw. kompromissbereite Stimmen nur selten, und dann auch nur sehr leise zu vernehmen sind.

6 Motalibow, nach der Selbstauflösung der aserbaidshanischen KP im August 1991 Parteivorsitzender ohne Partei, trat die Flucht nach vorn an und ließ für den 8. September Präsidentschaftswahlen ansetzen. Als einziger Kandidat gewann er diese uneingeschränkt. Der einzige Gegenkandidat, Zardust Elisade, zog seine Kandidatur zurück.

7 Moskau News, Juli 1992, S. 5.

Der aufbrechende Konflikt brachte das Land nicht nur an den Rand seiner mühsam gewahrten Stabilität, sondern gab seine nationalistischen Impulse an die sich formierende Nationalbewegung weiter. Berg-Karabach entwickelte sich über die Jahre zu einem Eckpfeiler aserbajdschanischer Regierungspolitik. Alle Regierungen verknüpften ihr politisches Schicksal, ihren Aufstieg, aber auch ihren Fall mit ihrem Beharren auf der territorialen Integrität Aserbajdschans und der Zugehörigkeit Berg-Karabachs zum Land.

Die Präsidentschaft des AXC-Vorsitzenden Eltschibej endete schon nach wenigen Monaten im Sommer 1993. Damit war auch die Regierungsphase der Volksfront beendet, die zu kurz war, um Reformen nicht nur anzugehen, sondern sie auch umzusetzen. Eine kollabierende Wirtschaft, Flüchtlingsströme und eine innerparteiliche Konzeptionslosigkeit brachten die Partei an den Rand der Handlungsunfähigkeit. Der Krieg um Berg-Karabach verstärkte die im Land schwelenden Probleme. Die Fixierung der Partei auf den Erhalt bzw. die Rückgewinnung von Territorium forcierte die Konfliktlage weiter. Zur Lösung dieses Territorialkonflikts, der gleichzeitig zum Schlüssel für den Machterhalt wurde, setzte die AXC auf einen aserbajdschanischen Nationalismus, der einerseits zwar den Patriotismus förderte, andererseits aber jeglichen diplomatischen Weg verschloss. So bewegte sie sich in einem *Circulus vitiosus*.⁸

Durch Missmanagement diskreditierten sich die national-aserbajdschanischen Parteien, allen voran die AXCP. Zum einen zeugten häufige Spaltungen, Neugründungen und Fraktionskämpfe von einem inner- wie zwischenparteilichen Machtgerangel, das von kontinuierlicher Parteilarbeit ablenkte und die Parteien in der Öffentlichkeit als handlungsunfähig erscheinen ließ. In die Opposition gedrängt, kamen Programmlosigkeit und die Unfähigkeit zur Koalitionsbildung hinzu. In viel stärkerem Maße aber wurden und werden diese Parteien von der Bevölkerung mit dem offenen Konflikt um Berg-Karabach identifiziert. Der nationalistische Präsident Eltschibej steuerte das Land 1992 immer tiefer in den Krieg. Für die Zehntausende von Toten und die mehr als eine halbe Million Binnenflüchtlinge wird die AXCP verantwortlich gemacht. Auch wenn diese den Krieg nicht verursacht hat, ist sie doch für die Verschärfung der Konfliktlage verantwortlich. Dass zudem der YAP-Vorsitzende Alijew 1994 einen bis heute gültigen Waffenstillstand und damit einen „Burgfrieden“ aushandelte, verstärkte das Misstrauen gegenüber den national-aserbajdschanischen Parteien noch. Die AXCP und ihre Nachfolgeparteien haben in dieser Frage fast jeglichen Bonus verspielt. Einer Umfrage des *International Republican Institute* (IRI) zufolge fürchten sich 48 Prozent der Aserbajdschaner vor einem erneuten Kriegsausbruch.⁹

8 Vgl. dazu ausführlich Hendrik Fenz, Transformation in Aserbajdschan (i.E.), Teil II, Kapitel 2.

9 Vgl. www.iri.org.

Während die anfänglich hohe Popularität Eltschibejs und der Volksfront mit der Eskalation des Konflikts um Berg-Karabach schwand, wuchs das Ansehen des Politikers Haidar Alijew, der über Jahrzehnte in der Nomenklatura bis in das Machtzentrum in Moskau aufgestiegen war. Der Wiederaufstieg Alijews, der sich 1987 mit Gorbatschow überworfen und seitdem die politischen Geschicke Nachitschewans gelenkt hatte, begann im November 1992 mit der Gründung der YAP. Nationalitätenübergreifend wirkte die Partei von Beginn an als Gegenpol zur Volksfront mit ihren turkistischen und panaserbaischischen Positionen.¹⁰ So bestätigt die ethnische Verteilung im Vorstand der YAP (Aserbaischaner, ein Russe, ein Talysche und ein Lesgier) den politischen Anspruch der Partei. Gerade letzteren Volksgruppen, die als Minderheiten in Aserbaischan besonders um ihre soziale, kulturelle und politische Zukunft bangten, gab die YAP zunächst nur in Nachitschewan, später landesweit ein Zuhause. Dahinter stand der Versuch, sich gleichzeitig der politischen Loyalität der ethnischen Gruppen zu versichern.

Am 15. Juni 1993 feierte Alijew mit der Wahl zum Parlamentspräsidenten Aserbaischans seine Rückkehr nach Baku. Drei Tage später floh Eltschibej aus Angst um sein Leben in seine Heimatregion, ebenfalls Nachitschewan. Was folgte, war ein politisches Kabinettstück: Die Abwesenheit des Staatspräsidenten machte es formal erforderlich, dass der Parlamentspräsident, also Alijew, die Amtsgeschäfte des Staatspräsidenten übernahm. Während Staatspräsident Eltschibej sich standhaft weigerte, nach Baku zurückzukehren, übergab die Nationalversammlung nach wenigen Tagen, am 24. Juni 1993, sämtliche präsidentialen Vollmachten an Alijew. Mit anderen Worten: Der gewählte Staatspräsident Eltschibej war entmachtet. Seine öffentliche Legitimation als Präsident erhielt Alijew durch ein Referendum im August 1993 und durch schnell anberaumte Präsidentschaftswahlen im November, die mit „sozialistischen“ 98,8 Prozent der Wählerstimmen für ihn zum Erfolg wurden.¹¹ Sogleich ging Alijew an die Restauration seiner Herrschaft. Entscheidungen der Volksfront, wie der Vertrag über das Kaspische Öl, wurden revidiert, der 1992 ausgesetzte Beitritt zur GUS dagegen zügig umgesetzt. Bedeutendstes Resultat des ersten Regierungsjahres war der Waffenstillstand mit Armenien 1994. Durch personelle Umgestaltungen seines unmittelbaren Präsidentenapparates festigte Alijew seine Macht. Ganz unbescheiden zeigen Äußerungen, die sehr wohl autokratische Dimensionen erreichen, welche Rolle sich Haidar Alijew selbst zuweist: „Sie glauben an mich. Oder noch genauer, sie glauben an mich auf religiöse Weise. Das ist ein verzweifelter, vielleicht schon der letzte Glaube an einen Politiker als Messias, an einen

10 Hierzu auch Ebulföz Elçibey, *Bütöv Azərbaycan Yolunda*, Ankara 1997.

11 Vgl. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Azerbaijan presidential election, unter: www.csis.org/ruseura/caucasus/pubs/cew_030605.pdf.

Politiker, der das gesamte Volk vom Unglück befreit.“¹² Und: „Ich habe hier große Fabriken gebaut, Elektrizitätswerke, Straßen, Brücken, Wohnhäuser. Allein in Baku habe ich innerhalb eines einzigen Jahres eine Million Quadratmeter Wohnraum geschaffen. Sehen Sie all diese Gebäude? Die habe alle ich gebaut.“¹³

Während Alijew sich als den Erbauer Aserbajdschans sah, trieb die neue Staatsgewalt die Opposition, vor allem aber die Volksfront, durch Repressalien wie Verhaftungen, Zeitungsverbote und die Besetzung der AXCP-Zentrale weiter ins politische Abseits.¹⁴ Nicht zufällig klagte die oppositionelle Zeitung *Müxalifet* in einem offenen Brief an Alijew diesen als Feind der Rettung Aserbajdschans an.¹⁵ Nach innen kompromisslos gegenüber der Opposition, verließ sich Alijew in der Außenpolitik nicht nur auf die Türkei als Partner, sondern intensivierte die Beziehungen zu Russland. Der erneute GUS-Beitritt öffnete Russlands Interessen wieder die Tür zum Kaukasus. Gleichwohl nahm die aserbajdjanische Regierung damit einen Partner ins schwankende aserbajdjanische Boot, der vor allem seinen eigenen wirtschaftlichen und militärstrategischen Erwägungen folgte.

Wahlen: Indikator für Demokratie

Die Tabelle auf S. 186 soll einen Überblick über die Wahlbeteiligung und Stimmenverteilung bei Präsidentschaftswahlen ermöglichen. Zwei Daten mögen eine gesonderte Interpretation erfahren: Die Ergebnisse von 1991 und von 1993 mit über 98 Prozent der Wählerstimmen für einen Kandidaten (Mutalibow bzw. Alijew) finden mit Blick auf die Hintergründe der Wahlen ihre Erklärung. Während konkurrierende Kandidaten in den Wahlen von 1992, 1998 und 2003 zum Teil beträchtliche Stimmenanteile auf sich vereinen konnten, standen 1991 und 1993 die Machtinhaber (Präsidenten waren sie *de jure* noch nicht) ohne ernsthafte Gegenkandidaten da.

Allein die Wahl von 1992, als Eltschibej sich mit 60,9 Prozent der Stimmen gegen die konkurrierenden Kandidaten durchzusetzen vermochte, darf im engeren Sinne als demokratisch offene und freie Wahl gelten. Anders als in den Jahren danach war die Kontrolle über die Medien weitaus geringer, ein freierer Zugang zu Informationen daher möglich. So kann das Ergebnis selbst, das zu sowjetischen Zeiten als beschämend niedrig gewertet worden wäre, als ein Beispiel für die gesteigerte Bereitschaft der Bevölkerung zur politischen Partizipation gelten.

12 Vek vom 28. Januar/3. Februar 1994, zitiert nach: Rainer Freitag-Wirminghaus, Kurzbiographie Haidar Aliyev, in: *Orient* 1/1994, S. 5-14, hier: S. 5.

13 Interview mit Haidar Alijew in: *Azerbaijan International* 3/2001, S. 14ff.

14 Informationen von Human Rights Watch zufolge wurden 1993 mindestens 137 Oppositionelle verhaftet. Vgl. www.hrw.org/reports/1994/WR94/Helsinki-02.htm.

15 Vgl. *Müxalifet* vom 28. Oktober 1993, S. 1.

Prozentuale Stimmenverteilung bei Präsidentschaftswahlen

	1991	1992	1993	1998	2003
Ayaz Mutalibow, AKP	98.5	-	-	-	-
gegen Mutalibow	1.5	-	-	-	-
Elbufez Elçibey, AXÇ(P)	-	60.9	-	-	-
Nizami Süleymanov, AZDİ	-	33.8	-	8.2	-
İlyas İsmayılov, ADİİH	-	0.7	-	-	0.8
Rafiq Abdulayev, XCP	-	0.5	-	-	-
Tamerlan Qarayev		1,6			
Yaqub Mamedov, Unabh.	-	1.7	-	-	-
Haidar Alijew, YAP	-	-	98.8	77.6	-
Zakir Taqiyev, AHP	-	-	-	-	-
Kerar Abilov, VAP	-	-	1.02	-	-
Etibar Mamedov, AMİP	-	-	-	11.8	2.0
Firudin Hesenov, AKP	-	-	-	0.9	-
Eşref Mehdiyev, QP	-	-	-	0.9	-
Xanhüseyn Kazımlı, SRP	-	-	-	0.3	-
İlham Alijew, YAP	-	-	-	-	77.97
İsa Gember, Müsavat	-	-	-	-	11.91
Lala Şövket, Milli Birlik	-	-	-	-	3.22
Sabir Rüstəm xanlı, VHP	-	-	-	-	0.76
G. Hasanguliyev, XC	-	-	-	-	0.44
H. Hacıyev, Yeni Müsavat	-	-	-	-	0.32
Andere	-	-	-	-	2.58
gegen alle	-	2.4	-	0.3	-

Quellen: Florian Grotz/Raoul Motika, Azerbaijan, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Elections in Asia and the Pacific, Oxford 1999, S. 348-369, hier: S. 363f.; www. ifes.org.

Auch spiegelt sich die innenpolitische Instabilität Aserbaidshans in drei Wahlen in nur 24 Monaten (1991/92/93) wider. Der Staat hatte einen Systemwechsel ebenso durchzustehen wie den Konflikt um Berg-Karabach. Erst mit der Übernahme der Präsidentschaft durch Haidar Alijew 1993 begann ein politischer Stabilisierungsprozess, der sich mit seinem Sohn, İlham Alijew, fortzusetzen scheint.

Mit der Wahl 2003 versuchte die nationale Opposition mit ihrem neuesten Wahlbündnis „Unser Aserbaidshan“ ein weiteres Mal, die Präsidentschaft Alijews auf demokratischem Wege zu beenden und durch einen Wahlsieg die

Machtverhältnisse umzudrehen. Auf einem Treffen oppositioneller Parteien (Müsavat, AMİP, AXCP) Ende August 2003 in London konnte man sich jedoch nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen. So zogen die oppositionellen Kräfte getrennt in den Wahlkampf und unterlagen. Arif Hadschi-jew, Stellvertretender Vorsitzende der Partei Müsavat, stellte dazu fest, dass „sich die Parteiführer darin einig sein müssen, dass es der Zusammenarbeit bedarf, will man die Monarchie in der Republik verhindern“.¹⁶

Zudem war das „Kandidatenroulette“ der Regierungspartei YAP ein wahl-taktisches Meisterstück. Durch die spätest mögliche Rücknahme der Kandi-datur des schwer erkrankten Präsidenten Haidar Alijew wurde zum einen der Opposition jede Möglichkeit einer konzertierten Aktion genommen, zum an-deren erhöhte die Konzentration auf nur einen Kandidaten, eben İlham Ali-jew, dessen Chancen. Auch ohne die von internationalen Wahlbeobachtern vielfach angeprangerten Unregelmäßigkeiten, die von einfacher Wahlzettel-fälschung bis zur Bedrohung von Kandidaten bzw. deren Repräsentanten reichten, hätte der Wahlsieg Alijews kaum in Frage gestanden.¹⁷

Die offiziellen 77 Prozent sind ein scheinbar ausreichend dickes Polster, das aber aus zwei Gründen als so dünn betrachtet werden darf, dass der neue Prä-sident es kaum wagen dürfte, sich darauf auszuruhen: Zum einen stehen in-nerparteiliche Flügelkämpfe ins Haus. Wurde die Partei bisher durch den cha-rismatischen und mit allen politischen und diplomatischen Wassern gewa-schenen Altpräsidenten zusammengehalten, so hat İlham Alijew mit Legiti-mationsproblemen zu kämpfen, welche die Gefahr einer Spaltung in greifbare Nähe rücken lassen. Der äußere „Zwang zur Einheit“ könnte hier Schlimme-res verhindern. Zum anderen ist auch die YAP an die Lösung des Konflikts um Berg-Karabach gebunden. So sehr der gegenwärtige Status quo auch als politischer Stillstand zu bewerten ist, so sehr ist er sowohl für den aserbaid-schanischen als auch für den armenischen Präsidenten ein gemeinsamer Nen-ner und die Minimallösung, auf die man sich zurückgezogen hat. Daran zu rütteln, könnte eine gefährliche und nicht zu kontrollierende Eigendynamik in Bewegung setzen.

Als langjähriger Vizepräsident des Ölkonzerns SOCAR dürfte İlham Alijew noch immer über ausreichende finanzielle Schmiermittel verfügen, um den Motor seines Präsidialapparates am Laufen zu halten. Wenn hier beständig von „seinen“ Ämtern die Rede ist und „Amt“ scheinbar als personalisiertes Eigentum definiert wird, dann nimmt diese Sichtweise eine verbreitete aser-baid-schanische Perzeption von Machtverhalten auf. Macht in Aserbaid-schan, und dies trifft ebenso auf viele andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu, ist nicht institutionalisiert, sondern immer personalisiert. Deutlich wurde dies einmal mehr im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2003, als ein personali-

16 Vgl. www.bakutoday.net/view.php?d=5922.

17 Vgl. OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic Azerbaijan, Presidential Election, 15 October 2003, OSCE/ODIHR, Election Observation Mission Report, Warschau, 12. November 2003, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1151_en.pdf.

sierter Wahlkampf zwar ohne Programmatik, dafür aber mit plakativer Polemik auskommen musste. Die Parteiprogramme erschöpften sich in – mittlerweile ansprecheren – „*close-ups*“ der jeweiligen Kandidaten und im besten Fall in Slogans wie „Brot, Arbeit, Karabach“.

Die Einschätzung Peter Eichers, Chef der Wahlbeobachtermission des BDIMR während der Wahl 2003, wirft ein deutliches Licht auf die Grenzen des demokratischen Prozesses: „Diese Wahl ist eine verpasste Chance für wirklich demokratische Wahlen.“

Aserbaidsschan und Ilham Alijew

Soweit das nach nur wenigen Monaten seiner Amtszeit sichtbar wird, nutzt Ilham Alijew sowohl die bewährten Pfade seines Vaters als auch eigene wirtschaftliche Kontakte für die Konsolidierung seiner politischen Macht. Dabei kann er auf einen Parteiapparat zurückgreifen, der im Staat und in dessen Institutionen auf das Engste verwurzelt ist. Die Partei ist bei weitem mehr als eine politische Organisation: Sie ist eine gigantische Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, deren Angehörige schon allein aus Eigennutz am Machterhalt interessiert sind. Hier liegt auch eine der Quellen für die in Aserbaidsschan alles überlagernde Korruption. Auch wenn Haidar Alijew schon einmal, in den 1970er Jahren, Korruption und Nepotismus zu bekämpfen verstand, steht Aserbaidsschan heute wieder an einem Punkt, der Investitionen durch fehlende Rechtssicherheit nicht selten zum Glücksspiel werden lässt.

Internationale Organisationen wie *Transparency International*, *Freedom House*, *Human Rights Watch* u.a. bescheinigen dem Land zwar gewisse Fortschritte auf dem Weg zur offenen Zivilgesellschaft. Die Aufnahme in den Europarat 2001, gemeinsam mit Armenien, deutet ebenfalls auf eine Würdigung umgesetzter Reformen hin. Dabei wirft das geopolitische Interesse Europas an der südkaukasischen Region, speziell an Aserbaidsschan mit seinen Ölvorkommen und seiner Lage nördlich der islamischen Republik Iran, allerdings einen politischen Schatten auf die Aufnahme und lässt dahinter mehr vermuten als reine Demokratieförderung. Zu stark wirken die aus der kommunistischen Ära übernommenen Instrumentarien der Machtsicherung, die im Bewusstsein der Bevölkerung noch nicht einmal als zutiefst undemokratische Auswüchse angesehen werden. So steht Aserbaidsschan im Jahr 2004 auf dem Korruptionsindex von *Transparency International* auf einem denkbar schlechten 140. Platz (von 146). Die IRI-Umfrage aus dem Jahr 2003 ergibt jedoch ein anderes Bild: Nur vier Prozent der befragten Aserbaidsschaner sehen in der Korruption überhaupt ein Problem. Dabei ist die Bevölkerung sehr wohl kritisch gegenüber der gesellschaftlichen Entwicklung im Land eingestellt. Lediglich 19 Prozent geben an, dass sie die Situation in Aserbaidsschan als besser empfänden als zu Sowjetzeiten.

Die Dominanz der Regierung allein in der staatlichen Medien- und Presse-landschaft im Wahlkampf 2003 belegt auch die folgende Tabelle. Während den beiden Alijew mit 2:36 Stunden (Haidar Alijew) und 46 Minuten (Ilham Alijew) die geballte Aufmerksamkeit der TV-Medien entgegenschlug, blieben den Kandidaten der Opposition zusammen ganze zwölf Sekunden. Unterstützt durch aufwändige Werbekampagnen und eine mediale Omnipräsenz, denen die oppositionellen Parteien wenig entgegenzusetzen hatten, wurde die Meinungsbildung schon im Vorfeld der Wahlen massiv beeinflusst. Zudem spricht der durch *Freedom House* vorgelegte Index zur Pressefreiheit eine klare Sprache: Weder der freie Zugang zu den Medien, noch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind gewährleistet. Aserbaidschans Pressefreiheit wird als „not free“ eingestuft.¹⁸

Zugang zu Medien

	<i>Staatliches TV</i>	<i>Privates TV</i>
Ilham Alijew	2:36	10:51
Haidar Alijew	0:46	-
Alle anderen	0:00:12	0:24

Auch das Pressewesen ist ein getreues Abbild des bestehenden Machtmonopols. Zwar haben die oppositionellen Zeitungen mit ca. 34.000 Exemplaren eine deutlich höhere Auflage; landesweit erhältlich sind jedoch allein die regierungsnahen Zeitungen.

Pressedistribution

<i>Name</i>	<i>Auflage</i>	<i>Verbreitung</i>	<i>Hrg.</i>	<i>Politische Position</i>
Yeni Müsavat	19.500	Baku	Müsavat	Opposition
Echo	6.000	Baku	privat	unabhängig
Zerkalo	4.500-6.500	Baku	privat	unabhängig
Azerbaycan	8.700	Landesweit	staatlich	Regierung
Respublika	9.500	Landesweit	staatlich	Regierung
Xalq	3.500	Landesweit	staatlich	Regierung
Bakinski Raboçi	3.300	Landesweit	staatlich	Regierung
Azadlıq	6.500	Baku	privat	Opposition
525	2.500	Baku	privat	Opposition
Millet	5.000	Baku	AMİP	Opposition
Hürriyet	10.350	Baku	DP	Opposition

Quelle: BDIMR

18 Auf einer Skala von 1-100 (von sehr gut bis sehr schlecht) wird Aserbaidschan mit einem Wert von 73 ein denkbar schlechtes Zeugnis ausgestellt.

Das politische „Niemandland“, das sich seit 1993 zwischen Regierungspartei und Opposition erstreckte, versuchte 1997 die Gesamtaserbaidschanische Union (*Bütöv Azərbaycan Birliđi*, BAB) zu besetzen. Dort soll sie Positionen einnehmen, welche die Parteien, vor allem die AXCP, ideologisch entlasten. Hinter der neuen Organisation BAB steht die national orientierte Opposition, vor allem die Volksfront und die Müsavat-Partei. Zu ihrem Präsidenten wählten die Mitglieder den ehemaligen antisowjetischen Dissidenten, späteren Staatspräsidenten und Nationalisten Abulfas Eltschibej, der als geistiger Vater für die kompromisslose Ausrichtung der BAB auf ein territorial fixiertes Programm verantwortlich zeichnete. Darin wird ein Aserbaidschan angestrebt, das nicht nur die aserbaidschanischen Provinzen Irans einschließen soll, sondern ebenso Teile des Irak, Dagestans, Armeniens und natürlich Berg-Karabach.

Die BAB kann als politische Sammlungsbewegung gelten, deren Mitglieder sich der Idee einer aserbaidschanischen Vereinigung verpflichtet fühlen. Obwohl gegenwärtig nicht angestrebt, scheint nach einer Übergangszeit auch die Entwicklung zu einer Partei Gesamtaserbaidschans möglich.¹⁹ Der BAB-Vorstand setzt sich im Wesentlichen aus Mitgliedern oder Anhängern national-aserbaidschanischer Parteien zusammen und spiegelt somit auch die jeweiligen Parteipositionen wider. So steht die AXCP auch nach dem Ende der Regierungszeit ebenfalls weiterhin für einen auch Südaserbaidschan, d.h. auch und vor allem die aserbaidschanischen Provinzen Irans, einschließenden Nationalismus. Die YAP hingegen beschränkt sich mit ihren eher gemäßigten nationalen Forderungen auf die Republik Aserbaidschan. Die Gründung der BAB fiel somit in einen Zeitraum, in dem sich Aserbaidschan auf den Wahlkampf für die Präsidentschaftswahlen 1998 zu bewegte und die national-aserbaidschanische Opposition mit Wahlkoalitionen versuchte, das Alijew'sche Machtkartell zu brechen.

Mitgetragen wird das Programm der BAB von Personen, die zu einem bedeutenden Teil aus den Reihen der früheren Volksfront-Regierung stammen. Diese war schon während ihrer Amtszeit 1992-1993 deutlich von einem aserbaidschanischen Nationalismus geprägt, der sich auch im BAB-Programm wiederfindet. Darf die BAB daher möglicherweise als verlängerter Arm der Volksfront-Partei gelten oder sogar als deren nationalistische Speerspitze? Liest man das Programm der BAB und vergleicht es mit Äußerungen des verstorbenen Präsidenten Eltschibej, besteht daran kaum ein Zweifel. Eine enge Zusammenarbeit verbindet die BAB mit Organisationen wie dem Aserbaidschanischen Weltkongress (*Dünya Azərbaycan Kongresi*, DAK) und der Bewegung Das Erwachen Südaserbaidschans (*Güney Azərbaycan Milli Oyanıb Herekatı*, GAMOH). Kontakte zu iranischen Organisationen machen

19 So jedenfalls die verhaltene Auskunft einiger Funktionäre von BAB während eines Gesprächs mit dem Verfasser im März 2001.

deutlich, dass hier das Feld für ein konzertiertes Zusammengehen bereitet wird.

Ausblick

Steht der im Dezember 2003 verstorbene Haidar Alijew für den innerfamiliären Machterhalt, so steht die national-aserbaidtschanische Opposition um den im Jahr 2000 verstorbenen Abulfas Eltschibej für einen demokratischen Aufbruch aus dem realsozialistischen Verbund, aber auch für einen ausgeprägten aserbaidtschanischen Nationalismus. Trotz erheblicher Anfangserfolge: Die Opposition bleibt schwach, zerstritten und tritt – wenn überhaupt – mit einseitiger Programmatik auf. Währenddessen nutzt die YAP neben ihrer Macht die staatlichen Ressourcen zur Absicherung ihrer Interessen.

Ist ein demokratischer Pluralismus, eine offene Zivilgesellschaft derzeit überhaupt eine realistische Alternative zum Monopol der auf die Person Alijews zugeschnittenen YAP? Selbst wenn, reicht es wohl nicht, dass die oppositionellen Parteien diesen Pluralismus zwar anstreben, es aber an Führungspersönlichkeiten, grundsätzlicher Konsensbereitschaft und taktischem wie strategischem Willen zur Koalition mangelt.

Der Prozess des *nation building* ist in Aserbaidtschan soweit vorangeschritten, dass im Sinne von Linz und Stepan auch von einem konsolidierten *state building* gesprochen werden kann.²⁰ Einerseits ist die Republik auf dem Weg zu einer funktionierenden Volkssouveränität, andererseits behindern der Rückgriff auf einen – in den frühen 1990er Jahren sehr wohl demokratiefördernden – Nationalismus und die Gleichschaltung demokratisch legitimierter Institutionen das Vorwärtstommen der Republik. Im Kontinuum politischer Systeme balanciert Aserbaidtschan auf der Grenze zwischen „defekter“ Demokratie und „semiautoritärem“ System.²¹ Eine starke Zivilgesellschaft wird jedoch so lange auf sich warten lassen, wie die Eliten (nicht nur in Aserbaidtschan) auf das staatliche Machtmonopol fixiert bleiben und in politischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit Vorboten des Staatszerfalls sehen. Aber gerade hier liegt die Chance der Demokratisierung. Erst eine Deduktion staatlicher Kontrolle ermöglicht die „Enthierarchisierung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft“²² und damit eine verbreiterte, im Idealfall auch verbesserte, Möglichkeit zu politischer Partizipation zivilgesellschaftlicher Organisationen.

20 Siehe hierzu: Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore u.a. 1996, S. 15ff.

21 Vgl. Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Opladen 1999, S. 54f.

22 Aurel Croissant, *Demokratisierung und die Rolle der Zivilgesellschaft in Südkorea, Taiwan und auf den Philippinen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B48/1998, S. 25-33, hier: S. 31.

Der neue Nationalismus in Georgien: Chancen für eine erfolgreichere Staatsbildung?

Einführung

Die viel diskutierte „Nachfolgerfrage“ löste sich in Georgien ganz unerwartet: Am 23. November 2003 – anderthalb Jahre vor Ende seiner zweiten Amtszeit – dankte Eduard Schewardnadse, der Patriarch des neuen georgischen Staates, ab. Schewardnadse regierte das Land insgesamt 25 Jahre, von 1972 bis 1985 als erster Sekretär der georgischen KP und von 1992 bis 2003 als Staatsschef des unabhängigen Georgien.

1992 galt seine Rückkehr in die durch Bürgerkriege zerrüttete Heimat als Hoffnung auf Rettung für Georgien. Tatsächlich beendete Schewardnadse das Chaos im Land und legte den Grundstein für seine neue Staatlichkeit. Das von ihm errichtete Herrschaftssystem war jedoch hochgradig personalisiert. Dadurch wurde Schewardnadse einerseits zum einzigen Garanten für Stabilität, gleichzeitig aber zu ihrem größten Problem: Was würde nach der Abdankung des charismatischen Patriarchen geschehen? Würde das Land wieder ins Chaos stürzen?¹ Eine erfolgeähnliche Machtübergabe (wie z.B. in Aserbaidschan, aber auch in Russland) schien angesichts der Stabilitätsfrage auch in Georgien eine vernünftige Lösung zu sein.

Die Ereignisse in Georgien haben diese Logik widerlegt. Der Sturz Schewardnadses zog keine heftigen Turbulenzen im labilen politischen System Georgiens nach sich. Es ist im Gegenteil sogar ein neuer Aufschwung eines positiv (im Sinne der Staatsbildung) verstandenen Nationalismus zu beobachten, der mittelfristig zur Stärkung der staatlichen Institutionen und der gesellschaftlichen Strukturen führen kann.

Ist dies ein Zeichen einer tiefgreifenden Wende in der Entwicklung des georgischen Staates? Diese Frage wird sich erst in einigen Jahren beantworten lassen. Erste Schritte der neuen georgischen Regierung sowohl in der Innen- als auch in der Außenpolitik lassen lediglich einige Tendenzen erkennen. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Analyse der ersten zehn Monate (Ende November 2003 bis Anfang Oktober 2004) nach der so genannten Rosenrevolution. Im Mittelpunkt der Analyse stehen Maßnahmen zur Stärkung der Zentralregierung und ihre innen- und außenpolitischen Konsequenzen, vor allem in Bezug auf die Lösung des Konflikts in Adscharien und die russisch-georgischen Beziehungen.

1 Dieses Problem besteht auch in anderen südkaukasischen Staaten. Vgl. dazu Rainer Freitag-Wirminghaus, Politische Konstellationen im Südkaukasus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 42/1999, S. 21-31.

Anhand einer kurzen Schilderung der gesellschaftspolitischen Prozesse seit Anfang der 1990er Jahre soll die Reichweite der strukturellen Probleme aufgezeigt werden, die meines Erachtens sowohl Chancen als auch Hindernisse für die Entwicklung des georgischen Staates darstellen. Sie prägten den Regierungsstil unter Schewardnadse und führten gleichzeitig zu seinem Sturz. Diese Probleme lassen sich nicht allein durch einen Regimewechsel überwinden; auch die neuen Machthaber werden sich mit ihnen auseinandersetzen müssen.

Georgien nach der Unabhängigkeit: Zum Herrschaftssystem Schewardnadses

Ende 1991 wurde das vom Bürgerkrieg erschütterte Georgien unabhängig. Nur kurze Zeit später, im Januar 1992, wurde der erste Präsident des Landes, Swiad Gamsachurdia, von verschiedenen Milizen gestürzt. Um dem neuen Regime internationale Anerkennung zu verschaffen, holte der Militärrat den ehemaligen Parteichef Georgiens, den im Westen als Demokraten geschätzten ehemaligen sowjetischen Außenminister Eduard Schewardnadse, nach Georgien zurück. Schewardnadse fand ein ruiniertes Land vor: Es wurde von zahlreichen Milizen beherrscht, die Wirtschaft war zusammengebrochen, in Westgeorgien war ein weiterer Bürgerkrieg mit den Anhängern Gamsachurdias ausgebrochen, gleichzeitig eskalierte der Konflikt im Autonomen Gebiet Südossetien erneut; Abchasien stand ebenfalls kurz vor einem Krieg mit Tiflis, der schließlich im August des Jahres ausbrach.²

Schewardnadse wurde zwar zum Staatschef ernannt und konnte seine Macht auch in den Parlamentswahlen vom Herbst 1992 legitimieren. Tatsächlich aber musste er die Macht mit einflussreichen Milizführern, vor allem mit dem Führer der Nationalgarde, Tengis Kitowani, und dem Anführer der halboffiziellen Miliz „Mchedrioni“, Dschaba Iosseliani, teilen. Erst Mitte der 1990er Jahre gelang es Schewardnadse, seine Macht zu konsolidieren und die Milizen unter staatliche Kontrolle zu bringen. Dabei ging er diverse innen- und außenpolitische Allianzen ein und musste nicht selten Niederlagen einstecken, so z.B. in Südossetien, Abchasien oder auch im dritten autonomen Gebiet Georgiens, Adscharien. Während die beiden erstgenannten Regionen nach kriegerischen Auseinandersetzungen ihre Unabhängigkeit von Georgien erklärten, blieb das von ethnischen Georgiern bewohnte Adscharien zwar

2 Zu den ersten Jahren der Unabhängigkeit siehe: Jonathan Aves, *Path to National Independence in Georgia, 1987-1990*, London 1991; Suzanne Goldenberg, *Pride of Small Nations*, London/New Jersey 1994 (Kapitel zu Georgien); Shireen T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition*, CSIS, Washington D.C. 1994 (Kapitel zu Georgien); Stephen F. Jones, *Populism in Georgia: The Gamsakhurdia Phenomenon*, in: Donald V. Schwartz/Razmik Panossian (Hrsg.), *Nationalism and History: The Politics of Nation Building in Post-Soviet Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Toronto 1994, S. 127-149; Stephen F. Jones, *Adventurers or Commanders: Civil-Military Relations in Georgia*, in: Constantine Danopoulos/Daniel Ziker (Hrsg.), *Civil-Military Relations in the Soviet and Yugoslav Successor States*, Boulder 1996, S. 35-52.

formal Teil des georgischen Staates. Gleichzeitig distanzierte sich Adschariens Führer Aslan Abaschidse jedoch von der Zentralmacht und baute seine *de facto* souveräne Macht in der Region aus.

In seiner langen Parteikarriere hatte Schewardnadse gelernt, selbst aus Niederlagen Nutzen zu ziehen. So gelang es ihm nach der militärischen Niederlage in Abchasien, die zerstreuten und geschwächten Milizen zu entmachten. Auch war der politische Widerstand gegen Russland nach der Niederlage größtenteils gebrochen: Georgien trat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) bei und Schewardnadse unterzeichnete das Abkommen über die Errichtung russischer Militärstützpunkte in Georgien, ohne dass sich in Georgien nennenswerte Opposition regte. Mit russischer Hilfe beendete er den anhaltenden Bürgerkrieg mit den Anhängern seines Vorgängers Gamsachurdi in Westgeorgien und ging hart gegen paramilitärische Verbände vor. Das Tauwetter zwischen Tiflis und Moskau hielt jedoch nicht lange an. Die Vorstellungen von Kooperation gingen auf beiden Seiten weit auseinander. Moskau verstand darunter vor allem seine militärische Präsenz in der Region (Militärstützpunkte, Friedens- und Grenztruppen), während Schewardnadse die Kooperation mit Russland zur Wahrung der territorialen Integrität Georgiens und in erster Linie zur Stärkung seiner eigenen Macht nutzen wollte.

Die Flitterwochen mit Russland ermöglichten es ihm jedoch, seine innenpolitische Machtbasis zu stärken. Schewardnadse belebte bereits in der Sowjetzeit existierende Loyalitätsnetzwerke neu und machte sie zur Basis seiner Herrschaft. Er stützte sich dabei im Wesentlichen auf informelle persönliche Loyalitäten, die unter dem Deckmantel formaler Institutionen existierten.³ Schewardnadse errichtete so einen bürokratisch-patrimonialen Staat, der dem seit den 1970er Jahren in Georgien praktizierten politischen Modell entsprach. Dieses Herrschaftsmodell stellt eine Machtpyramide dar, an deren Spitze der Herrscher steht. Er stützt seine Macht auf verschiedene informelle Gruppen, formiert neue (oft als Familien bezeichnete) Gruppen und lässt alte fallen, jongliert mit ihnen und hat stets die Fäden in der Hand.⁴ Ein interessantes Merkmal solcher Systeme ist, dass sie innerhalb der formalen staatlichen Institutionen entstehen und sich deren organisatorischer Kapazitäten bedienen. Dies macht zwar die Herausbildung einer politisch neutralen Bürokratie praktisch unmöglich, dennoch existieren in den postsowjetischen Ländern Bürokrationen, die allen „Patronen“ treu zu dienen wissen.

Schewardnadses Entscheidung, wieder ein sowjetisches Modell aufzubauen, war nicht unbedingt sein persönlicher Wunsch. In einer durchaus traditionell eingestellten, durch Bürgerkriege zersplitterten Gesellschaft galt (und gilt noch immer) das persönliche (familiäre) Vertrauen als unersetzlich. Die staatlichen Institutionen arbeiten nur dann vertrauenswürdig, wenn zu ihren Leitern

3 Zu ähnlichen Strukturen vgl. Wolfgang Merkel/Aurel Croissant, Formale und Informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift 1/2000, S. 3-31.

4 So waren u.a. Dschaba Iosseliani, Schota Kwiraja, Kacha Targamadse, Nugsar Sadschaia, Surab Schwania zu verschiedenen Zeiten einflussreiche politische Vasallen Schewardnadses, die nicht selten miteinander rivalisierten.

informelle persönliche Kontakte bestehen. Mit anderen Worten: Für Schewardnadse war es in dieser turbulenten Zeit überlebenswichtig, die neuen staatlichen Institutionen nach dem Prinzip persönlicher Loyalität aufzubauen: Korruption, Nepotismus, Ämterkauf und ständiger Personalwechsel sollten dem System die Dynamik eines *Perpetuum mobile* verleihen.

Schewardnadses Weg zur Überwindung der Lage der 1990er Jahre wurde ihm zehn Jahre später zum Verhängnis: Er fürchtete nunmehr das Erstarken der staatlichen Institutionen, vor allem des Sicherheitssektors. Als das Regime im November 2003 seine repressiven Hebel ansetzen musste, wenn es an der Macht bleiben wollte, konnte es nicht mehr auf entsprechende Strukturen zurückgreifen: Das Patronagesystem innerhalb der Polizei, die stets als Schewardnadses Machtbasis galt, war durch Korruption und Ämterkauf in einem solchen Ausmaß demontiert, dass am Ende kein Polizist mehr loyal zum Regime stand. Das Pyramidensystem – ein geeignetes Modell für die Machtkonsolidierung zu Beginn der 1990er Jahre – versagte zehn Jahre später.

Schewardnadses größter „Fehler“ war allerdings seine „demokratische Neigung“. Der ehemalige Außenminister der UdSSR und Mitbegründer des neuen Europa verstand sich als Vater der georgischen Demokratie. Das Bekenntnis zu demokratischen und liberalen Werten war notwendig, um westlichen Beistand⁵ zur Stärkung seiner Machtposition innerhalb Georgiens und gegenüber Russland zu erlangen. Georgien hatte weder Öl (wie Aserbaidschan) noch eine einflussreiche Diaspora im Westen (wie Armenien), um das Interesse des Westens zu wecken. „Das Einzige, was wir anzubieten haben, ist die Demokratie“, stellte seinerzeit der Parlamentssprecher und damalige Verbündete Schewardnadses, Surab Schwania, fest. Er verdeutlichte damit, dass Demokratie und die prowestliche Ausrichtung des Regimes eine innenpolitische Funktion hatten, nämlich die, es zu stärken. Zu diesem Zweck schuf Schewardnadse innerhalb seiner Gefolgschaft einen „reformfreundigen, demokratischen Flügel“, der die finanzielle und politische Unterstützung des Westens sicherstellen sollte, während der alte (konservative) Flügel für innenpolitische „Stabilität“ sorgte.

Auch das Verhältnis zum Westen war nach der sowjetischen Logik des Patronagesystems gestaltet. In den 1970er und 1980er Jahren hatte Schewardnadse dafür gesorgt, dass Georgien dem Kreml politisch treu blieb. Diese Loyalität wurde von allen Führern im Kreml honoriert, indem sie ihn innerhalb seines Herrschaftsbereichs autonom agieren ließen. Ähnlich verstand Schewardnadse die Rolle des Westens: Er sollte sein Regime sowohl in innenpolitischen Auseinandersetzungen als auch gegenüber Russland schützen und finanziell unterstützen, offiziell, um den Reformprozess voranzutreiben, ohne sich dabei jedoch zu weit in „innere Angelegenheiten“ einzumischen.⁶ Dieses

5 Mit „Westen“ ist hier die so genannte OECD-Welt gemeint.

6 Schewardnadse war sichtlich gekränkt, als der ehemalige US-amerikanische Staatssekretär James Baker im Sommer 2003 Georgien besuchte und seinen Plan zur Bildung der

System funktionierte auch für einige Zeit. Bald jedoch wurde klar, dass das Vertrauen des Westens schnell aufgebraucht war. Letztendlich trug die „inszenierte Demokratie“⁷ für das Regime negative Früchte: Mit westlicher finanzieller Unterstützung und mit Hilfe transnationaler Unternehmen entstanden neue Freiräume innerhalb der georgischen Gesellschaft: nichtstaatliche Organisationen und unabhängige Medien, die regierungskritische Meinungen in der Bevölkerung verbreiteten und die Basis für die Entstehung vom Regime nicht mehr kontrollierbarer Machtzentren schufen. Nach der Revolution stellte Schewardnadse in einem Fernsehinterview fest: „Ich dachte nicht, dass die Kids [gemeint war die durch die Soros-Stiftung finanzierte Bewegung „*Kmara*“ („Genug“), die wesentlich zur Massenmobilisierung beitrug, D.A.] uns mit wehenden Fahnen soweit bringen könnten, ich habe das falsch eingeschätzt. Ich hätte schon vorher gegen [George] Soros etwas unternehmen müssen. Er hätte sich nicht in die Politik einmischen dürfen.“⁸ Auch hier wurde das Herrschaftsmodell zur Ursache seines Sturzes: Die inszenierten demokratischen Prozesse zerstörten die informellen Loyalitätsstrukturen.

Die Revolution im Anmarsch und die 20 Tage der „Rosenrevolution“

Am 30. Oktober 2001 drangen Beamte des Staatssicherheitsministeriums in das Gebäude des unabhängigen Fernsehsenders „Rustawi 2“ ein, um angebliche finanzielle Unregelmäßigkeiten zu überprüfen. Unabhängig davon, ob die Buchführung des Senders gegen geltendes Recht verstieß oder nicht, wurde diese Aktion von der Bevölkerung als klarer Angriff auf die Medienfreiheit angesehen. Tausende gingen im November auf die Straßen in Tiflis und verlangten den Rücktritt des Sicherheits- und des Innenministers, die als tragende Säulen des Regimes galten.

Der November 2001 war der Vorbote der Revolution. Innerhalb des politischen Systems selbst bildete sich ein neues Machtzentrum, das die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der sozialen Lage zu nutzen verstand. Diese neue Elite entstand im gemäßigten Flügel der Regierung: Der ehemalige Justizminister Michael Saakaschwili, der im September 2001 zurückgetreten war, formte ein Oppositionsbündnis gegen Eduard Schewardnadse.⁹ Parlamentssprecher Schwania hatte sich schon vor den Ereignissen um „Rustawi

zentralen Wahlkommission vorlegte. Baker wollte damit freie und faire Wahlen sichern. Nach Schewardnadses Meinung mischte sich der ehemalige Freund mit seiner Mission zu stark in georgische Angelegenheiten ein. Schewardnadse stimmte zwar dem Vorschlag zu, seine Mehrheit im Parlament machte den Plan jedoch zunichte.

7 Guram Tewsadse, *sakartvelo: dzalauplebis simulatsiebi* [Georgien: Simulationen der Macht], Tiflis 1999.

8 Ausgestrahlt von verschiedenen georgischen Fernsehsendern, so z.B. von Imedi-TV am 30. November 2003.

9 Vgl. Dimitri Bit-Suleiman, *Domestic Discord Hampers Georgia*, Eurasia Insight vom 1. Oktober 2001.

2“ mit einem offenen Brief an Schewardnadse gewandt, in dem er die Lage im Lande als „katastrophal“ bezeichnete.¹⁰ Nach dem Versuch der Regierung, den unabhängigen Sender zu schließen, trat Schwania zurück, um Schewardnadse damit zur Entlassung von Innenminister Kacha Targamadse, Sicherheitsminister Wachtang Kutateladse sowie Generalstaatsanwalt Gia Meparischwili zu bewegen.¹¹ Mit dem Parlamentssprecher und seiner Gruppe verlor Schewardnadse die letzten moderaten Kräfte in seiner Gefolgschaft.¹² Die Protestaktionen um „Rustawi 2“ endeten dennoch mit dem Sieg des erfahrenen Politikers Schewardnadse: Mit einem ursprünglich gegen ihn gerichteten Schlag konnte er zwei Gruppierungen zerschlagen. Mit der Entlassung Targamadses (in der Presse „der Eiserne“ genannt) entledigte er sich des zunehmend mächtiger gewordenen Innenministers, der der Nachfolger des Mitte der 1990er Jahre einflussreichen Innenministers Schota Kwiraia war und im Pankisi-Tal seine eigene Politik betrieb.¹³ Schewardnadse befreite sich auch von den so genannten Reformern, die ihm „zu weit gehende Reformen“ verlangten. Im Stil des neopatrimonialen Herrschers, der seine Gefolgschaft je nach der politischen Konjunktur wechselt, setzte Schewardnadse auf eine neue Gruppierung mit dem Sicherheitssekretär Nugsar Sadschaia an der Spitze.

Dies war allerdings der letzte Sieg des erfahrenen politischen Feldherrn. Die Unzufriedenheit in der Bevölkerung legte sich durch diese Aktion nicht, im Gegenteil: Schewardnadses ehemalige Weggefährten stärkten die Reihen der Opposition, und zum ersten Mal in der neuesten Geschichte Georgiens sah sich die Regierung einer überlegene Herausforderung gegenüber. Der Westen stellte die Finanzhilfe für das Regime ein¹⁴ und begann die Opposition zu unterstützen. Der unabhängige Fernsehsender „Rustawi 2“ setzte seine Arbeit fort und mobilisierte weiterhin die Bevölkerung.

Vor den Parlamentswahlen 2003 war die politische Machtverteilung ziemlich einfach: Schewardnadses Partei, die Wahlvereinigung „Für das Neue Georgien“, bestand aus ehemaligen Kommunisten, korrupten Politikern und Kriminellen, populistischen Nationalisten und denjenigen, die ansonsten keine Chance gehabt hätten, in der Politik Fuß zu fassen. Den Einschätzungen zahlreicher Beobachter zufolge hätte die Vereinigung jedoch nicht einmal die im

10 Siehe Eurasianet.org, 29. August 2001, <http://www.eurasianet.org/resource/georgia/hypermail/200108/0084.html>

11 Vgl. Jean-Christophe Peuch, Shevardnadze unlikely to emerge from crisis unscathed, Eurasia Insight vom 6. November 2001.

12 Eine andere Splittergruppe hatte die regierende Mehrheit schon vor Saakaschwili und Schwania verlassen. Sie gründete die politische Bewegung „Die Neuen Rechten“ und ist heute als Opposition im Parlament vertreten.

13 Das Pankisi-Tal grenzt an Tschetschenien und wurde eine Zeit lang zum Zufluchtsort für tschetschenische Kämpfer. Georgien wurde von Russland daher wiederholt beschuldigt, den Terrorismus zu unterstützen. Targamadse soll Kontakte zu Tschetschenen (aber auch zu Russen) gehabt und sowohl finanziell als auch politisch lukrative Geschäfte gemacht haben.

14 Unter anderen stellten der Internationale Währungsfonds und die Weltbank alle Programme für Georgien vorübergehend ein.

georgischen Wahlgesetz vorgesehene Siebenprozenthürde übersprungen. Dies bestätigten teilweise die Lokalwahlen im Jahr 2002, die mit einer vernichtenden Niederlage für die Regierungspartei endeten. So konnte sie z.B. im Stadtrat von Tiflis keinen einzigen Sitz erringen. Die Regierung musste auf ihre Mehrheit in den Wahlkommissionen setzen, d.h. Wahlfälschungen waren vorprogrammiert. In die Wahl griffen auch Lokalverwaltungen und sogar die Polizei ein und es wurden nicht nur die Wahlergebnisse, sondern auch Wählerverzeichnisse gefälscht.¹⁵

Aus den Parlamentswahlen ging die Regierungspartei dennoch völlig unerwartet als Sieger hervor, Platz zwei belegte ebenso unerwartet „Agordsi-neba“, die Partei des autoritären Führers Adschariens, Aslan Abaschidse. Diese beiden „konservativen“ Gruppierungen bildeten zusammen mit einigen pseudo-oppositionellen Vereinigungen¹⁶ die Mehrheit im Parlament und konnten so jeglichen Reformen ein Ende setzen. Die von nichtstaatlichen Organisationen und unabhängigen Medien durchgeführten parallelen Stimmenauszahlungen ergaben hingegen, dass die Regierung und ihre Satelliten die Wahlen verloren hatten.¹⁷

Die Opposition war offensichtlich jedoch auch auf diesen Ausgang der Wahlen vorbereitet. Sie kündigte Massenkundgebungen an. Die beiden Wahlvereinigungen „Nationale Bewegung“ (Saakaschwili) und „Demokraten“ (Burdtschanadse¹⁸ und Schwania) bildeten zusammen mit einigen anderen kleineren Parteien ein Bündnis gegen die Regierung. Die 20 Tage der Rosenrevolution¹⁹ brachten die realen politischen Allianzen und Kräfteverhältnisse an den Tag. Sie zeigte vor allem deutlich, wie schwach ein personifizierter Staat ist: Unter dem organisierten Druck konnte die korrupte Sicherheitsstruktur des Regimes keinen Widerstand leisten und fiel auseinander. Viele führende Beamte wechselten die Seiten; die Polizei und andere Sicherheitskräfte leisteten keinen Widerstand und ließen das Volk das Parlamentsgebäude stürmen, als der Präsident die Sitzung des neu gewählten Parlaments eröffnete. Einen Tag später, am 23. November, trat Schewardnadse zurück.

15 Vgl. Vanessa Liertz, *Demokrawas? Chaos mit System: Betrug bei den Wahlen in Georgien*, in: *Die Zeit* 46/2003 vom 6. November 2003.

16 Hier ist vor allem die Arbeiterpartei des Populisten Schalwa Natelaschwili gemeint.

17 Die unabhängige Zeitung *24 Saati* [24 Stunden] erschien am Tag nach den Wahlen mit der Schlagzeile „Das Regime ist geschlagen“ auf der Titelseite. Vgl. *24 Saati* vom 3. November 2003, S. A1.

18 Nino Burdschanadse war seit dem 9. November 2001 georgische Parlamentspräsidentin.

19 Die Massenkundgebungen begannen am 3. November und erreichten ihren Höhepunkt am 22. November, als die Demonstranten die Parlaments- und Regierungsgebäude stürmten, um die Eröffnung des neuen Parlaments mit der regierungstreuen Mehrheit zu verhindern. Einige Demonstranten trugen Rosen, daher stammt auch der Name der Revolution, mit Anspielung auf die Nelkenrevolution in Portugal. Die Kundgebungen wurden live vom Fernsehen übertragen. Wegen der überragenden Rolle der Medien bei der Massenmobilisierung kann diese Revolution auch als eine „Medienrevolution“ (mediengesteuerte Revolution) bezeichnet werden.

In den vorgezogenen Präsidentschaftswahlen vom 4. Januar 2004 hatte Saakaschwili keine Konkurrenz. Er erhielt 96 Prozent der Stimmen. Das mag für einen demokratischen Staatsmann „unangenehm“ sein, spiegelt jedoch die Realität ziemlich exakt wider.²⁰ Seine politische Vereinigung nannte er bewusst „Nationale Bewegung“, georgisch „Natsionaluri Modsraba“. Semantisch entsprechen dem lateinischen Begriff „natio“ und dem Adjektiv „national“ in der georgischen Sprache „eri“ und „erownuli“. Das Wort „erownuli“ impliziert ein ethnisch geprägtes Verständnis von Nation und wurde vom ersten Präsidenten Georgiens, Swiad Gamsachurdia, der einen exklusiven Nationalismus vertrat, oft benutzt. Saakaschwili zieht hingegen das Fremdwort „natsionaluri“ vor und setzt damit auf die positive Seite des Nationalismus – auf sein integratives, inklusives Verständnis. Für ihn ist die georgische Nation nicht ethnisch, sondern politisch definiert. Dieser kulturelle Umbruch charakterisiert gewissermaßen das Ziel des neuen Regimes in Georgien: die Gründung eines modernen Staates.

Die ersten Schritte des neuen Regimes geben Anlass zu der Hoffnung, dass der hybride Staat Georgien sich langsam zu einem modernen Staat entwickeln kann. Erste Indizien dafür sind institutionelle Veränderungen: Es wurde ein Ministerkabinet eingeführt, die Exekutive wird sowohl vertikal als auch horizontal umfassend reformiert, und es gibt erste Ansätze, die Finanzierung des öffentlichen Dienstes grundlegend zu verbessern.²¹ Vordringlich sind Reformen im Sicherheitssektor, die darauf abzielen, die Effizienz dieser entscheidenden Staatsorgane zu erhöhen.²² Zahlreiche Reformpläne waren schon unter Schewardnadse mit Hilfe westlicher Partner erarbeitet worden, scheiterten jedoch stets an der Umsetzung. Sie werden nun nach dem Machtwechsel deutlich zügiger implementiert. Die Sicherheitsorgane (Staatsanwaltschaft, Polizei, Sicherheitsdienst) werden vor allem zur Bekämpfung von Korruption und Kriminalität eingesetzt, was bereits zu Aufsehen erregenden Verhaftungen bekannter Politiker und berüchtigter Gangsterbosse geführt hat. Die größere Effizienz des Staates zeigt sich auch

20 Die Parlamentswahlen fanden am 28. März statt. Die absolute Mehrheit gewann das Bündnis „Nationale Bewegung – Demokraten“, das heute die Regierungspartei bildet. Die Siebenprozenthürde konnte nur eine oppositionelle Wahlvereinigung, „Industrie rettet Georgien – Neue Rechte“, überspringen. Beide Wahlen wurden als relativer Fortschritt im Vergleich zu vorherigen Wahlen eingeschätzt. Vgl. dazu die Beurteilung der OSZE unter: <http://www.osce.org/georgia/>.

21 Zum einen werden Verwaltungseinrichtungen und die Zahl der Beamten abgebaut. Zum anderen werden mit Hilfe internationaler Organisationen Fonds eingerichtet, aus denen hohe Beamte und Mitarbeiter des Sicherheitssektors Besoldungszuschüsse erhalten sollen.

22 Der Grenzschutz wurde ins Innenministerium integriert und wird zur Grenzpolizei umgebaut. Im Innenministerium finden umfangreiche Reformen statt: Verschiedene Polizeien wurden zur Schutz- und Kriminalpolizei zusammengeführt. Die Truppen des Innenministeriums werden ins Verteidigungsministerium integriert. Zu den Reformplänen vgl. Georgia, The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004-2006, Donors Conference, Brüssel, 16.-17. Juni 2004.

in wachsenden Einnahmen durch die Steuerpolizei und den Zoll, die bislang als die korruptesten Behörden galten. Dank einer verbesserten Besteuerungspolitik konnte die Regierung im ersten Quartal 2004 21 Prozent mehr Einnahmen erzielen als im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Im August 2004 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Haushalts erstmals seit der Unabhängigkeit um 106 bzw. 112 Millionen US-Dollar nach oben korrigiert. Diese ersten Erfolge der neuen Regierung haben auch außenpolitische Konsequenzen. Der Westen – die USA, die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie internationale Finanzorganisationen – unterstützen die neue georgische Regierung. Zahlreiche Finanzierungsprojekte, die in letzten den Jahren aufgrund der mangelnden Reformbereitschaft Georgiens praktisch eingestellt worden waren, werden wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Allein die USA haben ihre Direkthilfe verdoppelt (für 2004 auf ca. 160 Millionen US-Dollar) und Georgien in das so genannte Jahrtausendprojekt aufgenommen (Georgien erhält im Rahmen des Entwicklungsprogramms *Millennium Challenge Account* rund 200 Millionen US-Dollar). Dies macht deutlich, dass die schwierige Transformation Georgiens nicht ohne externe Hilfe zu bewältigen ist und dass diese Förderung bei entsprechenden Fortschritten sogar zunehmen kann.

Adscharien als erster Testfall

Der erste große Erfolg der neuen Regierung – sowohl in innen- als auch in außenpolitischer Hinsicht – war die friedliche Lösung der Krise in Adscharien. Die Autonome Republik Adscharien liegt im Südwesten Georgiens am Schwarzen Meer und hatte sich nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion praktisch der Kontrolle der georgischen Zentralmacht entzogen. Der örtliche Machthaber Aslan Abaschidse stellte eigene Milizen auf und kontrollierte die in der Region stationierte Brigade der georgischen Armee. Das Regime bekam Sicherheitsgarantien u.a. vom russischen Militärstützpunkt nahe der adscharischen Hauptstadt Batumi. Anders als Abchasien und Südossetien erklärte sich Adscharien nicht für unabhängig. Über 90 Prozent der Bevölkerung sind ethnische Georgier,²³ so dass ethnischer Separatismus hier keine Rolle spielte. Das wesentliche Problem in Adscharien war der autoritär-patrimoniales Stil des Regimes: Die adscharische Gesellschaft ist traditionell strukturiert, bei der sozialen Mobilisierung spielen Clans eine große Rolle. Abaschidse regierte die Republik autoritär und stützte sich dabei auf seine Verwandtschaft (z.B. die Familie seiner Frau, Gogitidse). Während sich unter Schewardnadse in Georgien langsam demokratische Prozesse entwickelten, blieb Adscharien eine Insel des Autoritarismus.²⁴

23 Adscharien sind Georgier, teilweise muslimischen Glaubens.

24 Vgl. Markus Wehner, Mit Geschick und Größenwahn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Mai 2004, S. 7.

Schewardnadse vermied es, den Konflikt zwischen Tiflis und Batumi offen auszutragen. Dazu war sein Staatsapparat zu schwach. Außerdem war Abaschidse Bestandteil seines undurchsichtigen Herrschaftssystems. Die beiden Realpolitiker gingen nicht selten kurzfristige Bündnisse ein. In allen Präsidentschaftswahlen unterstützte Abaschidse seinen Rivalen offen oder stillschweigend. Die neue Zentralregierung war hingegen nicht gewillt, dieses Spiel fortzusetzen, sondern strebte die Kontrolle über das gesamte georgische Territorium an. Darüber hinaus sind die Reformvorhaben, insbesondere die Durchführung effizienter Zollkontrollen und die Bekämpfung des Schmuggels, ohne die Kontrolle über den strategischen Hafen Batumi und den Zollposten Sarpı an der Grenze zur Türkei nicht zu bewältigen.

Adscharien war ohne Zweifel der erste Erfolg des neuen Regimes.²⁵ Der Konflikt war einer der wenigen postsowjetischen Konflikte zwischen Zentrum und Region, die friedlich und schnell gelöst wurden. Für das Geschick der neuen Regierung spricht auch die planmäßige Vorbereitung des Sturzes von Abaschidse: Abaschidse verlor seine Autorität in der adscharischen Gesellschaft, die zentralen Sicherheitsdienste lösten die offiziellen und inoffiziellen Milizen, die dem lokalen Machthaber unterstanden hatten, auf und nahe der Grenze der Autonomen Republik führte das georgische Militär Manöver durch, die psychologisch zum Zusammenbruch des Regimes beitrugen. Nicht zuletzt wurden zur Konfliktlösung intensive Konsultationen mit der internationalen Gemeinschaft und vor allem mit Russland geführt.

Beziehungen zu Russland

Abaschidse verließ Batumi zusammen mit dem Sekretär des russischen Sicherheitsrates, Igor Iwanow. Iwanow war nach einem Telefonat Saakaschwilis mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin mit dem Auftrag nach Adscharien geflogen, Abaschidse zum Rückzug ins russische Exil zu überreden. Sechs Monate zuvor war Iwanow, damals noch russischer Außenminister, schon einmal in Tiflis als Vermittler aufgetreten – bei der friedlichen Ablösung Schewardnadses. In der georgischen Öffentlichkeit wurde erstmals seit zehn Jahren von einer positiven Rolle Russlands gesprochen.²⁶

Die neue georgische Regierung hat die außenpolitische Orientierung ihres Vorgängers beibehalten: Zu ihren Prioritäten zählen weiterhin die sicherheitspolitischen Beziehungen zu den USA sowie die Integration in die NATO

25 Der Status Adschariens als Autonome Republik bleibt unangetastet. Nach dem neuen Gesetz über die Gewaltenteilung zwischen Tiflis und Batumi wurde der Posten des Autonomieoberhauptes abgeschafft. Der Vorsitzende des Exekutivrates (Regierung) wird vom lokalen Obersten Rat (Parlament) auf Vorschlag des georgischen Präsidenten gewählt. Die Grenz-, Zoll- und Sicherheitsbefugnisse werden direkt vom Zentrum ausgeübt.

26 Iwanow hatte nach Einschätzung zahlreicher Beobachter lediglich eine „verlorene Schlacht nicht bis zum bitteren Ende“ geführt. Vgl. Markus Wehner, Der Abwickler, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Mai 2004, S. 10.

und in die EU.²⁷ Parallel dazu steht die Verbesserung des Verhältnisses zu Russland auf der Tagesordnung. Saakaschwili erklärte sein Treffen mit seinem russischen Amtskollegen Putin zum Wendepunkt in den russisch-georgischen Beziehungen. Sowohl Russland als auch Georgien befänden sich in einer Phase der Konsolidierung ihrer staatlichen Strukturen und beide Länder seien an stabilen Entwicklungen in ihren Nachbarstaaten interessiert.²⁸ Trotz dieser Rhetorik bestehen die Probleme in den russisch-georgischen Beziehungen unverändert fort:

1. die Konflikte in Abchasien und Südossetien,
2. die russischen Stützpunkte in Batumi und Achalkalaki,
3. die Visumpflicht für georgische Staatsangehörige,
4. die Kontrolle des an Tschetschenien angrenzenden Pankisi-Tals,
5. die sicherheitspolitische Kooperation Georgiens mit den USA.

Georgien hat die Kontrolle über das Pankisi-Tal verstärkt, und Saakaschwili stimmte dem russischen Vorschlag zu, im tschetschenischen Abschnitt der russisch-georgischen Grenze gemeinsame Grenzkontrollen durchzuführen. Im Gegenzug könnte in näherer Zukunft die Visumpflicht für Georgier, die nach Russland einreisen wollen, abgeschafft werden.

In anderen Bereichen sind jedoch noch keine nennenswerten Durchbrüche zu verzeichnen. Die Positionen beider Seiten zum Problem der Militärstützpunkte und zur sicherheitspolitischen Ausrichtung Georgiens sind weiterhin kontrovers. Georgien will die zwei verbliebenen russischen Stützpunkte in Batumi und Achalkalaki innerhalb von drei Jahren schließen; die russische Seite veranschlagt dafür jedoch mindestens elf, mit ausländischer (z.B. US-amerikanischer) Finanzhilfe sieben Jahre. Moskau ist über die sicherheitspolitische Kooperation Georgiens mit den USA besorgt und will in einem russisch-georgischen Rahmenabkommen, das gerade in Vorbereitung ist, festlegen, dass Tiflis nach dem Abzug der russischen Truppen keine ausländischen Streitkräftestationierungen auf seinem Territorium zulassen darf. Georgien will hingegen angesichts der zunehmenden Aussicht auf eine NATO-Mitgliedschaft keine solche Verpflichtung übernehmen.

Die Eskalation des Konflikts in Südossetien im Juli/August und der Terroranschlag im nordossetischen Beslan im September 2004 haben zu weiteren Spannungen in den russisch-georgischen Beziehungen geführt. Tiflis beschuldigt Moskau, das Regime in Südossetien unterstützt und Kosakeneinheiten in die Region entsandt zu haben, während Moskau nach der Tragödie

27 Als Beleg für die Kontinuität der Westorientierung kann u.a. die Ernennung der ehemaligen Botschafterin Frankreichs in Tiflis, Salome Surabischwili, zur Außenministerin Georgiens dienen. Salome Surabischwili ist ethnische Georgierin, die lange Zeit im diplomatischen Dienst Frankreichs stand. Während eines Besuchs in Brüssel erklärte Saakaschwili, die strategischen Ziele Georgiens seien die Integration in die NATO und in die EU.

28 Viele russische Experten bleiben trotzdem skeptisch gegenüber Freundschaftserklärungen des georgischen Präsidenten. Vgl. Sergei Blagov, Saakashvili „makes friends“ with Putin during Georgian Leader's Moscow visit, in: Eurasianet vom 12. Februar 2004.

von Beslan den Grenzübergang nach Georgien schloss und die Frage tschechenischer Kämpfer auf georgischem Territorium erneut thematisierte. Diese Ereignisse machen deutlich, dass sich eine qualitative und vor allem schnelle Verbesserung der russisch-georgischen Beziehungen als durchaus schwierig erweisen kann.

Schlussfolgerung

Georgien hat eine neue Fahne, eine neue Hymne und ein neues Wappen. Sie sind die Symbole eines neuen Versuchs der Staatsbildung. Ist dieser Versuch Erfolg versprechender als derjenige zu Beginn der 1990er Jahre?

Saakaschwilis erste Erfolge sind beeindruckend. Allerdings mehren sich die Stimmen, die behaupten, dass der „Vorrat“ an relativ leicht zu erringenden Erfolgen damit bereits erschöpft sei. Die zwei Rosenrevolutionen in Tiflis und Batumi waren zwar keinesfalls leicht. Die Konflikte in Abchasien und Südossetien sind jedoch ungleich komplexer und vor allem infolge ihres ethnischen Hintergrunds nicht auf dem erprobten Weg der Revolution zu lösen, was auch die Eskalation des Konflikts in Südossetien deutlich gezeigt hat. Der Versuch der georgischen Regierung, das adscharische Szenario auf Südossetien zu übertragen, führte zu gewaltsamen Auseinandersetzungen mit Opfern auf beiden Seiten. Die georgische Zentralmacht musste ihre Offensive einstellen.

Als seine nächste Herausforderung hat Saakaschwili die Überwindung der maroden wirtschaftlichen Lage Georgiens bezeichnet. Dieses Problem verlangt nicht nur die konsequente Bekämpfung der Korruption bzw. ihrer strukturellen Ursachen, sondern auch die Schaffung besserer politischer, rechtlicher und sozialer Voraussetzungen, um u.a. ausländische Investitionen ins Land zu holen. In diesem Zusammenhang wird nicht selten die Meinung geäußert, dass in Georgien nicht der patrimoniale Staat als solcher zusammengebrochen sei, sondern dass lediglich eine „Wachablösung“ der herrschenden Eliten stattgefunden habe. Die neue Führung bediene sich der gleichen Methoden wie die alte.²⁹

Die Antwort auf die Frage, ob der zweite Aufschwung des Nationalismus in Georgien zum Erfolg führen wird, hängt von vielen innergeorgischen, aber auch von regionalen und internationalen Entwicklungen ab und lässt sich daher erst im Laufe der nächsten Jahre entscheiden. Eindeutig ist hingegen, dass der georgische Staat, der nach zehn Jahren der Unabhängigkeit als unfähig und als zerfallen galt, unerwartet eine neue Chance bekommen hat und dabei auch von der internationalen Gemeinschaft unterstützt wird. Diese neue Chance kann dem ganzen postsowjetischen Raum nützen.

29 Vgl. den Artikel zur angeblichen Umverteilung lukrativer Geschäfte in Georgien, in: Akali Versia 44/2004 vom 17.-23. Mai 2004, S. 3-4, 6.

Armenien: Die Unterstützung des Reformprozesses durch die OSZE¹

Einführung

Armenien trat der OSZE wie die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion 1992 bei. 1999 stimmte die armenische Regierung der Einrichtung eines OSZE-Büros in Eriwan zu. Dieser Schritt war ein Meilenstein im Verhältnis Armeniens zur OSZE, durch den die Kooperation eine völlig neue Dimension erhielt. Der Beschluss des Ständigen Rates zur Eröffnung des OSZE-Büros wurde am 22. Juli 1999 gefasst und die Vorbereitungen waren in vollem Gange, als am 27. Oktober Armeniens Ministerpräsident, der Parlamentssprecher, zwei stellvertretende Sprecher, ein Minister und drei Abgeordnete im Plenarsaal der armenischen Nationalversammlung einem Mordanschlag zum Opfer fielen. Das Attentat erschütterte die armenische Nation. In den darauf folgenden Jahren waren die Strafverfolgung und der Prozess gegen die Attentäter eines der wichtigen Themen der innenpolitischen Debatte in Armenien. Die öffentliche Diskussion ist zwar seit dem Abschluss des Verfahrens im Dezember 2003 abgeebbt, die Nachwirkungen sind jedoch im politischen Leben Armeniens immer noch spürbar. Das OSZE-Büro konnte seine Arbeit aufgrund der tragischen Ereignisse nur mit Verzögerung aufnehmen und wurde schließlich im Februar 2000 offiziell eröffnet.

Armeniens Verhältnis zur OSZE

Armenien arbeitet sehr aktiv in den Einrichtungen der OSZE mit, vor allem in den letzten Jahren. Seit der Eröffnung des OSZE-Büros in Eriwan im Jahr 2000 sind die Beziehungen zwischen der OSZE und Armenien infolge des erhöhten Informationsaustauschs und des intensivierten Dialogs noch enger geworden. Der erste Leiter des Büros, Botschafter Roy Reeve aus Großbritannien, hat viel dazu beigetragen. Seit der Einrichtung des OSZE-Büros unterstützt Armenien das ganze Spektrum der OSZE-Aktivitäten im Land uneingeschränkt. Für die Beziehungen zwischen einem Gastland und der OSZE ist das ungewöhnlich und keineswegs selbstverständlich, da nicht alle Länder, in denen sich OSZE-Missionen aufhalten, diese Haltung teilen. Das Verhältnis kann nur als äußerst kooperativ und dem Sinn und Zweck der OSZE entsprechend bezeichnet werden.

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Autorin wieder und nicht die Positionen der OSZE.

Aufgrund der Tatsache, dass die OSZE – anders als der Europarat – eine politische Organisation ohne rechtlich bindende Merkmale ist, haben die Teilnehmerstaaten ein außergewöhnliches Verhältnis zu der Organisation. Armenien beherzigt das in besonderem Maße und versucht, seine Mitgliedschaft in der Organisation bestmöglich zu nutzen. Es arbeitet sehr offen mit allen Einrichtungen der OSZE zusammen und beteiligt sich besonders aktiv an OSZE-Treffen, vor allem den Sitzungen des Ständigen Rates in Wien. Trotz der geringen Größe seiner Wiener Vertretung (die darüber hinaus auch noch für die Beziehungen zu Österreich und seinen Nachbarstaaten sowie zu den Vereinten Nationen in Wien zuständig ist) nimmt die armenische Delegation an einer Vielzahl von informellen Treffen, *Ad-hoc*-Ausschüssen und Arbeitssitzungen teil.

Entsprechend dem ihm per Beschluss des Ständigen Rates erteilten Mandat soll das OSZE-Büro die Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in den drei OSZE-Dimensionen fördern und so zu Stabilität und Sicherheit in Armenien beitragen. Das Mandat kann jedoch auch dahingehend interpretiert werden, dass es implizit den Hinweis auf eine potenzielle Frühwarn- und Konfliktverhütungsfunktion enthält, da diese zu den Hauptzielen der Organisation gehört. Anders als einige andere Missionen, die sich mit virulenten oder eingefrorenen Konflikten befassen, hat das OSZE-Büro in Eriwan kein solches Mandat. Der Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befasst (Berg-Karabach), wird von anderen Gremien der OSZE bearbeitet (der Minsk-Gruppe, dem Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und der Hochrangigen Planungsgruppe) und wird deshalb in diesem Beitrag nicht behandelt.

Sicherheitskooperation

Die OSZE begleitet Armenien auf seinem Reformweg, indem sie ständig auf neue Entwicklungen im Land achtet und reagiert. Trotz seiner Fortschritte leidet Armenien unter mehreren aus dem Innern kommenden Bedrohungen seiner Sicherheit, die auf seine geographische Lage, den Mangel an Rohstoffen, schwache demokratische Institutionen, die schlechte Wirtschaftslage, die Blockade zweier seiner vier Grenzen und eine verschmutzte Umwelt zurückzuführen sind. Die OSZE versucht mit ihrem umfassenden, multidimensionalen Sicherheitsansatz durch ihre Präsenz vor Ort zum allgemeinen Sicherheits- und Stabilitätsaufbau beizutragen und arbeitet dazu in verschiedene Richtungen, so fördert sie z.B. die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Teilen der Gesellschaft innerhalb des Landes und bemüht sich gleichzeitig, Verbindungen auf internationaler Ebene herzustellen.

Das OSZE-Büro beobachtet täglich die Lage im Land und berichtet den Teilnehmerstaaten in Wien alle zwei Wochen. Die Berichterstattung dient der Aufnahme des Dialogs mit den Teilnehmerstaaten, so dass diese zeitnah auf

Entwicklungen im Land reagieren können. Grundlage der Berichte ist das Bemühen des OSZE-Büros, mit allen relevanten Gesprächspartnern in ständigem Kontakt zu bleiben. Wichtigster Ansprechpartner ist zwar das Außenministerium, das OSZE-Büro hat jedoch offenen und ungehinderten Zugang zu allen einschlägigen Ministerien, Regierungsstellen und Institutionen. Darüber hinaus pflegt das OSZE-Büro ebenso regelmäßige Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Einrichtungen (z.B. NGOs) und den armenischen Medien und arbeitet häufig mit ihnen zusammen. Alles in allem hat das OSZE-Büro ein ausgesprochen ungezwungenes und offenes Verhältnis zu allen Akteuren im Land. In Zeiten, in denen die innenpolitische Situation sich schnell verändern kann, z.B. vor und nach Wahlen, ist das besonders wichtig. Hier wird gleichzeitig die nicht explizit im Mandat enthaltene Funktion des OSZE-Büros, Frühwarnung und Konfliktverhütung, deutlich. Ebenso wichtig ist die Rolle des OSZE-Büros vor Ort jedoch, wenn sich die politischen Bedingungen unvorhergesehen oder unabhängig von geplanten Ereignissen wie z.B. Wahlen ändern. Gerade in solch äußerst wichtigen Zeiten eines möglichen politischen Wandels arbeitet die OSZE, vor allem durch ihre Präsenz vor Ort, besonders intensiv mit Armenien zusammen. Die Häufigkeit der Konsultationen, der intensive Informationsaustausch sowie die Beobachtung und Berichterstattung dienen dazu, Armenien dabei zu helfen, seinen Weg demokratischer Reformen auf friedliche und sichere Weise zu gehen. Wie bereits erwähnt, haben alle armenischen Gesprächspartner großes Vertrauen zur OSZE und sind davon überzeugt, dass die Organisation geeignet ist, Armenien bei der Erreichung seiner Ziele zu unterstützen.

Beziehungen zu internationalen Organisationen

Wie andere sich entwickelnde Demokratien auch findet Armenien auf seinem Weg in die Zukunft veränderte wirtschaftliche, soziale und vor allem politische Bedingungen vor. Seiner Lage im Südkaukasus verdankt es seine einzigartige Stellung zwischen Europa und Asien. Der Antrieb für seine Reformen ist das Bestreben, ein Teil Europas zu werden, was insbesondere mit Beginn der Gespräche mit der EU über die Aufnahme Armeniens in das Programm „Erweitertes Europa – Nachbarschaft“ deutlich wurde. Seit 2003 legt die EU ein verstärktes Interesse am Südkaukasus an den Tag, was durch die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für die Region ebenso zum Ausdruck kommt wie durch die Aufnahme Armeniens in das europäische Nachbarschaftsprogramme im Juni 2004. Im Januar 2001 wurde Armenien Mitglied des Europarats, was ebenfalls direkte Auswirkungen auf den Reformprozess im Lande hatte. Darüber hinaus ist Armenien Mitglied der Vereinten Nationen, deren Programme in direkter Zusammenarbeit mit der Regierung Armeniens umgesetzt werden. Armenien beteiligt sich am NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (*Partnership for Peace, PFP*), ist Mitglied im

Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) und begrüßt NATO-Initiativen im Bereich militärischer Sicherheit. Armenien war Gastgeber für NATO-Schulungsmaßnahmen und nimmt an NATO-Aktivitäten im Ausland teil. Bedauerlicherweise wird die Bereitschaft zur Beteiligung nicht immer von anderen Gastländern erwidert, und einmal gab es sogar einen tragischen Zwischenfall.²

Aktuelle politische Entwicklungen

Das OSZE-Büro verfolgt die politischen Entwicklungen im Land seit seiner Eröffnung mit großer Intensität. 2003 war für Armenien ein wichtiges Jahr: Im Februar/März fanden Präsidentschaftswahlen und im Mai parallel zu einem Referendum über Verfassungsänderungen Parlamentswahlen statt. 2003 war nicht nur für Armenien, sondern auch für die anderen südkaukasischen Länder ein „heißes“ Wahljahr: In Aserbaidschan fanden im Oktober Präsidentschaftswahlen und in Georgien im November Parlamentswahlen statt (die später zu vorgezogenen Präsidentschaftswahlen führten).

Den Wahlen in Armenien im Jahr 2003 wurde große Aufmerksamkeit geschenkt, in der Hoffnung, dass diese Wahlen endlich internationalen Standards entsprechen würden. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE und die Beobachtermission des Europarats gelangten jedoch zu dem Urteil, dass keine der armenischen Wahlen des Jahres 2003 international anerkannten Ansprüchen an eine Demokratie genügt habe. Es wurden vielmehr ähnliche Probleme und Verstöße beobachtet wie bereits bei früheren Wahlen in Armenien. Dennoch waren die Wahlen in mancher Hinsicht bemerkenswert: Erstmals wurde in einem Land der GUS der amtierende Präsident nicht im ersten Wahlgang wiedergewählt. Auch war Armenien das erste Land der GUS, das durchsichtige Wahlurnen einsetzte. Zum ersten Mal seit 80 Jahren schaffte keine kommunistische Partei den Sprung ins Parlament. Und ebenfalls zum ersten Mal in einem GUS-Land wurde ein vom Präsidenten vorgeschlagenes Referendum von den Wählern nicht angenommen.

Anzahl und Art der bei den Wahlen aufgetretenen Unregelmäßigkeiten wurden zwar von der internationalen Gemeinschaft außerordentlich bedauert; bemerkenswert ist jedoch, dass das armenische Verfassungsgericht sich einiger Vorkommnisse in Zusammenhang mit beiden Wahlgängen der Präsidentschaftswahlen und den Parlamentswahlen angenommen hat. Das Gericht entschied zwar hinsichtlich der beiden Wahlgänge der Präsidentschaftswahlen, dass es Unregelmäßigkeiten gegeben habe, diese jedoch nicht schwerwiegend

2 So konnten beispielsweise Vertreter Armeniens nicht zu NATO-Übungen nach Aserbaidschan einreisen und während eines NATO-Sprachkurses in Budapest wurde ein armenischer Soldat von einem aserbaidshanischen ermordet; beide Fälle ereigneten sich im Jahr 2004.

genug gewesen seien, um den Wahlausgang in Frage zu stellen. Das abschließende Urteil des Verfassungsgerichts über den zweiten Durchgang der Präsidentschaftswahlen hat noch heute Auswirkungen auf die armenische Gesellschaft. Es enthält u.a. die Empfehlung, „das Gesetz über das Referendum im Einklang mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit innerhalb eines Jahres mit den Erfordernissen der armenischen Verfassung in Übereinstimmung zu bringen und die Vorbereitungen für ein Vertrauensreferendum als wirksame Maßnahme zur Überwindung des sozialen Widerstands, der sich während der Präsidentschaftswahlen verschärft hat, fortzusetzen“.³ Für die Opposition, die daran festhält, dass die Wahlergebnisse gefälscht und die derzeitige Regierung illegitim sei, war das ein wichtiges Signal. Die Oppositionsfraktionen im Parlament bestehen auf einer Ergänzung des Referendumsgesetzes, die das empfohlene Vertrauensreferendum über den Präsidenten ermöglicht. Die Regierung beabsichtigt hingegen nicht, der im Urteil des Verfassungsgerichts enthaltenen Empfehlung zu folgen, da diese nicht rechtsverbindlich sei. Die Oppositionsfraktionen im Parlament beschlossen daraufhin, ihre Protestaktionen mit einem Boykott der parlamentarischen Frühjahrssitzungsperiode, die in der ersten Februarwoche 2004 begann, einzuläuten. Es folgten zahlreiche Kundgebungen und Demonstrationen, zunächst in den Provinzen des Landes und später in Eriwan. Sie wurden von etlichen Festnahmen und Verhaftungen von Anhängern der Opposition und Gewalt gegen Versammlungsteilnehmer und Journalisten, die über die Ereignisse berichteten, begleitet. Diese Entwicklungen haben bei der OSZE und der internationalen Gemeinschaft große Besorgnis ausgelöst. Die Spannungen erreichten mit einer Kundgebung vor dem Gebäude der Nationalversammlung in der Nacht vom 12. auf den 13. April ihren Höhepunkt, flauten dann im Verlaufe des Sommers jedoch ab. Die Opposition hält den Parlamentsboykott zwar weitgehend aufrecht, hat aber trotz ihrer erklärten Absicht, ihren öffentlichen Protest fortzusetzen, seitdem keine Kundgebungen mehr veranstaltet.

Bei den Parlamentswahlen im Mai 2003 kam es ebenfalls zu Unregelmäßigkeiten im Wahlverlauf. In einigen Fällen wurde daher von den lokalen Wahlkommissionen eine Wahlwiederholung angeordnet, in anderen vom Verfassungsgericht. Besonders bedenklich war in einigen Fällen die Vergabe der nach dem Mehrheitswahlrecht gewählten Sitze, da es dabei offenbar gang und gäbe ist, dass gutsituierte Geschäftsleute ihre Wählerschaft kaufen.

Am selben Tag wie die Parlamentswahlen fand ein Referendum über vom Präsidenten vorgeschlagene Verfassungsänderungen statt. Mehrere dieser Änderungsvorschläge betreffen Verpflichtungen Armeniens gegenüber dem Europarat. Die Behörden unternahmen nur wenig, um das Referendum öffentlich bekannt zu machen, geschweige denn den Inhalt der Änderungsvorschläge. Es war daher nicht verwunderlich, dass diese nicht die für die An-

3 Urteil des armenischen Verfassungsgerichts vom 16. April 2003 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

nahme erforderliche Stimmenzahl erhielten, obwohl die Zahl der Wählerstimmen für die Änderungen knapp über derjenigen der Neinstimmen lag. Nach diesen Ereignissen muss Armenien einmal mehr seine Wahlgesetze überarbeiten und ergänzen und die Verfassungsänderungen erneut umschreiben und der Bevölkerung zur Abstimmung vorlegen. Man hofft, dass das novellierte Wahlgesetz bis Ende 2004 vom Parlament verabschiedet werden kann; das kann sich jedoch auch bis 2005 hinziehen. OSZE und Europarat sind in die Wahlrechtsreform intensiv einbezogen, indem sie Unterstützung leisten und Expertise bereitstellen. In Bezug auf die Verfassungsänderungen gab der Europarat in einer Resolution der Parlamentarischen Versammlung vom Januar 2004 der Erwartung Ausdruck, „[...] dass so schnell wie möglich, spätestens jedoch im Juni 2005, ein Referendum abgehalten werden kann“.⁴

Das OSZE-Büro in Eriwan unterstützt Armenien

Angesichts dieser und anderer Entwicklungen legt das OSZE-Büro seine Arbeit von Jahr zu Jahr neu fest. Im Rahmen seines allgemeinen Mandats, Sicherheit und Stabilität zu fördern, konzentriert sich das OSZE-Büro auf die Förderung von verantwortlicher Regierungsführung, umfassende Gesetzesreformen, Bewusstseinsbildung, z.B. im Bereich der Menschenrechte, sowie die Förderung der Zivilgesellschaft und veranstaltet Diskussionsrunden zu wichtigen Themen, wie z.B. die Bekämpfung der Korruption, an denen verschiedene gesellschaftliche Akteure teilnehmen. In den letzten Jahren ist die OSZE verstärkt dazu übergegangen, Armenien zur Förderung seiner Ziele mit konkreten Aktivitäten und Projekten zu unterstützen. Dies gilt für alle drei OSZE-Dimensionen, wobei die Aktivitäten im politisch-militärischen und im ökonomisch-ökologischen Bereich insbesondere seit 2003 zunehmend an Bedeutung gewinnen. Ende 2002 beschloss die OSZE-Teilnehmerstaaten, den Haushalt des OSZE-Büros für das Jahr 2003 um zusätzliche Programmmittel, d.h. finanzielle und personelle Ressourcen, aufzustocken, die speziell für Aktivitäten in der politisch-militärischen und der ökonomisch-ökologischen Dimension eingesetzt werden sollen. In der Folge bat das OSZE-Büro im Jahr 2004 die Teilnehmerstaaten, Mittel für die Fortsetzung dieser Aktivitäten direkt über den regulären Haushalt zu finanzieren. Auch der Haushaltsentwurf des Büros für das Jahr 2005 geht von einer solchen Regelung aus. Dadurch gibt es nun eine solide Basis für OSZE-Aktivitäten in diesen beiden Dimensionen in Armenien, die die bereits gut eingeführte Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension ergänzen.⁵ Die

4 Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1361(2004)[1], “Honouring of obligations and commitments by Armenia”.

5 Am 3. Juli 2004 unterzeichneten die Präsidenten von neun Mitgliedsländern der GUS eine gemeinsame Erklärung, die mehrere Punkte für eine Reform der OSZE enthält. Die Aufmerksamkeit galt dabei vor allem der Arbeit in den drei Dimensionen; in der Erklärung wird insbesondere gefordert, „die Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen [...]“

menschliche Dimension, die von Beginn an das Fundament der Organisation war, bleibt auch weiterhin eine der Grundlagen, auf denen die Arbeit der OSZE in Armenien beruht. Mit der Weiterentwicklung der gesamten Organisation im Laufe der Jahre ist die Ausgewogenheit der drei Dimensionen immer wichtiger geworden, was in der Arbeit der Feldmissionen zunehmend seinen Niederschlag findet.

Die politisch-militärische Dimension

In Übereinstimmung mit den neuen politischen Prioritäten, die zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel vor Ort, aber auch im Sekretariat, geführt haben, ist die OSZE in Armenien im Bereich der politisch-militärischen Dimension vor allem auf zwei neuen Gebieten aktiv: Polizeireform und Terrorismusbekämpfung. In Bezug auf die Polizeiarbeit unterzeichnete das Büro gemeinsam mit der Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat im Jahr 2003 ein Kooperationsmemorandum mit der armenischen Polizei. Ziel des Polizeiunterstützungsprogramms ist es, das Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung zu fördern. Nach eingehender Prüfung wurden drei Kooperationsprojekte ausgewählt: ein Pilotprojekt zur bürgernahen Polizeiarbeit in einem Stadtteil Eriwans, ein Projekt zur Sanierung des Ausbildungszentrums der Polizei und ein Projekt zur Verbesserung des Notrufsystems in Eriwan.

Terrorismusbekämpfung ist naturgemäß viel schwieriger zu handhaben und es ist verständlich, dass es bei den armenischen Behörden größere Vorbehalte gegen Unterstützung auf diesem Gebiet gibt. Dennoch verfolgt die OSZE durch ihre Antiterrorgruppe (*Action against Terrorism Unit*, ATU) im Sekretariat und das OSZE-Büro Initiativen zur Beschleunigung der Ratifizierung der Antiterrorismuskonventionen (z.B. im Zusammenhang mit VN-Sicherheitsratsresolution 1373), zur Verhinderung terroristischer Anschläge (z.B. Entführungen), zur Durchführung von Maßnahmen gegen gefälschte Reisedokumente und zur Bekämpfung von Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus.

Ein weiteres Betätigungsfeld ist der Kampf gegen die Korruption – ein Übel, mit dem sich viele Transformationsländer auseinander setzen müssen. Angesichts der Gefahr, die Korruption für die soziale, wirtschaftliche, aber auch politische Entwicklung Armeniens darstellt, unterstützt das OSZE-Büro die armenischen Behörden mit Nachdruck bei der Erarbeitung einer Antikorruptionsstrategie und fördert gleichzeitig die Mitwirkung der Zivilgesellschaft. Die armenische Regierung hat im Januar 2004 endlich eine Antikorruptionsstrategie vorgelegt, nachdem sie mehrere Jahre mit Unterstützung und auf ständiges Drängen der internationalen Gemeinschaft, in erster Linie des

schnellstmöglich zu beseitigen“. Statement by Mr. Alexey N. Borodavkin, Permanent Representative of the Russian Federation, at the Meeting of the OSCE Permanent Council, PC.DEL/630/04, 8. Juli 2002, S. 2.

OSZE-Büros, daran gearbeitet hatte. Das Papier, das dabei herausgekommen ist, ist jedoch inhaltlich eher dünn. Doch unabhängig von dem Papier – der Maßstab wird letztendlich die Implementierung ernsthafter Antikorruptionsmaßnahmen sein, die bislang noch ausgeblieben sind.⁶

Korruption trat in Armenien nicht plötzlich mit der Unabhängigkeit auf, sie ist vielmehr ein Phänomen, das seinen Ursprung im Sowjetsystem hat, dem Armenien sieben Jahrzehnte unterworfen war. Armenien hat jedoch seit der Unabhängigkeit und beim Übergang zur Demokratie mit der Bekämpfung der Korruption noch eine gewaltige Aufgabe zu lösen, insbesondere weil Korruption sowohl in der Regierung als auch in der Gesellschaft tief verwurzelt ist. Aufgrund der geringen Größe des Landes und der engen Verbindungen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen ist der Kampf gegen die Korruption in Armenien eine noch schwierigere Aufgabe als in größeren und stärker diversifizierten Gesellschaften. Korruption ist nicht nur in der Regierung und in den Behörden verbreitet; vielmehr ist die gesamte Bevölkerung Armeniens so daran gewöhnt, ihre alltäglichen Geschäfte über Beziehungen, Zahlungen unter der Hand, Bestechung und ähnliches abzuwickeln, dass man gar nicht weiß, wo man anfangen soll.

Seit seiner Eröffnung arbeitet das OSZE-Büro umfassend mit der armenischen Nationalversammlung zusammen und bietet Hilfestellung und Expertise bei einer Reihe von Gesetzesentwürfen an. Im Jahr 2004 startete das OSZE-Büro zwei neue Projekte, die speziell darauf abzielen, die Arbeit des Parlaments zu verbessern. Beim ersten Projekt handelte es sich um ein dreiwöchiges Weiterbildungsprogramm für Experten dreier ständiger Parlamentsausschüsse, an das sich für einige der Teilnehmer ein einwöchiger Erfahrungsaustausch im ungarischen Parlament anschloss. Das zweite Projekt besteht in der Unterstützung des Parlaments bei der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für Abgeordnete. Die beiden neuen Initiativen sollen die professionelle Arbeit des Parlaments verbessern. Das gilt nicht nur für die Gesetzgebung; sie sollen auch sein Verhältnis zur armenischen Gesellschaft verbessern. Die Projekte des OSZE-Büros werden in Zusammenarbeit und mit Hilfe der Parlamentarischen Versammlung der OSZE durchgeführt.

Die ökonomisch-ökologische Dimension

Die Organisation hat sich in den letzten Jahren bemüht, für sich eine Nische in der ökonomisch-ökologischen Dimension zu finden. Die OSZE hat letztendlich beschlossen, als Katalysator bei der Förderung wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte von Sicherheit zu fungieren, ohne jedoch die Arbeit anderer spezialisierterer Organisationen und Agenturen in diesem Bereich zu duplizieren. Diese Feinabstimmung schlägt sich auch in der Arbeit vor Ort

6 Laut Transparency Internationals *Corruption Perception Index* für das Jahr 2003 ist Armenien weniger korrupt als andere GUS-Staaten wie z.B. Georgien, Aserbaidschan und Russland.

nieder, wo die Aktivitäten nun konkreter und zielgerichteter sind. Wie jedes Jahr werden die Prioritäten in dieser Dimension weitgehend vom Thema des jährlichen Wirtschaftsforums und dessen Vorbereitungsseminaren bestimmt; so liegt der Schwerpunkt beispielsweise im Jahr 2004 auf der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen. Darüber hinaus ist es in den letzten Jahren zu einer Erweiterung um zusätzliche sicherheitsrelevante Wirtschaftsbe-
reiche gekommen. Das OSZE-Büro befasst sich hier in enger Zusammenar-
beit mit dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der
OSZE beispielsweise mit Handelserleichterungen, der Förderung ausländi-
scher Investitionen und der Wirtschaftsentwicklung im äußersten Süden Ar-
meniens.

Die Arbeit der OSZE im Umweltbereich hat – ebenfalls in Zusammenarbeit
mit dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten – in den
letzten Jahren sogar noch stärker zugenommen. Zu den größten Erfolgen des
OSZE-Büros auf diesem Gebiet gehören die Förderung des Beitritts Arme-
niens zur so genannten Århus-Konvention von 1998 über den Zugang zu In-
formationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und
den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten sowie die daraufhin er-
folgte Einrichtung eines öffentlichen Umweltinformationszentrums in Arme-
nien, das zur Umsetzung der drei Pfeiler der Konvention beitragen soll. Das
OSZE-Büro unterstützt auch zunehmend die gemeinsame Initiative von
OSZE, UNEP und UNDP zur Umweltsicherheit, die in erster Linie darauf
ausgerichtet ist, gravierende sicherheitsrelevante Umweltrisiken zu erkennen
und sich mit ihnen zu befassen. Darüber hinaus fördert es im Rahmen des
OSZE/NATO-Projekts zur Flussüberwachung im Südkaukasus Maßnahmen
zum Wassermanagement. Das Projekt, an dem alle drei Staaten des Südkau-
kasus beteiligt sind, ist einzigartig.

Die menschliche Dimension

Im Bereich der menschlichen Dimension wurde die Unterstützung der OSZE
für Armenien vor allem vom BDIMR geleistet. Auf der Grundlage eines
Memorandum of Understanding, das bereits 1998, also noch vor der Eröff-
nung des OSZE-Büros im Jahr 2000 zwischen dem BDIMR und Armenien
abgeschlossen worden war, begann das BDIMR Programme in Armenien
durchzuführen. Die Arbeit des OSZE-Büros in der menschlichen Dimension
geht auf diese ursprünglichen Projekte zurück und hat sich im Laufe der
Jahre zu einer engen Zusammenarbeit entwickelt. Alljährlich erarbeitet das
OSZE-Büro zusammen mit dem BDIMR Projekte, die je nach den aktuellen
Entwicklungen und Bedürfnissen im Lande im Bereich der menschlichen
Dimension durchgeführt werden. Arbeitsschwerpunkte sind derzeit u.a. die
Gefängnisreform, die Bekämpfung des Menschenhandels, die Förderung der
Gleichstellung der Geschlechter, die Erleichterung des Aufbaus demokrati-
scher Institutionen (z.B. die Einrichtung einer Ombudsmannstelle), die För-

derung freier und fairer Wahlen, die Entwicklung eines Einwohnermelderegisters, die Förderung der Religionsfreiheit und von Alternativen zum Militärdienst sowie die Schulung und Entwicklung der Zivilgesellschaft.

Ein grundlegender Bereich der Zusammenarbeit ist die umfangreiche Unterstützung durch das BDIMR in Form der Bereitstellung von Expertise zur Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen. Diese Hilfe auf dem Gebiet der Gesetzgebung hat sich in den letzten Jahren aufgrund des Beitritts Armeniens zum Europarat und der daraus resultierenden Verpflichtungen verstärkt. Fast die gesamte vom BDIMR in den letzten Jahren zur Verfügung gestellte Expertise wurde in enger Zusammenarbeit mit den Europarat entwickelt, um gegenüber der armenischen Regierung Geschlossenheit zeigen zu können. Ende 2003 hatte Armenien nach eigener Auffassung die meisten der Verpflichtungen des Europarats durch die Ausarbeitung und Verabschiedung entsprechender Gesetze erfüllt. In den Augen der OSZE gibt es jedoch noch immer Bereiche, in denen die Gesetzgebung verbessert werden muss, obwohl die einzelnen Rechtsakte erst kürzlich erarbeitet oder novelliert wurden (z.B. für Kundgebungen und Demonstrationen sowie im Bereich Wahlen). Leider war es auf einigen Gebieten mit der einmaligen Ausarbeitung von Gesetzen nicht getan. Einige Gesetze wurden nur verabschiedet, um Termine einzuhalten, andere, um politischen Erfordernissen Rechnung zu tragen, was dazu geführt hat, dass der ganze Aufwand wiederholt werden muss und die Gesetze in relativ kurzer Zeit noch einmal neu ausgearbeitet oder aber geändert werden müssen. Dann wiederum gibt es Gesetze, deren verabschiedete Fassung der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der OSZE, akzeptabel erscheint, bei denen nunmehr aber bestimmte armenische Regierungsstellen Änderungen wünschen, bevor die Gesetze überhaupt in Kraft getreten sind (z.B. das Gesetz über die Informationsfreiheit). Insgesamt wird die Reform der Gesetzgebung in Armenien also noch einige Jahre dauern und die OSZE wird geduldig versuchen, diesen Prozess zu unterstützen. Die dafür notwendigen Mittel sind jedoch nicht immer leicht zu bekommen und das wird auch nicht eben einfacher, wenn bereits geleistete Arbeit wieder und wieder gemacht werden muss.

Last but not least darf mit Blick auf die menschliche Dimension eine der wichtigsten Tätigkeiten des BDIMR (und das nicht nur in Armenien) nicht fehlen: die Wahlbeobachtung. Im ersten Halbjahr 2003 hat das BDIMR beide Wahlgänge der Präsidentschaftswahlen und die Parlamentswahlen beobachtet. Die Wahlen entsprachen zwar laut BDIMR nicht den internationalen Standards, die Wahlbeobachtung und die entsprechenden Folgemaßnahmen sind jedoch wichtig für Verbesserungen in diesem Bereich. Die Wahlbeobachtung, die sich wie üblich über mehrere Wochen hinzog und zu der auch eine anschließende umfassende Wahlanalyse gehört, zeigte eine Reihe von Gebieten auf, in denen Korrekturen vorgenommen werden müssen. Dies wird das OSZE-Büro und die armenischen Behörden bis weit in das Jahr 2004 hinein und noch darüber hinaus beschäftigen. Obwohl die OSZE Armenien

für die Reform seiner Wahlgesetzgebung in den vergangenen Jahren bis zu den jüngsten Änderungen des Wahlgesetzes im Jahr 2002 seine Expertise zur Verfügung gestellt hat, haben die Wahlen des Jahres 2003 gezeigt, dass weitere Verbesserungen der Gesetze, vor allem aber der Wahlverwaltung notwendig sind. Bei Ersterem kann die OSZE helfen. Letzteres aber ist eher eine Frage des politischen Willens – und den müssen die Armenier schon selbst aufbringen, obwohl die OSZE natürlich versucht, die armenische Regierung davon zu überzeugen, dass eine Verbesserung der Wahlverwaltung nur zu positiven Veränderungen im Land führen kann.

Medienfreiheit ist ein weiteres Gebiet, auf dem sich die OSZE in den letzten Jahren zunehmend engagiert hat. Die Ausarbeitung von Mediengesetzen, vor allem des Gesetzes über Masseninformatio und des Gesetzes über die Informationsfreiheit, aber auch das Bemühen um Änderungen im Rundfunk- und Fernsehgesetz haben dieses Arbeitsgebiet stärker in den Vordergrund gerückt. In diesem Zusammenhang hat sich in den vergangenen Jahren auch die Zusammenarbeit mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit vertieft, dessen Büro Expertise für Gesetzesentwürfe zur Verfügung gestellt, medienrelevante Entwicklungen in Armenien kommentiert und Beratung geleistet hat.

Die Bilanz der beiden letzten Jahre auf dem Gebiet Medienfreiheit fällt in Armenien nicht besonders positiv aus. Das OSZE-Büro sah sich daher veranlasst, sich verstärkt mit diesem Bereich zu befassen. Im April 2002 wurden die Sendelizenzen zweier Fernsehsender, die allgemein als unabhängig galten, im Zuge des neuen Ausschreibungssystems, das nach der Verabschiedung des Rundfunk- und Fernsehgesetzes eingeführt worden war und das nach Ansicht internationaler Experten einige Mängel aufweist, nicht erneuert. Sie scheiterten nicht nur mit ihrer erstmaligen Bewerbung um die Erneuerung ihrer Sendelizenz nach dem neuen System, sondern haben seither auch in den vergangenen zwei Jahren an zahlreichen weiteren Ausschreibungen vergeblich teilgenommen. Da das Fernsehen die Hauptinformationsquelle für die meisten Armenier ist, ist es durchaus Besorgnis erregend, dass Fernsehsender, die abweichende Ansichten vertreten, keine Sendelizenzen erhalten. Bereits 2003 hatte die damalige Wahlbeobachtungsmission kritisiert, dass der Bevölkerung der Zugang zu einem breiten Meinungsspektrum verwehrt war. Obwohl Gewaltverbrechen in Armenien selten sind (mit der krassen Ausnahme der Attentate im Parlament am 27. Oktober 1999), ist es in den letzten Jahren zu einigen schwerwiegenden, wenn auch nur vereinzelt Gewalttaten gegen Journalisten gekommen. 2002 erlitt ein Journalist Verletzungen durch eine Handgranate, die nach ihm geworfen wurde, und der Leiter des staatlichen Fernsehsenders wurde ermordet. In jüngster Zeit hat die Gewalt gegen Journalisten, die über Versammlungen der Opposition im April 2004 berichteten, viel Kritik von Seiten der OSZE und der internationalen Gemeinschaft nach sich gezogen.

Schlussfolgerung

Streng genommen hat Armenien zwar auf seinem demokratischen Reformkurs noch viel zu leisten; bedenkt man jedoch den Ausgangspunkt und das Umfeld, in dem Armenien agiert, hat das Land bereits große Fortschritte gemacht. Die Hauptaufgabe besteht nun darin, diesen Weg fortzusetzen, ohne an Tempo zu verlieren.

In diesem Zusammenhang wächst und gedeiht die Zusammenarbeit zwischen Armenien und der OSZE, vor allem durch ihre Präsenz vor Ort, das OSZE-Büro in Eriwan auf vielen Gebieten und trägt zur Sicherheit und Stabilität in Armenien bei. Die OSZE ist durch ihre Feldpräsenz ein Forum, in dem Probleme auf allen Ebenen und in gemeinsamen Bemühungen aufgeworfen, diskutiert und angegangen werden können. Politische und diplomatische Instrumente sind ein Teil dieser Arbeit. Konkrete Aktivitäten und Projekte in jeder der drei Dimensionen des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE sind ein weiterer. Durch Beobachtung und Beratung, die Förderung verantwortlicher Regierungsführung und des demokratischen Institutionenaufbaus trägt die OSZE zur Entwicklung einer stabilen und sicheren Staatlichkeit Armeniens auf seinem Weg nach Europa bei.

Der Konflikt um Berg-Karabach

Der vorliegende Beitrag befasst sich zunächst mit den Ursachen des aserisch-armenischen Konflikts um Berg-Karabach und seiner Dynamik und geht dabei insbesondere auf die Entstehung des Nationalismus beider Völker ein. In einem zweiten Teil wird der Einfluss internationaler Akteure auf den Konflikt kurz dargestellt. Abschließend werden im dritten Teil sowohl militärische Optionen als auch friedliche Wege zur Beilegung des Konflikts erörtert, wobei die Bemühungen der OSZE als Vermittler besondere Berücksichtigung finden.

Die Hintergründe des Konflikts

Kaum einer ahnte beim Ausbruch des so genannten armenisch-tatarischen Krieges¹ im Jahre 1905, dass dieser zu neuen interethnischen Spannungen im Kaukasus führen würde, die noch 100 Jahre später Nachwirkungen haben sollten. Die Zusammenstöße, die damals im ölreichen Baku begannen und mehr oder weniger spontan auf diejenigen Gebiete übergriffen, die von Armeniern und Aseri gemeinsam besiedelt wurden, hatten generell sozioökonomische Ursachen. Die in ihrer großen Mehrheit armen Aseri ließen sich von den russischen Gouverneuren in klassischer „Teile-und-herrsche“-Manier dazu provozieren, ihre Nachbarn zu überfallen, wohlhabende armenische Handwerker und Kaufleute, die sie als skrupellose Ausbeuter empfanden. Nach rund 1.000 Jahren friedlicher Koexistenz forderten diese ersten gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den beiden ethnischen Gruppen nun beinahe 10.000 Opfer.

Es war ein historischer Wendepunkt. Der erstarkende armenische volksrevolutionäre Nationalismus, der nach den Pogromen von 1894-1896 allmählich ausgeprägt antiosmanische Züge annahm, wurde nun um das Feindbild des „Aseri-Türken“ bereichert und erhielt ein dauerhaft antitürkisches und antiislamisches Profil. Nach dem Massaker bzw. dem Völkermord² an den

1 Anders als die Armenier, die schon immer über eine deutlich ausgeprägte ethnische Identität verfügten, gab es stets eine gewisse Unsicherheit bei der Bestimmung der ethnischen Identität und Selbstwahrnehmung der heutigen Aseri, wie es auch bei anderen Turkvölkern der Fall war. In der jüngeren Geschichte werden sie als aserbajdschanische/transkaukasische Tataren (Zarenzeit), Türken (teilweise Eigenbezeichnung; offizielle Bezeichnung in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts), Muslime (teilweise Eigenbezeichnung; offizielle Bezeichnung von 1918-1936) und Aserbajdschaner (1918-1920, 1936/1937 bis heute) bezeichnet.

2 Nach Überzeugung der Armenier handelte es sich bei den Massakern, bei denen 1915 ca. 1,5 Millionen Armenier im Osmanischen Reich getötet wurden, um einen geplanten Völkermord. Ankara hingegen weist den Begriff „Völkermord“ offiziell zurück, gesteht aller-

Armeniern im Jahre 1915 strömten Zehntausende verzweifelter und aufgebrachter Flüchtlinge ins russische (Ost-)Armenien, dessen Einwohner jedoch zu mindestens einem Drittel ethnische Aseri waren, denen traditionell das fruchtbare Ackerland gehörte. Der geringste Anlass reichte nun aus, einen erneuten armenisch-aserischen Konflikt zu entzünden. In der Folge der beiden russischen Revolutionen und komplizierter regionaler Entwicklungen entstand 1918 die Unabhängige Armenische Republik, die von Ultranationalisten der Partei der Daschnaken regiert wurde. Diese begannen schon bald massiv gegen die aserische (und türkische) Bevölkerung in der Republik vorzugehen, was durch den Einfall türkischer Truppen unter Kazim Karabekir Pascha in Armenien während des armenisch-türkischen Krieges (1920) noch weiter verstärkt wurde. Ethnisch motivierte Morde und ethnische Säuberungen forderten Tausende zumeist turkstämmige Opfer, die der Unterstützung ihrer türkischen Landsleute bezichtigt wurden und zu Zehntausenden fliehen mussten.³ Zu diesem Zeitpunkt erhielt der bis dahin ethnische Konflikt eine territoriale Dimension, als zwischen den gerade erst entstandenen Republiken Armenien und Aserbaidschan ein blutiger Krieg (1919-1920) um eine Reihe umstrittener Gebiete mit gemischt armenisch-aserischer Bevölkerung ausbrach, nämlich Sangesur, Nachitschewan und eben Karabach. Durch den Bürgerkrieg, der dem Karabach-armenischen Aufstand gegen Baku im Jahre 1918 folgte, aber auch durch Hunger und Epidemien verlor Karabach ein Fünftel seiner Bevölkerung.

Der Krieg, in dessen Verlauf beide Seiten jeweils kurzzeitige Erfolge erringen konnten, endete erst mit der Besetzung Aserbaidschans und später auch Armeniens durch die 11. Rote Armee im Jahr 1920 bzw. 1921. 1921 zwang die Zentralregierung in Moskau den Führer der aserischen Kommunisten, Nariman Narimanow, der Übergabe – oder aus armenischer Sicht der Rückgabe – von Nachitschewan, Sangesur und Karabach an Armenien zuzustimmen. Kurz darauf widerrief Narimanow jedoch seine Zustimmung und einige Monate später verpflichtete sich die Führung in Moskau im sowjetisch-türkischen Vertrag „Über Brüderlichkeit und Freundschaft“ (Moskauer Vertrag von 1921), Karabach und Nachitschewan nach vergeblichen Protesten der Armenier an Aserbaidschan zu geben. In den Jahren 1923 bis 1924 entstand so innerhalb der Aserbaidschanischen Sozialistischen Sowjetrepublik eine völlig neue Gebietseinheit, die es nie zuvor gegeben hatte: der Autonome Be-

dings ein, dass der Tod von bis zu 300.000 Armeniern z.T. auf die von den Jungtürken organisierten Deportationen, z.T. aber auch auf den Bürgerkrieg zurückzuführen ist, der zu jener Zeit in Anatolien herrschte; gleichzeitig verweist Ankara auf eine ebenso hohe Zahl von Opfern unter der türkischen Zivilbevölkerung. Türkische Quellen machen hierzu sehr unterschiedliche Angaben.

3 Im 20. Jahrhundert (in den 20er Jahren sowie 1947 und 1965) mussten weitere Zehntausende ethnischer Aseri Armenien verlassen und flohen nach Aserbaidschan. Gleichzeitig wurden die ursprünglich mehrheitlich aserisch-türkischen Ortsnamen im Gebiet des heutigen Armenien armenisiert bzw. aus armenischer Sicht rearmenisiert. Daneben wurden die meisten archäologischen Zeugnisse aserisch-türkischer Besiedlung in Armenien zerstört.

zirk Berg-Karabach (russisch: Nagornyj Karabach), der ungefähr die Hälfte des historischen Territoriums von Karabach umfasste und in dem über 90 Prozent der Einwohner Armenier waren.

Moralische Argumentation beider Seiten

Das Tauwetter der späten 1980er Jahre beendete eine weitere Periode friedlicher Koexistenz zwischen Armeniern und Aseri innerhalb und außerhalb Berg-Karabachs, die es trotz eines gewissen Misstrauens und aller Spannungen doch noch immer gab. Gewalt in der aserisch-armenischen Vergangenheit wurde von der offiziellen sowjetischen Ideologie der „Völkerfreundschaft“ strikt tabuisiert und nie öffentlich debattiert. Außerdem stellte die Nähe der Kulturen und Traditionen sicher, dass es im alltäglichen Kontakt zwischen den Volksgruppen kaum zu Konflikten kam, was allein schon die relativ hohe Zahl ethnisch gemischter Ehen zeigt.

In den letzten Jahre der maroden Sowjetunion versuchte die örtliche Intelligenzija zunehmend, eine neue, von den ideologischen Klischees der Sowjetzeit befreite nationale Identität zu schaffen. Da jedoch gleichzeitig der Konflikt wieder eskalierte, ging die ersehnte „Wiederentdeckung der Nation“ Hand in Hand mit der Episierung des Konflikts und der Konstruktion des Bildes vom „Erzfeind“, so dass die Idee der „nationalen Wiedergeburt“ als solche unmittelbar mit der Frage nach dem Besitzerhalt Karabachs (aus Sicht der Aseri) bzw. der Rückgewinnung Karabachs (aus armenischer Sicht) verbunden war. Das erklärt, warum es sich grundsätzlich und weitgehend auch um einen Identitätskonflikt handelt. Für Armenier wie für Aseri wurde die Verteidigung ihres ausschließlichen und unzweifelhaften „historischen Rechts“ auf Karabach und die ethno-politische Herrschaft über das Gebiet zum zentralen Element der postsowjetischen „Wiederherstellung von Gerechtigkeit“.

In der armenischen traditionellen Geschichtsschreibung umfasst die Geschichte der autochthonen ethnischen Gemeinschaft der Armenier 3.000 Jahre. Aseri gelten im Gegensatz dazu als Nachfahren „unzivilisierter“ turkstämmiger Nomaden, die vor noch nicht allzu langer Zeit „irgendwo aus dem Altai“ kamen und daher als „Gäste“ keinen moralischen Anspruch auf ein eigenes Gebiet im Kaukasus haben. Die kriegerischen Fürstentümer von Berg-Karabach (oder auf Armenisch: Arzach) wurden für die Armenier – denen der endgültige Verlust staatlicher Souveränität mit dem Untergang des Königreichs Kilikien im Jahre 1375 noch immer in schmerzlicher Erinnerung ist – zum einzigen historischen Teil des so genannten „Großarmenien“, „in dem die Tradition nationaler Souveränität bis ins Spätmittelalter ungebrochen

blieb“.⁴ Auch in den Jahren 1919 bis 1920 wurde die „unbezwingbare Festung“ Berg-Karabach trotz beachtlicher militärischer Erfolge des Gegners nie ganz erobert. Selbst die Errichtung des aserisch-türkischen Khanats Karabach Mitte des 18. Jahrhunderts wird in der Überlieferung als das Resultat (feudalen) Brudermords und Verrats unter Armeniern dargestellt.

Auf aserischer Seite wird seit einigen Jahren das Bestreben deutlich, die Anwesenheit der Turkvölker im Gebiet des Südkaukasus vom allseits angenommenen 11. Jahrhundert (Seldschuken-Theorie) auf das 6. oder 7. Jahrhundert (Chasaren-Theorie) „zurückzudatieren“. Nach einer anderen, der „albanischen Theorie“, die offenbar Eingang in die heutige offizielle aserbajdschanische Staatsdoktrin gefunden hat, war das Gebiet Karabach integraler Bestandteil des Staates der kaukasischen Albaner, eines autochthonen kaukasischen Volkes, das islamisiert und später von einwandernden Turkstämmen turkisiert wurde und daher eine wichtige Rolle in der Ethnogenese der Aseri spielte. Nach dieser Auffassung waren die Karabach-Armenier ursprünglich (kaukasische) Albaner, die im frühen Mittelalter von den Armeniern gregorianisch-armenisch christianisiert wurden. Als Nachkommen der dortigen Mehrheit der Albaner (und dort siedelnder Turkstämme) hätten die Aseri ein naturgegebenes Recht auf Karabach, das „seit undenklichen Zeiten“ integraler Bestandteil türkischer (aserischer) Staaten gewesen sei.⁵ Zeitgenössische aserische Historiker führen ebenfalls an, dass Petersburg nach der (russischen) Eroberung der Region (1801-1828) die Umsiedlung Hunderttausender türkischer und persischer Armenier in die Khanate Jerewan und Nachitschewan (deren Territorium heute zunehmend als „Westaserbajdschan“ bezeichnet wird), die Jahrhunderte lang von Khanen und Begs, die der aserischen Mehrheit angehörten, regiert worden waren, betrieb, um so eine „armenische Provinz“ zu errichten. Weitere Zehntausende von Armeniern vor allem aus Persien wurden im Gebiet des ehemaligen Khanats Karabach angesiedelt. So entstand später der Mythos von den Armeniern als „heimtückische und undankbare Gäste“.

4 Patrick Donabedian, *Ancient and Medieval Karabakh*, in: Christopher J. Walker (Hrsg.), *Armenia and Karabakh: The Struggle for Unity*, London 1991, S. 79 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

5 Die zunehmend populäre Ideologie des Turkismus begründet den Anspruch, wichtige Regionalstaaten, die ursprünglich von lokalen Turkstämmen oder -dynastien wie den Seldschuken, Ak Koyunlu, Kara Koyunlu, Safawiden, Afscharen oder Qajaren gegründet bzw. regiert wurden, als „aserisch“ zu bezeichnen. Heute trifft man daher relativ häufig auf Bezeichnungen wie z.B. „der aserbajdschanische Staat der Qajaren“. Diese Sichtweise ermöglicht es den Aseri zudem, die Herrschaft über Karabach dauerhaft für sich zu beanspruchen, indem sie z.B. behaupten, das Khanat Karabach habe zu Beginn des 19. Jahrhunderts zum aserbajdschanischen Staat der Qajaren gehört, womit sie den Vasallenstatus gegenüber Persien leugnen.

Das ideologische und machtpolitische Vakuum, das mit dem Niedergang der Sowjetunion immer deutlicher zutage trat, sowie die Unfähigkeit bzw. der Unwille der Zentralregierung, Konflikte zu verhüten, führten zu einem Vertrauensverlust gegenüber den lokalen sowjetischen Organen und parallel dazu zur Entstehung nationalistischer Vereinigungen (der Aserbaidzhanischen Volksfront bzw. des Karabach-Komitees in Armenien), denen die Karabach-Frage eine willkommene Gelegenheit war, sich zu profilieren und letztendlich an die Macht zu gelangen. Die Rhetorik der Nationalisten, ihr Bemühen, „wahren Patriotismus“ zu demonstrieren, ihre Hingabe an die nationalen Interessen und ihre Entschlossenheit, diese (im Gegensatz zu den lokalen kommunistischen Parteibossen, die traditionell auf Moskau blickten) auch durchzusetzen, ließ nur wenig Raum für Verhandlungen und Kompromisse.

Die Unzufriedenheit der Karabach-Armenier mit der Politik der schrittweisen Aserbaidzhanisierung des Autonomen Gebiets korrespondierte gegen Ende der 1980er Jahre nicht nur mit dem Lobbyismus der armenischen Intelligenzija im Kreml, sondern wurde von diesem noch zusätzlich angeheizt. Die armenischen Intellektuellen gründeten das Karabach-Komitee, das sich die Aufhebung des „Beschlusses von Josef Stalin“, Karabach und Nachitschewan Aserbaidzhan zuzuschlagen, zum Ziel gesetzt hatte.⁶ In der Atmosphäre eines in nie zuvor gekanntem Ausmaß anwachsenden Nationalismus gewannen auch nebensächliche Probleme, wie z.B. Bakus Weigerung, armenische Geschichte in die Lehrpläne der Schulen in Karabach aufzunehmen, fundamentale Bedeutung: „Ein zunächst geringfügiges und konkretes Anliegen wird im Zuge der schmerzvollen Geschichte einer eskalierenden Auseinandersetzung schnell von hochtrabenden und allumfassenden Positionen verdrängt und stößt bei der anderen Seite auf grundsätzliche Intoleranz.“⁷ Unmittelbarer Auslöser des Konflikts waren Zusammenstöße im Dorf Tschardakli im Norden Berg-Karabachs. Die Mehrheit der dort ansässigen Armenier hatte sich geweigert, die Ernennung eines Aseri zum Leiter einer Sowchose zu akzeptieren. Die Nachricht gelangte rasch nach Eriwan, wo sich ursprünglich zum Thema Umweltschutz stattfindende Demonstrationen mit Tausenden von Teil-

6 Laut der letzten sowjetischen Volkszählung aus dem Jahr 1989 bestand die Bevölkerung Berg-Karabachs zu 76,9 Prozent aus Armeniern (in absoluten Zahlen: 145.500); Aseri machten 21,5 Prozent aus (40.600) und lebten vorwiegend in der Stadt Schuscha/Schuschi (Schuscha ist der aserische, Schuschi der armenische Name) und deren Umgebung. Gegenüber der vorangegangenen Volkszählung hatte sich der Anteil der Aseri damit erheblich erhöht. In Nachitschewan machten die Aseri nach der Vertreibung der Armenier in den 20er und 30er Jahren des 20. Jahrhunderts beim Zerfall der Sowjetunion interessanterweise fast 100 Prozent der Bevölkerung aus. Die Angst, „dasselbe Schicksal wie die Nachitschewan-Armenier zu erleiden“, die von den Aktivisten in Eriwan noch geschürt wurde, war ein wesentlicher Faktor bei der Mobilisierung der Karabach-Armenier. Viele Armenier haben die heutige Situation nie akzeptiert; 1936, 1947 und 1965 ergingen daher Appelle an Moskau, Karabach wieder an Armenien anzuschließen.

7 Dean Pruitt/Jeffrey Rubin, *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*, New York 1986, S. 64.

nehmern in Windeseile in Demonstrationen zur Unterstützung der „Wiedervereinigung mit Arzach“ verwandelten, deren Teilnehmerzahl gleichzeitig erheblich answoll. Schon bald begann die Vertreibung ethnischer Aseri (sowie einiger muslimischer turksprachiger Kurden) aus Armenien und Karabach, begleitet von Gewalt und Plünderungen. Am 26. Februar 1988 gelangten erstmals Berichte über blutige Auseinandersetzungen, bei denen in der Nähe von Agdam zwei aserische Jugendliche getötet worden waren, an die Öffentlichkeit. In den folgenden drei Tagen verübten aserische Flüchtlinge aus Armenien und – angeblich vorzeitig aus der Haft entlassene – Kriminelle Pogrome gegen die armenische Bevölkerung in der nahe Baku gelegenen Stadt Sumgait, in die von sowjetischen Soldaten sträflicherweise nicht eingegriffen wurde. Die Ereignisse von Sumgait ließen die Gespenster der Vergangenheit lebendig werden und passten perfekt zu den neuen ideologischen Konstrukten der armenischen Nationalisten, den Pionieren der Karabach-Bewegung. Ein weiteres Tabu wurde bereits am 24. April desselben Jahres gebrochen, als auf einer Massenveranstaltung in Eriwan, auf der seit 1965 in jedem Jahr des Völkermords an den Armeniern gedacht wird, die „Aseri-Türken“ öffentlich mit den osmanischen Türken gleichgesetzt wurden. Die Armenier sahen sich in der Überzeugung bestärkt, sich verteidigen zu müssen, und begannen mit Unterstützung der armenischen Diaspora nun unverzüglich mit der Aufstellung eigener Streitkräfte.

In den Jahren 1989-1990 eskalierte der Konflikt: Bewaffnete Zusammenstöße in Berg-Karabach und umliegenden Regionen nahmen zu, die Zahl der Opfer stieg. Bewaffnete Armenier und Aseri griffen sogar dort stationierte sowjetischen Truppen an oder verhandelten mit deren Kommandeuren, um sich Waffen und Munition zu beschaffen. Am 28. November 1989 schaffte Moskau die Direktverwaltung des Autonomen Gebiets durch die Zentralregierung, die rund ein Jahr zuvor errichtet worden war, wieder ab und dokumentierte damit seine Unfähigkeit, den eskalierenden Konflikt in den Griff zu bekommen. Am 1. Dezember erklärte der Oberste Sowjet der Armenischen SSR Berg-Karabach einseitig zu einem Teil der Republik.

Die Ereignisse in Karabach wurden zur Mobilisierung sowohl der armenischen als auch der aserischen Öffentlichkeit benutzt. In Armenien entstand durch die Vereinigung des Karabach-Komitees mit anderen nationalistischen Gruppen die Armenische Allnationale Bewegung (AAB), die aus den Parlamentswahlen im Mai 1990 als stärkste Partei hervorging.⁸ In Aserbaidtschan hingegen hielten die Spannungen zwischen dem alternativen Machtzentrum der immer populärer werdenden Aserbaidtschanischen Volksfront unter dem Vorsitz des pantürkischen Nationalisten Abulfas Eltschibej und der offiziellen prosowjetischen kommunistischen Regierung unter der Leitung von Ajas

8 Nachdem der Führer der AAB, Lewon Ter-Petrosjan im August 1990 Vorsitzender des armenischen Obersten Sowjets geworden war und im Oktober 1991 mit überzeugender Mehrheit die Präsidentschaftswahlen gewonnen hatte, nahm die Macht der Kommunisten zusehends ab.

Mutalibow an. Vom 11. Januar 1990 an organisierte die Volksfront in Baku Massenproteste, an denen Hunderttausende Demonstranten teilnahmen und der aserbaidischen Regierung in der Karabach-Frage Untätigkeit vorwarfen; bei diesen Demonstrationen wurden auch bereits Forderungen nach Unabhängigkeit laut. Am 13. und 14. Januar attackierte eine fanatisierte Menschenmenge dort lebende Armenier, ohne dass die anwesenden sowjetischen Soldaten eingriffen; dabei kamen rund einhundert Menschen ums Leben. Die sowjetischen Streitkräfte nahmen das Massaker zum Anlass, am 20. Januar Baku zu stürmen. Dabei wurden über 130 aserische Zivilisten erschossen und mehrere Hundert schwer verletzt.

Mit der plötzlichen Auflösung der Sowjetunion war auch das letzte Hindernis für die endgültige Eskalation des Konflikts aus dem Weg geräumt. Während es den Armeniern in den letzten Jahren der Sowjetherrschaft gelungen war, eine kampfbereite Armee aufzubauen, hatte der Machterhalt der Kommunisten in Baku ähnliche Versuche erfolgreich unterbunden. Am 31. August 1991, noch in der Euphorie nach dem Fiasko des kurz zuvor gescheiterten Putschversuchs kommunistischer Hardliner in Moskau, erklärte Aserbaidschan seine Unabhängigkeit. Am 2. September erklärten sich auch die Karabach-Armenier für unabhängig, was sie mit einem eilig organisierten Referendum unermüdeten, in dem sich 99 Prozent der (armenischen) Bevölkerung für die volle Souveränität aussprachen. Das aserbaidische Parlament hob im Gegenzug die Autonomie Karabachs auf, was jedoch keinerlei Einfluss auf die weitere Entwicklung hatte.

Bereits im Winter 1991/1992 brach der Krieg in vollem Umfang aus. Bei der Einnahme der an der strategisch wichtigen Autobahn von Stepanakert, der Hauptstadt Karabachs, nach Agdam gelegenen und von Aseri bewohnten Stadt Chodschali in der Nacht vom 25. auf den 26. Februar 1992 kam es zu brutalen Folterungen, Vergewaltigungen und Hinrichtungen, bei denen 613 der 8.000 Einwohner ums Leben kamen und mehr als 1.000 verletzt wurden, zumeist Frauen, Kinder und Alte.⁹ „An der Eroberung von Chodschali und den darauf folgenden Angriffen auf andere aserische Städte und Dörfer nahmen ganze Einheiten des 366. Regiments der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) teil, obwohl deren eigentliche Aufgabe theoretisch darin bestand, großangelegte gewaltsame Konfrontationen zu verhindern.“¹⁰ Die gro-

9 Der 26. Februar ging als Tag des Völkermords von Chodschali in die Annalen ein und war einer der Grundsteine antiarmenischer Ressentiments, eine Art aserbaidisches Äquivalent zum armenischen 24. April. Zum offiziellen Tag des Völkermords an den Aserbaidschanern wurde hingegen der 31. März erklärt. An diesem Tag im Jahre 1918 wurden bei Straßenkämpfen in Baku 15.000 aserische Zivilisten von russischen Bolschewiki und armenischen nationalistischen Daschnaken getötet.

10 Svante Cornell, *Berg-Karabach: Dynamiken und Lösungsmöglichkeiten*, in: Dmitrij Furman (Hrsg.), *Aserbaidschan und Russland: Gesellschaften und Staaten*, Moskau 2001, S. 445 (in russischer Sprache). Im Zusammenhang mit dem Eingreifen russischer Truppen in den Konflikt sei die Operation „Ring“ („Kolzo“) erwähnt, die im Frühjahr 1991 begann. Die von Moskau geleitete Operation wurde von Einheiten der sowjetischen Armee und Elite-truppen des aserbaidischen Innenministeriums ausgeführt. Die Folge der Operation waren die Vertreibung Tausender Armenier aus den Bezirken Schaumian und Geranboi

ße Brutalität zielte wahrscheinlich vorsätzlich darauf ab, die Bevölkerung in Angst zu versetzen, und spielte eine große Rolle bei der erfolgreichen ethnischen Säuberung der besetzten Gebiete in den darauffolgenden Jahren.

Die Nachrichten aus Chodschali waren für die aserische Öffentlichkeit ein Schock; das Parlament zwang Präsident Mutalibow zum Rücktritt. Mutalibow kehrte allerdings nach einem Monat regelrechter Anarchie noch einmal ins Präsidentenamt zurück und konnte sich noch bis Mai an der Macht halten. Dann jedoch musste er nach einem von der Volksfront inszenierten Staatsstreich fliehen. Abulfas Eltschibej wurde Präsident. Zu einem erneuten Regierungswechsel kam es, als die Truppen Armeniens und Karabachs die größtenteils von Aseri bewohnte Stadt Schuscha einnahmen, „das Herz Karabachs“, seine historische Hauptstadt, die für das Nationalgefühl sowohl der Armenier als auch der Aseri von fundamentaler Bedeutung und für die Verteidigung des Gebietes strategisch wichtig ist. Die fast gleichzeitige Besetzung des Latschin-Korridors, der zu Aserbaidtschan gehört und Karabach mit Armenien verbindet, löste endgültig die logistischen Probleme der Armenier und war ausschlaggebend für den weiteren Verlauf des Krieges.

Nach der Niederschlagung des aserischen Angriffs im Sommer 1992 im Norden Berg-Karabachs eroberten die vereinigten Streitkräfte von Armenien und Karabach fast das gesamte Territorium der selbsternannten Republik und besetzten im Frühjahr des darauffolgenden Jahres Gebiete in Aserbaidtschan selbst mit entweder mehrheitlich aserischer (Fisuli) oder gemischt aserisch-kurdischer (Kelbadschar) Bevölkerung. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen forderte mit seiner Resolution 822 vom 30. April 1993 vergeblich den Rückzug der Armenier aus Kelbadschar mit der Begründung, dass von dort keine Gefahr für armenisch besiedelte Gebiete ausgehe. Die Armenier wollten natürlich ihre Verhandlungsposition für künftige Friedensgespräche mit Aserbaidtschan stärken.

Im Juni 1993 bahnte sich ein erneuter Staatsstreich an: Von Gjandscha aus setzte der aserische Oberst Suret Hüsejnow seine „Privatarmee“ – ausgerüstet mit Waffen und Munition des 104. Luftlanderegiments der russischen Armee – in Richtung Baku in Bewegung. Eltschibej floh in sein Heimatdorf in Nachitschewan, jedoch nicht ohne seinen ebenfalls aus Nachitschewan stammenden Landsmann Haidar Alijew – zu Sowjetzeiten Parteichef in Aserbaidtschan, Mitglied des Politbüros des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) und KGB-General – dazu aufzufordern, in die Hauptstadt zu kommen. In de Gaulle'scher Manier kehrte Alijew unverzüglich nach Baku zurück. Mit Moskaus Segen handelte er einen Deal mit Hüsejnow aus: Hüsejnow erhielt den Posten des Ministerpräsidenten und wurde gleichzeitig Verteidigungsminister, Alijew selbst übernahm das Amt

nördlich von Berg-Karabach und die Plünderung ihrer Häuser. Die Operation war als besondere „Belohnung“ des Kremls für die „Loyalität“ der aserbaidtschanischen Kommunisten gedacht. Sie wurde nach dem Scheitern des August-Putsches in Moskau und der Machtübernahme durch die demokratischen Kräfte um Boris Jelzin in Russland gestoppt.

des Parlamentspräsidenten und wurde damit zum Staatsoberhaupt der Republik. Er kündigte an die Nation zu festigen, eine eigene Armee aufzubauen und den katastrophalen Ruf, den das Land im Ausland hatte, zu verbessern.

Die Armenier nutzten in der Zwischenzeit das innenpolitische Chaos in Aserbaidschan und besetzten ohne nennenswerten Widerstand der demoralisierten aserischen Truppen Schritt für Schritt Agdam, Goradis, Kubatli, Dschebrail und Sangelan und gelangten bis an die aserbaidisch-iranische Grenze entlang dem Fluss Araks, was die iranische Armee dazu veranlasste, den Fluss demonstrativ zu überqueren. Durch die ethnischen Säuberungen und Grausamkeiten in Angst und Schrecken versetzt, flohen die Dorfbewohner noch bevor die armenischen Truppen ihr Gebiet erreichten, Hunderte starben in den Bergen an Entkräftung oder verhungerten. Die Resolutionen 853, 874 und 884 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Juli, Oktober und November 1993) verlangten den sofortigen und bedingungslosen Rückzug der armenischen Truppen aus den besetzten Gebieten, blieben aber ohne greifbares Resultat. Im Winter 1993/1994 begann die in aller Eile aufgebaute aserbaidische Armee eine umfangreiche, massive Offensive an der gesamten Front, die jedoch nach anfänglichen Erfolgen scheiterte. Zu diesem Zeitpunkt hatte keine der beiden Seiten mehr die Kraft zur Fortsetzung einer offensiven Kriegsführung. Am 12. Mai 1994 wurde in Moskau ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet, das seitdem anhält. Dennoch sterben seither jedes Jahr zwei- bis dreihundert Soldaten und Zivilisten durch Heckenschützen und Minen oder bei gelegentlichen Artillerieduellen.

Der Krieg forderte mindestens 30.000 Opfer, davon etwa 7.000 Armenier; etwa 1.100.000 Menschen, davon mindestens 800.000 Aseri, wurden vertrieben, sieben Bezirke Aserbaidschans, die zusammen 14 Prozent des aserbaidischen Territoriums ausmachen, sind besetzt (Latschin, Kelbadschar, Agdam, Fisuli, Kubatli, Dschebrail und Sangelan). Die Wirtschaft beider Länder war ruiniert. Aserbaidschan und die Türkei halten bis heute eine Blockade gegen Armenien aufrecht, Armenien seinerseits blockiert Nachitschewan. Infolge anhaltender Auswanderung ist die Bevölkerung Armeniens auf zwei Millionen geschrumpft.

Reaktionen aus dem Ausland

Aufgrund des Zeitpunkts seines Auftretens, seines geographischen Umfelds und seiner Bedeutung für die Sicherheit der Region fand der Karabach-Konflikt große Resonanz in der internationalen Diplomatie. Russlands Reaktion war von Anfang an entscheidend. Die Tatsache, dass das russische Innenministerium zunächst nur wenig Interesse an den Entwicklungen an der Südgrenze Russlands zeigte, fiel zeitlich zusammen mit den relativ eigenständigen Aktivitäten einzelner russischer Stellen, insbesondere des Verteidigungsministeriums und der Kommandanten der örtlichen Militärstützpunkte.

Dennoch war Russlands Vorgehen nicht ganz so chaotisch wie es auf den ersten Blick schien. Bereits im Mai 1992 war „eine merkwürdige Serie von Zufällen“¹¹ zu beobachten: „Just nachdem Aserbaidschan sich geweigert hatte, dem Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit beizutreten, und auch seine Mitarbeit in der GUS ausgesetzt hatte, beschlossen die Armenier innerhalb weniger Tage ihre Offensive in Berg-Karabach, die zur Besetzung der Stadt Schuscha und zur Eröffnung des so genannten Latschin-Korridors nach Armenien führte.“¹² Eltschibej, der für den radikalen Schwenk in der Politik Aserbaidschans verantwortlich war, lehnte die Einrichtung russischer Militärbasen auf dem Territorium der Republik ebenso kategorisch ab wie die Stationierung russischer *Peacekeeping*-Truppen in Karabach. Zur selben Zeit fädelte er den so genannten „Jahrhundertvertrag“ mit führenden westlichen Ölgesellschaften über die Nutzung der gewaltigen aserbaidschanischen Ölvorkommen ein, der Ende Juni 1993 in London unterzeichnet werden sollte. Interessanterweise schloss der Vertrag jegliche Beteiligung russischer (und iranischer) Konzerne aus. Moskaus Interessen in der Großregion Kaukasus-Zentralasien waren damit ernsthaft gefährdet. Am 10. Juni 1993 kam es dann zu dem bereits erwähnten Marsch der Truppen Hüsejnows auf Baku, in dessen Folge der wenig flexible Eltschibej von dem scheinbar pro-russischen Politiker Alijew abgelöst wurde, der sein Land umgehend in die GUS zurückführte und sogar über die Möglichkeit, russische Militärstützpunkte auf aserbaidschanischem Boden zu errichten, mit sich reden ließ.

In Ankara weckte die Entstehung fünf unabhängiger Turkstaaten im Südkaukasus und in Zentralasien zu Beginn der 1990er Jahre geradezu euphorische Hoffnungen. Der ursprüngliche Versuch, stabile Beziehungen zu Armenien zu unterhalten, wich bald der Notwendigkeit, die „aserischen Brüder“ in ihrem Kampf gegen die Armenier zu unterstützen, insbesondere auch deshalb, weil die öffentliche Meinung großen Einfluss auf die Rhetorik und die Denkweise der staatlichen Stellen hatte.¹³ Aber auch pragmatischere Gründe sprachen für engste Beziehungen zu Baku, denn diese sicherten den gewünschten Zugang zum ölfreichen Kaspischen Meer und nach Zentralasien. Als Armenien 1992 Vorbereitungen für einen Angriff auf Nachitschewan traf, drohte Ankara überraschend mit der Anwendung des sowjetisch-türkischen Vertrags von Kars aus dem Jahr 1921, mit dem die Türkei den Status einer Schutzmacht für Nachitschewan (ebenso wie für Adscharien/Georgien) erhalten hatte, und entsandte demonstrativ Streitkräfteeinheiten an die tür-

11 Jan Wanner, *Russische Politik und die Kaukasusregion*, in: Bohuslav Litera/Lubos Švec/Jan Wanner/Bohdan Zilynskyj (Hrsg.), *Russland? Die Beziehungen zwischen den postsowjetischen Republiken*, Prag 1998, S. 120 (in tschechischer Sprache).

12 Ebenda.

13 Kurz nach dem Fall der Stadt Kelbadschar stellte der damalige türkische Präsident Turgut Özal beispielsweise fest, es sei „höchste Zeit, Armenien die Zähne zu zeigen“. Seit der Machtübernahme Robert Kotscharjans in Eriwan im Jahr 1998 bemühen sich die armenische Regierung und die Diaspora um die internationale Anerkennung des Völkermordes an den Armeniern (1915), was zu einer weiteren Verschlechterung der türkisch-armenischen Beziehungen geführt hat.

kisch-armenische Grenze. Die mit der Karabach-Frage verbundenen internationalen Spannungen erreichten ihren Höhepunkt, als der Oberbefehlshaber der Vereinigten Streitkräfte der GUS, Marschall Schaposchnikow, Ankara für den Fall einer türkischen Militärintervention mit dem dritten Weltkrieg drohte. In den folgenden Jahren begnügte sich Ankara mit der Unterstützung Aserbaidschans auf internationaler Ebene, einer Wirtschaftsblockade gegen Armenien und der Entsendung türkischer Militärausbilder für die aserbaid-schanische Armee bzw. mit der Ausbildung aserbaid-schanischer Offiziere in türkischen Militärakademien und versucht so, normale Beziehungen zu Moskau sicherzustellen.

Die rapide Verschlechterung der armenisch-türkischen Beziehungen ließ die alten Ängste der Armenier, als „Insel des Christentums“ von feindlichen muslimisch-türkischen Mächten eingekreist zu sein, rasch wieder aufleben. Tatsächlich wurde deutlich, dass die Überlebenschance Armeniens, mit seinen kaum drei Millionen Einwohnern zwischen der Türkei mit 65 Millionen und Aserbaidshan mit sieben Millionen Einwohnern gelegen, im Falle eines größeren Konflikts gelinde gesagt unsicher wäre. In der eingetretenen „geopolitischen Pattsituation“ erschien die politische und militärische Zusammenarbeit – oder besser gesagt der Zusammenschluss – mit Russland unerlässlich. Dementsprechend wurde nahe der armenisch-türkischen Grenze die russische 102. Militärbasis errichtet. Informationen zufolge, die den Medien Ende der 1990er Jahre zugespielt wurden, erhielt Armenien von Russland allein in den Jahren 1996-1998 Militärhilfe in Höhe von einer Milliarde US-Dollar, darunter u.a. das seinerzeit modernste Luftabwehrsystem S-300 sowie Kampfflugzeuge vom Typ MiG-29. Dieser Trend hielt in den folgenden Jahren an.

In Teheran löste die Errichtung eines unabhängigen aserbaid-schanischen Staates nördlich des eigenen iranischen (Süd-)Aserbaid-schan Sicherheitsbedenken aus, da rund ein Drittel der 70 Millionen Einwohner des Iran ethnische Aseri sind. Die Befürchtung der Iraner, die Existenz eines mächtigen und ölreichen Aserbaid-schan mit engen Verbindungen zur Türkei (und in ihrer Wahrnehmung auch zu den USA und Israel) könnte zur Stärkung separatistischer Bestrebungen der iranischen Aseri führen, schien sich durch die unglückliche Ankündigung Präsident Eltschibejs, die „Wiedervereinigung Aserbaid-schans“ sei „eine Angelegenheit von höchstens fünf Jahren“, zu bestätigen. Dieses Szenario führte zu der paradoxen Situation, dass der schiitische Iran *de facto* das christliche Armenien im Krieg gegen das schiitische Aserbaid-schan unterstützte, während die pragmatisch denkende Teheraner Regierung gleichzeitig unter dem Druck der iranischen Aseri und einer islamistisch gesinnten Öffentlichkeit versuchte, sich als unabhängigen Schlichter und Vermittler darzustellen. In den 1990er Jahren entstand so ein strategisches russisch-iranisch-armenisches Dreieck, das zum Ziel hatte, Aserbaid-schan zu isolieren, die Türkei in Schach zu halten und den Einfluss der Ver-

einigten Staaten in der Kaukasus-Region und im kaspischen Raum so weit wie möglich zu reduzieren.

Die US-amerikanische Politik war im ersten Drittel der 1990er Jahre durch Ignoranz und mangelndes Interesse an der vom Krieg zerrütteten Region geprägt, die als legitime Wirkungsstätte Russlands wahrgenommen wurde. Die mächtige armenische (und griechische) Lobby in den Vereinigten Staaten erhielt so die Gelegenheit, die amerikanische Politik in Bezug auf den Karabach-Konflikt und die aserisch-armenischen Beziehungen generell wesentlich mitzugestalten. Im Oktober 1992 bezeichnete der Kongress im Abschnitt 907 des so genannten *Freedom Support Act* Aserbaidschan als Aggressor und verbot jegliche Hilfsleistungen an Aserbaidschan bis zur Aufhebung der Blockade und zur Einstellung des Einsatzes von Gewalt gegen Karabach und Armenien. Seit jedoch im Jahr 1994 endlich der mehrfach verschobene „Jahrhundertvertrag“ unter massiver Beteiligung US-amerikanischer und britischer Ölgesellschaften in Baku unterzeichnet worden war, begann sich Washingtons Haltung allmählich zu ändern. Im selben Jahr wurde der Südkaukasus zur „Zone vitaler Interessen“ der USA erklärt. Im Laufe der 1990er Jahre wertete die Clinton-Regierung ihre Beziehungen zu Aserbaidschan, der Türkei und Georgien auf, um eine alternative Transportroute für kaspisches Erdöl unter Umgehung russischen Hoheitsgebietes zu erschließen (Pipeline-Projekt Baku-Tiflis-Ceyhan). Um den ununterbrochenen Export von Öl aus dem Kaspischen Meer sicherzustellen und den Einfluss Russlands in der Region einzudämmen, drängen die USA nunmehr grundsätzlich auf eine rasche Lösung des Karabach-Konflikts.

*Der Friedensprozess*¹⁴

Unmittelbar im Anschluss an ihre offizielle Unabhängigkeitserklärung traten Armenien und Aserbaidschan der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Teilnehmerstaaten bei. Die KSZE bildete daraufhin die aus 13 Teilnehmerstaaten bestehende so genannte Minsker Gruppe, die sich mit der Beilegung des Karabach-Konflikts befassen sollte. Interessanterweise war dieser Konflikt der erste Fall überhaupt, in dem die Vereinten Nationen einer regionalen Sicherheitsorganisation ein Vermittlungsmandat erteilten. Obwohl die Bemühungen der KSZE/OSZE rückblickend als Fehlschlag bezeichnet werden können, ist es ihr doch mehr als jedem Einzelvermittler – Russland, Iran, Kasachstan, USA usw. – gelungen, ein notwendiges Forum für ständige Verhandlungen zur Verfügung zu stellen. Das Scheitern der OSZE ist einerseits darauf zurückzuführen, dass sie zu

14 Dieses kurze Kapitel erhebt nicht den Anspruch, die Chronologie und Beschreibung der Friedensbemühungen der OSZE im Karabach-Konflikt in vollem Umfang und exakt wiederzugeben, sondern stellt lediglich einen Überblick über die wichtigsten von der OSZE vermittelten Verhandlungsansätze dar.

Beginn weder über genügend Kenntnisse über die Region noch über geeignete Konfliktlösungsmechanismen verfügte. Andererseits lag es aber auch an den diametral entgegengesetzten Standpunkten der Konfliktparteien, Armenien, Karabach und Aserbaidshan. Von Nachteil war darüber hinaus, dass Russland über weite Strecken die Zusammenarbeit in der Minsker Gruppe verweigerte, um eigene Partikularinteressen durchzusetzen.

Obwohl ein Kompromiss zwischen den Konfliktparteien im Laufe der nunmehr dreizehnjährigen Verhandlungen mehrfach greifbar nahe war, kam er entweder aufgrund der hektischen Entwicklungen auf dem Schlachtfeld (1993) oder infolge innerer politischer Veränderungen in einem der beteiligten Länder (Armenien 1998) letzten Endes nie zustande.

Armeniens Ausgangspunkt in den Verhandlungen ist das Recht auf nationale Selbstbestimmung. Da es sich um einen Konflikt zwischen Aserbaidshan und der Republik Berg-Karabach handle,¹⁵ müssten die Verhandlungen zwischen Baku und Stepanakert geführt werden, so der Standpunkt Armeniens. Eriwan macht offiziell geltend, dass es Karabach in den Friedensverhandlungen lediglich vertrete, und betont, dass die endgültige Beilegung des Konflikts von Karabach gebilligt werden müsse; Armenien selbst werde sich mit jeder Lösung, die von Stepanakert akzeptiert wird, einverstanden erklären.

1998 legte Präsident Kotscharjan die Grundsätze für die Verhandlungen fest: a) das nationale Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung Berg-Karabachs, b) Sicherheitsgarantien für die armenische Bevölkerung Berg-Karabachs, was u.a. den Erhalt einer starken Armee und enge Beziehungen zu Armenien bedeutet, sowie c) die sich aus Punkt b) u.a. ergebende Notwendigkeit der ständigen Kontrolle des strategisch wichtigen Latschin-Korridors durch Armenien.

Im Gegensatz dazu beruft Aserbaidshan sich auf das Prinzip der territorialen Integrität und verweist darauf, dass die armenische Nation ihr Recht auf Selbstbestimmung bereits im Staat Armenien verwirklichte. Baku beharrt darauf, dass es einen Krieg gegen Armenien geführt habe (dessen Ursache die militärische Aggression Armeniens war, das einen Teil des aserbaidshanischen Hoheitsgebietes besetzt habe), und weigert sich beständig, Stepanakert (inzwischen umbenannt in Chankendi, wie es ursprünglich mit aserischem Namen hieß) als Verhandlungspartner anzuerkennen, da damit die Legitimität der selbsternannten Republik Berg-Karabach und somit auch ihrer Forderungen anerkannt würden. Als multiethnischer Staat befürchtet Aserbaidshan auch, dass jegliche nennenswerten Zugeständnisse an die Armenier anderen ethnischen Minderheiten, die in den Gebieten längs der aserbaidshanisch-russischen und der aserbaidshanisch-iranischen Grenzen leben (Lesgier,

15 Diese Auffassung steht im Widerspruch zu der öffentlichen militärischen Mobilmachung in Armenien und der direkten Beteiligung der armenischen Armee am Karabach-Konflikt. Interessanterweise hat Eriwan, was seine strategischen Interessen angeht, die Unabhängigkeit Berg-Karabachs nie anerkannt und auch nie versucht, sich mit Karabach zu vereinigen, obwohl der Beschluss des Obersten Sowjet der Armenischen SSR aus dem Jahr 1989 zur Eingliederung Berg-Karabachs nie aufgehoben wurde.

Awaren, Talischen), als schlechtes Beispiel dienen, separatistischen Bestrebungen Auftrieb geben und somit letztendlich sogar zur Auflösung Aserbaidschans als Staat führen könnten.

Die Haltung der Mehrheit der aserischen Bevölkerung – die, wie es scheint, auch die offizielle Haltung Bakus ist – wurde 2001 von Vertretern der wichtigsten Parteien wie folgt zusammengefasst: a) Berg-Karabach soll eine (unter Umständen umfangreiche) Selbstverwaltung im aserbaidshanischen Staatsverbund (unter Gewährleistung der vertikalen Beziehungen zwischen Baku und Stepanakert/Chankendi) zugestanden werden, b) die sieben besetzten Bezirke sind an Aserbaidshan zurückzugeben, c) den aserischen Flüchtlingen ist die sichere Rückkehr in diese Bezirke sowie nach Schuscha zu ermöglichen, d) Baku strebt eine friedliche Lösung des Konflikts an. Sollten die Verhandlungen jedoch scheitern, besteht Baku darauf, sein im Völkerrecht und in der Charta der Vereinten Nationen verankertes Recht auf territoriale Integrität – notfalls auch mit Gewalt – durchzusetzen.

Der Erfolg der Verhandlungen wird zu einem großen Teil dadurch erschwert, dass die allzu optimistischen Hoffnungen der aserbaidshanischen Diplomatie auf eine rasche Lösung an der Realität vorbei gehen. Baku sieht in der kaspischen „Öl-Diplomatie“ durchaus zu Recht ein Instrument zur Schaffung eines geeigneten internationalen Umfelds für die Gespräche mit Eriwan. Dafür ist es u.a. erforderlich, den Einfluss Russlands, des wichtigsten Verbündeten Armeniens, auf die Entwicklungen im Südkaukasus in Grenzen zu halten und sich das Wohlwollen Washingtons zu sichern, da Washington die Macht hat, Armenien zu einer flexibleren Haltung zu bewegen. Tatsächlich ist zumindest ein Teilerfolg dieses Ansatzes darin zu sehen, dass Eriwan und Stepanakert von der internationalen Gemeinschaft gezwungen wurden, ihre ursprüngliche Forderung nach völliger Unabhängigkeit Karabachs zurückzunehmen. Zusammen mit der Aussicht auf Milliarden Petro-Dollars reduziert dies jedoch die Bereitschaft Bakus – als die besiegte Seite –, sich die gegenwärtig eher unglückliche tatsächliche Lage der Dinge und die Notwendigkeit, Kompromisse zu schließen, einzugestehen. Die armenische Seite, die einen klaren militärischen Sieg errungen hat und derzeit die Lage in Karabach und den benachbarten besetzten Gebieten kontrolliert, ist kaum zu Konzessionen nach den Vorstellungen Bakus bereit, obwohl sie begreift, dass Kompromisse notwendig sind.

Ein entscheidendes Hindernis für die Lösung des Konflikts ist die Tatsache, dass es sich auch um einen Wertekonflikt handelt. Während Interessenkonflikte einfacher zu lösen sind, indem man z.B. nach vernünftigen wirtschaftlichen Regelungen sucht, die für beide Seiten vorteilhaft sind, sind Wertekonflikte im Glaubenssystem und in der Identität der Beteiligten verwurzelt. Kompromisse lassen sich daher, wenn überhaupt, nur schwer finden. In der Atmosphäre eines anhaltendes Sicherheitsdilemmas (statt Frieden gibt es nur einen Waffenstillstand) versuchen beide Regierungen, ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Mobilisierung aufrechtzuerhalten; die staatliche Propa-

ganda ruft daher immer wieder Erinnerungen an die Misstände und Leiden der Vergangenheit wach und fördert somit eine Kultur der Feindseligkeit und des Starrsinns. Das gilt vor allem für Aserbaidschan, wo die Menschen die militärische Niederlage in Karabach auch heute noch als tiefe Erniedrigung und Schmach empfinden. Unter diesen Bedingungen könnte die Bereitschaft zu Zugeständnissen, die für Kompromisse unerlässlich ist, als Defätismus und Verrat an den nationalen Interessen wahrgenommen werden, was wiederum von ehrgeizigen Oppositionsparteien in beiden Ländern in populistischer Art und Weise missbraucht werden könnte.¹⁶ Aus diesem Grunde versuchen beide Seiten die Verhandlungen unter höchster Geheimhaltung zu führen. So sind seit 1999, als Baku und Eriwan bilaterale Gespräche aufnahmen, nur wenige Informationen an die Öffentlichkeit gedrungen. Das daraus resultierende Fehlen (verlässlicher) Informationen verstärkt nur noch das Gefühl von Angst und Unsicherheit sowohl in der aserbaidschanischen als auch in der armenischen Bevölkerung.¹⁷

Wege zur Beendigung des Konflikts

Die militärische Option

Aserbaidschan erinnert von Zeit zu Zeit an die Möglichkeit einer militärischen Konfliktlösung, vielleicht um Druck auf die armenische Seite auszuüben, vielleicht um der eigenen Öffentlichkeit das ungelöste Problem ins Ge-

16 Der Rücktritt von Lewon Ter-Petrosjan ist ein gutes Beispiel dafür. Der pragmatische armenische Präsident war angesichts der zunehmenden geopolitischen Isolation und der katastrophalen Wirtschaftslage in Armenien bereit, den von der OSZE vermittelten Vorschlag für eine friedliche Lösung (vgl. den Stufenplan im übernächsten Kapitel) zu akzeptieren, wurde jedoch Anfang Februar 1998 auf Druck der größten politischen Parteien, wichtiger Regierungsmitglieder, der Öffentlichkeit und von Angehörigen der Diaspora zum Rücktritt gezwungen. Aus den folgenden Präsidentschaftswahlen ging Robert Kotscharjan als Sieger hervor, der aus Berg-Karabach stammt und zuvor Ministerpräsident und Präsident der Republik Berg-Karabach sowie vor Ter-Petrosjans Rücktritt Ministerpräsident Armeniens war.

17 Gegenstand der Gespräche waren auch Pläne für einen Gebietsaustausch, so z.B. der so genannte Goble-Plan von 1992, der vorsah, den Latschin-Korridor im Austausch gegen den Megri-Korridor, der das aserbaidschanische Kernland mit Nachtschewan verbindet, an Armenien abzutreten. Der Plan wurde von Armenien als „asymmetrisch“ zurückgewiesen, da er für Armenien den Verlust der gemeinsamen Grenze mit dem ihm freundlich gesonnenen Iran im Austausch gegen ein Gebiet, das es ohnehin kontrollierte, bedeutet hätte. Diese Variante wurde dennoch offenbar Bestandteil der weiteren Gespräche (in Form der Gewährleistung freien Verkehrs zwischen Aserbaidschan und Nachtschewan oder aber als Teil eines weiter gefassten Plans). Ein anderes Szenario stellte die so genannte Zypern-Variante dar, d.h. die – den Realitäten entsprechende – Errichtung eines *de-facto*- oder *quasi*-unabhängigen Staates, der jedoch nicht von der internationalen Gemeinschaft anerkannt wird, gleichwohl aber alle Attribute von Staatlichkeit (Staatsgebiet, Staatsvolk, Streitkräfte, Hoheitszeichen wie z.B. eine Flagge etc.) besitzt. Eine solche Konstruktion wird jedoch im Allgemeinen als ein Herd der Instabilität, des Militarismus und der größeren Anfälligkeit der Region für Einflüsse von außen betrachtet und läuft daher den wahren Interessen sowohl Armeniens als auch Aserbaidschans zuwider.

dächtnis zu rufen. Dass ein besieger Staat auf Revanche sinnt, ist nachvollziehbar. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass solche Proklamationen die Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens zerstören, die für erfolgreiche Friedensverhandlungen unerlässlich ist. Darüber hinaus wäre eine Neuaufnahme des Krieges allein schon aus pragmatischer Sicht für die Regierung in Baku derzeit wohl kaum eine Option. Streitkräfte der Karabach-Armee sind bis auf knapp 30 km an die Stadt Jewlach vorgerückt (und sind nicht mehr weit entfernt von Gjandscha, der zweitgrößten Stadt Aserbaidschans). Jewlach ist eine der wichtigsten Verbindungen nach Georgien und damit zum Westen und ist einer der Orte, durch die die im Bau befindliche und von den USA unterstützte Pipeline Baku-Tiflis-Ceyhan verläuft. Die Einnahme dieses Knotenpunktes – ob von Baku provoziert oder nicht – wäre der einfachste Weg, die langfristigen Erwartungen Aserbaidschans zu torpedieren. Es sei auch daran erinnert, dass die armenische Armee noch immer die schlagkräftigste im Südkaukasus ist.

In der Nachkriegszeit wurde Berg-Karabach zu einer gut geschützten Festung, umgeben von mehrfachen Verteidigungslinien und Minenfeldern. Finanziert von der armenischen Diaspora, wurde eine erstklassige Autobahn von Eriwan nach Stepanakert gebaut, die den direkten Transport militärischer Ausrüstung aus Armenien und – was nicht ausgeschlossen werden kann – aus der russischen 102. Militärbasis erlaubt. Bedenkt man die Qualität und den Umfang militärischer Ausrüstung, über die beide Länder, insbesondere jedoch Armenien, verfügen, so wäre ein neuerlicher Krieg wohl ein blutiger, ein totaler Krieg. Stepanakert, Eriwan und Baku wären von Raketenangriffen bedroht. Mit größter Wahrscheinlichkeit würde auch Nachitschewan in den Konflikt hineingezogen, was die Türkei zur Intervention veranlassen würde – und damit wohl auch Russland und den Iran. Die Internationalisierung des Konflikts könnte zu einem gefährlichen regionalen Krieg eskalieren. Baku scheint daher realistischerweise in den nächsten zehn bis 15 Jahren nicht auf eine militärische Lösung hoffen zu können. Gleichwohl kann es eine solche Option in der Zukunft nicht ganz ausschließen und investiert bereits heute einen beachtlichen Teil seiner Profite aus dem Ölgeschäft in die Rüstung.

Die Stufenlösung

Auf der Grundlage der Lissabonner Prinzipien¹⁸ schlug das so genannte „Minsker Trio“ (Frankreich, USA, Russland) im Herbst 1997 einen Stufen-

18 Auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Lissabon im Dezember 1996 bestätigten 53 der damals 54 Teilnehmerstaaten, einschließlich der USA, einstimmig – mit Ausnahme Armeniens als 54. Teilnehmerstaat – das Prinzip der territorialen Integrität als eine der Grundlagen der armenisch-aserbaidschanischen Gespräche über den Status Berg-Karabachs. Das Lissabonner Dokument zählt zu den Grundsätzen, „die Teil einer Konfliktlösung in Berg-Karabach sein sollten“, u.a. die „Festlegung des Rechtsstatus von Berg-Karabach in einer Vereinbarung auf Grundlage der Selbstbestimmung, die Berg-Karabach das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung innerhalb Aserbaidschans überträgt“. OSZE, Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE

plan, d.h. eine schrittweise Lösung des Konflikts, vor. Demnach sollten zunächst die armenischen Truppen alle besetzten Gebiete mit Ausnahme Berg-Karabachs räumen; gleichzeitig sollte die Blockade Armeniens aufgehoben werden. In einem weiteren Schritt sollte den aserischen Flüchtlingen die Rückkehr in ihre Heimat ermöglicht werden; die Stationierung internationaler *Peacekeeping*-Truppen sollte die Sicherheit in der Region gewährleisten. Erst danach sollten die entscheidenden Gespräche über den Status von Karabach geführt werden. Aserbaidshan erklärte sich *de facto* damit einverstanden, dass Karabach über eine eigene Armee (die jedoch auf eine nationale Miliz nach Beendigung der Verhandlungen begrenzt sein sollte), eine Verfassung, eine Regierung, eine Flagge und alle anderen Attribute der Staatlichkeit verfügen sollte, unter der Bedingung, dass die Republik Berg-Karabach (mehr oder weniger offiziell) als Teil Aserbaidshans auftritt. Baku stimmte zu, Stepanakert lehnte den Plan strikt ab, da es so schon vor den entscheidenden Verhandlungen über den Status von Berg-Karabach seine Trumpfkarte aus der Hand geben würde, aber auch, weil Stepanakert grundsätzlich jede Variante zurückweist, die vertikale Beziehungen zwischen Karabach und Baku vorsieht. Ter-Petrosjans Bereitschaft, diesen Lösungsansatz zu akzeptieren, führte letztlich zu seinem Rücktritt. Der Stufenplan wird von Baku unterstützt.

Die Paketlösung

Die Paketlösung sieht eine allgemeine Übereinkunft über alle anstehenden Probleme gleichzeitig vor, die deren sofortige Lösung ermöglicht. Eine solche allgemeine Übereinkunft wurde bekanntlich bislang nicht erreicht. Einer der bekanntesten und meistdiskutierten Pläne aus einer ganzen Reihe von auf dem Paketlösungsansatz basierenden Vorschlägen ist der so genannte Ansatz des „gemeinsamen Staates“ des ehemaligen russischen Außenministers Jewgeni Primakow und des russischen Diplomaten Boris Pastuchow vom Herbst 1998. Der Vorteil und gleichermaßen der Nachteil dieses Plans lagen in seinem Bemühen, in den Gesprächen und im Text der Dokumente Schlüsselwörter wie „Autonomie“, „Unabhängigkeit“ und „territoriale Integrität“ zu vermeiden, die eng mit Identität zusammenhängen und somit extrem emotional wahrgenommen werden und äußerst schwierig zu verhandeln sind. Die Urheber des Plans wollten gerade mit vagen Formulierungen die verfeindeten Seiten an den Verhandlungstisch bringen und die Gespräche versachlichen. Der hohe Abstraktionsgrad erlaubte allerdings vielfältige Interpretationen und konnte daher keine solide Verhandlungsbasis bieten, sondern führte letztendlich nur zu einer Verzögerung der Verhandlungen.

am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, Anhang 1, Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, S. 466.

Der Ansatz des „gemeinsamen Staates“ ist grundsätzlich gleichbedeutend mit dem Prinzip des freiwillig „assozierten Staates“. (Dasselbe konföderative oder quasi-föderative Prinzip wurde von Moskau für die Gespräche zwischen Georgien und Abchasien sowie Moldau und Transnistrien vorgeschlagen.) Nach diesem Prinzip könnte sich eine separatistische Gebietseinheit dem Zentrum „aus freien Stücken“ anschließen, was aber natürlich voraussetzt, dass es sich ebenso „freiwillig“ wieder loslösen kann (horizontale Beziehungen). Baku wies den Plan daher als gravierende Abweichung von Wort und Geist des Lissabonner Gipfels zurück, Eriwan und Stepanakert bekundeten hingegen ihre Verhandlungsbereitschaft. Eriwan vertritt auch in den heutigen Verhandlungen noch immer das Prinzip des assoziierten Staates und die Paketlösung. Einige Beobachter meinen, Moskaus Plan liege in erster Linie die Motivation zugrunde, den Zustand des „Weder-Krieg-noch-Frieden“ zu erhalten, d.h. sein traditionelles Machtinstrument im Kaukasus im Allgemeinen und in den armenisch-aserischen Beziehungen im Besonderen.

Derzeit befinden sich die armenisch-aserbajdschanischen Gespräche in einer Sackgasse. Baku wirft der Minsker Gruppe Untätigkeit vor und hat seine Drohung, militärisch vorzugehen, wiederholt. Da es angeblich nicht den geringsten Fortschritt gebe, hat Baku vorgeschlagen, mit den Verhandlungen wieder „bei null“ zu beginnen. Eriwan hat den Vorschlag zurückgewiesen, da damit die bisherigen Verhandlungen umsonst gewesen wären.¹⁹ Informationen zufolge, die über die Gespräche hinter den Kulissen zu bekommen sind, ist der Unwillen der aserischen Seite auf die derzeitigen, von der OSZE vermittelten Pläne zurückzuführen, Karabach eine solch umfangreiche „Selbstverwaltung“ zuzugestehen, dass sie sich faktisch von einer Unabhängigkeit nicht mehr unterscheidet. Die Vermittler haben nun die extrem schwierige Aufgabe, eine Art Synthese zwischen der Position Bakus, das es anscheinend ablehnt, Gespräche über „Paketlösungen“ und den Ansatz eines „gemeinsamen Staates“ zu führen und sich auf die Lissabonner Prinzipien beruft, und dem diametral entgegengesetzten Standpunkt Eriwans herzustellen. Die Diskussionen drehen sich natürlich in erster Linie um die Frage nach dem Status Berg-Karabachs und danach, wem der Latschin-Korridor gehört. Durch die strenge Geheimhaltung der Gespräche erhalten Beobachter derzeit jedoch nur ein Minimum an konkreten Informationen und sind mit einem Maximum an sich oftmals gegenseitig ausschließenden Spekulationen konfrontiert.

19 Auf die an den neuen aserbajdschanischen Präsidenten Ilham Alijew gerichtete Forderung Eriwans, „die Übereinkünfte von Paris und Key West [2001, E.S.] zu akzeptieren“, antwortete Alijew: „Es gab und gibt keine Übereinkünfte. Das ist nur wieder ein Lügenmärchen der Armenier.“ Die für März 2004 in Prag geplanten aserbajdschanisch-armenischen Gespräche fanden daraufhin nicht statt. Solche diplomatischen Duelle lieferten sich Baku und Eriwan in den letzten Jahren häufiger. Sie dienen stets einer der beiden Seiten dazu, durch die Rechtfertigung eigener bevorstehender Zugeständnisse den Boden dafür zu bereiten, die Öffentlichkeit über die (angeblich) in der Regel noch größeren Zugeständnisse der anderen Seite zu informieren. Das Ende vom Lied ist, dass die Regierung der Gegenseite dann mit kategorischen Ankündigungen schnell bei der Hand ist, um die eigene Öffentlichkeit zu beruhigen.

Schlussfolgerungen

Ein grundlegendes Axiom der Friedensforschung besagt, dass nicht die Anerkennung des abstrakten Guten, sondern die Erkenntnis, dass es keine Alternative zum Frieden gibt, Konfliktparteien dazu veranlasst, ihre Probleme friedlich zu lösen. Seit kurzem können wir beobachten, dass sowohl Armenier als auch Aseri rationalistisch bestrebt sind, zur Suche nach einer friedlichen Lösung beizutragen. In der Tat ist dauerhafter Frieden für langfristiges Wirtschaftswachstum und für die Gewährleistung eines stabilen Investitionsklimas in der Region, die für die internationale Politik und für die Weltwirtschaft zunehmend wichtiger wird, unerlässlich. Das wird vor allem den Armeniern immer klarer, die infolge des Konflikts mit Aserbaidtschan von einer Reihe ehrgeiziger regionaler Projekte ausgeschlossen sind und deren gegenwärtige militärische Überlegenheit nicht auf eigene Stärke, sondern weitgehend auf die Unterstützung Moskaus zurückzuführen ist. Gerade in diesem Konflikt ist eine mögliche friedliche Lösung zwischen Armenien und Aserbaidtschan nicht nur die Sache beider Regierungen, sondern muss auch für die wichtigsten externen Akteure, vor allem Russland und die USA, akzeptabel sein. Daher muss jegliche Übereinkunft die oftmals gegensätzlichen geopolitischen Interessen der Großmächte berücksichtigen, was die Suche nach dauerhaften Lösungen weiter erschwert.

Bedauerlicherweise sind die armenische und die aserische Bevölkerung derzeit im Grunde genommen Geiseln ihrer eigenen Regierungen, die eine seltsame „Hassprophylaxe“ gegenüber der anderen Seite betreiben, um einen gewissen Mobilisierungsgrad aufrechtzuerhalten. Sie ziehen so eine neue Generation heran, die keinerlei Kompromissbereitschaft mehr zeigt.²⁰ Dadurch schränken die Regierungen ihren eigenen Spielraum erheblich ein: Sollten sie jemals einen Kompromiss erzielen, wird es extrem schwierig sein, diesen der Öffentlichkeit zu „verkaufen“.

Halten die derzeitigen Tendenzen an, werden die hohen Erwartungen der Öffentlichkeit weiter steigen, es sei denn, die Machtkonstellation in der Region verändert sich in absehbarer Zeit drastisch (beispielsweise wenn Russland nicht länger gewillt oder in der Lage ist, die Sicherheit seines Verbündeten im Südkaukasus zu garantieren), so dass eine Seite ihren Willen gegen den Willen der anderen durchzusetzen könnte – oder aber es kommt zu einem grundsätzlichen Wandel im Wertesystem der jeweiligen Gesellschaften.

20 Nach neuesten Meinungsumfragen ist nur ein Prozent der Armenier zu nennenswerten Zugeständnissen gegenüber Aserbaidtschan in der Karabach-Frage bereit, rund 50 Prozent der Aseri lehnen jegliche Zugeständnisse gegenüber Armenien ab, rund 40 Prozent der Aseri wären lediglich mit „nebensächlichen“ formalen Konzessionen einverstanden wie z.B. eine (mehr oder weniger umfangreiche) Autonomie Berg-Karabachs im Rahmen eines unabhängigen Aserbaidtschan (also *de facto* die Wiederherstellung des Vorkriegsstatus). Nur rund 0,7 Prozent der Karabach-Armenier hingegen würden irgendeine Form der Unterordnung Karabachs unter Aserbaidtschan akzeptieren. Dennoch wünscht sich die überwältigende Mehrheit sowohl der Aseri als auch der Armenier eine friedliche Lösung des Konflikts.

Die Erinnerung der Menschen an den Krieg, an das Blutvergießen und das Leid, ist noch immer lebendig. Die „Kriegseuphorie“ gehört der Vergangenheit an, und trotz der staatlichen Propaganda haben die Menschen nur noch den Wunsch, in Frieden, Stabilität und Wohlstand zu leben. Vor allem die älteren Leute erinnern sich noch an das friedliche Zusammenleben zwischen Armeniern und Aseri. Unzählige Beispiele für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Angehörigen beider Nationen überall, außer in ihren Heimatländern, – in Russland, in Europa und anderswo – illustrieren die paradoxe Situation, dass die Gefühle der einzelnen Menschen nicht von Hass beherrscht werden. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass im Verlaufe des Karabach-Krieges „nur“ 30.000 Menschen getötet wurden und nicht 250.000 wie in Bosnien oder 100.000 wie in Tschetschenien. Die Anzahl derer, die im Krieg Blutsverwandte verloren haben, ist dadurch reduziert. Im Kaukasus ist dieser Aspekt alles andere als unwichtig.

Die Öffentlichkeit muss nun auf die anstehenden Kompromisse vorbereitet werden. Dazu muss eine Atmosphäre der Versöhnung und Vergebung gefördert werden. Nur ein echter und ehrlicher Kompromiss, und nicht ein ohnehin nur vorübergehender Sieg einer der beiden Seiten schafft die Voraussetzung für dauerhaften Frieden – sei er derzeit auch noch so unwahrscheinlich. Käme er nicht zustande, bedeutete dies die Neuauflage revanchistischer Programme.

Was also heute am dringendsten gebraucht wird, ist eine „Therapie“ zur Bewusstseinsveränderung: „Die Selbstwahrnehmung der Menschen ist ein Konstrukt, das von Menschen gebildet und über einen längeren Zeitraum aufgebaut wird [...] Sind sie [diese Identitäten] erst einmal konstruiert, können sie vielleicht tatsächlich nicht mehr *dekonstruiert* werden. Wir können nicht alles, was geschehen ist, vergessen. Wir können nicht ganz von vorn anfangen. Sie können aber, wenn schon nicht dekonstruiert und auch nicht ausgelöscht, so doch *rekonstruiert* werden. Sie können zumindest neu überdacht werden.“²¹ Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Prozess nicht nur viele Jahre erfordern würde, sondern auch – wichtiger noch – den politischen Willen, der eine echte Basis für dauerhaften Frieden schaffen würde.

21 So Ronald Grigor Suny anlässlich einer Podiumsdiskussion. Seine konstruktivistisch-modernistische Sichtweise findet sich in: *Negotiations on Nagorno-Karabakh: Where Do We Go From Here?*, Caspian Studies Program, Harvard University, 23. April 2001, Zusammenfassung und Abschrift einer Podiumsdiskussion, S. 4 und S. 15 (Hervorhebungen im Original und vom Verfasser).

Der Konflikt in Abchasien in historischer Perspektive

Als Georgien nach einer siebenjährigen Pause am 26. Mai 2004 seine Unabhängigkeit mit einer grandiosen Militärparade feierte, eröffnete Präsident Michail Saakaschwili die Feierlichkeiten mit einer Ansprache in georgischer, ossetischer und abchasischer Sprache: „Die georgische Regierung wird die Interessen eines jeden Osseten in Georgien berücksichtigen [...] Wir sind bereit, mit den Abchasen über jedes mögliche Modell einer föderativen Einrichtung und über die erweiterten Rechte der Autonomie mit Gewährleistung der internationalen Garantien zu reden.“¹ Die Demonstration militärischer Macht wurde so mit einem Friedensangebot der neuen Regierung in Tiflis verbunden und erneuert keimten Hoffnungen auf eine Lösung des verhärteten georgisch-abchasischen Konflikts auf, in dessen Verlauf Akteure auf beiden Seiten nicht nur „historische Tatsachen“ zur Rechtfertigung von Machtansprüchen bemühen, sondern im Verlaufe von fast fünfzehn Jahren bereits ihre eigene „Kriegsgeschichte“ schrieben.

Die Überzeugung, historische Rechtsansprüche zu besitzen, sowie der Glaube an die Überlegenheit der jeweils eigenen Nation und an die Ausschließlichkeit ihrer Mission haben die Konfliktparteien in der Vergangenheit oftmals blind für vernünftige politische Entscheidungen gemacht. Die Kämpfe, die von August 1992 bis Oktober 1993 anhielten und zahlreiche Opfer forderten, Flüchtlingsströme auslösten und die Infrastruktur ebenso zerstörten wie die Wirtschaftsbeziehungen, haben bei Georgiern und Abchasen, aber auch anderen in Abchasien lebenden Minderheiten wie Armeniern, Griechen und Russen tiefe Wunden hinterlassen.

Die Ummantelung territorialer Ansprüche mit Historie, die Verbindung von „Ethnogenese“ mit „nationaler Konsolidierung“² und die Überlagerung aktuell-politischer Auseinandersetzungen durch die Vergangenheit unter den neuen Bedingungen des Zerfalls der Sowjetunion und aufstrebender nationaler Bewegungen machen eine Analyse der Hintergründe äußerst vielschichtig und erfordern bei der internationalen Suche nach Lösungen eine besondere Sensibilität.

Ohne die Ambition, die konträren Meinungen der Konfliktparteien beurteilen zu wollen, wird nachfolgend der Versuch unternommen, sowohl Argumente aus der vorsowjetischen und sowjetischen Vergangenheit deutlich zu machen als auch Zusammenhänge der Konfliktgeschichte seit dem Ende der 1980er Jahre in Erinnerung zu rufen.³

1 Zit. in: Kaukasische Post 47/2004, unter: <http://www.kaukasische-post.de/KP47/nach1.htm>.

2 Vgl. Alexander B. Krylov, *Religija i tradicii Abchazov*, Moskau 2001, S. 5.

3 Vgl. zu den Anfängen der Auseinandersetzungen ausführlich: Alexander Kokeev, *Der Kampf um das Goldene Vlies. Zum Konflikt zwischen Georgien und Abchasien*, HSKF-

Das heute rund 8.600 Quadratkilometer große Gebiet Abchasiens (1989: 537.000 Einwohner, davon 46,2 Prozent Georgier, 17,3 Prozent Abchasen, 14,6 Prozent Armenier, 14,2 Prozent Russen) am Ostufers des Schwarzen Meeres galt als Teil des sagenumwobenen Kolchis seit der Antike als reiches und gastfreundliches Land. Der goldene Widder, dessen Fell als „Goldenes Vlies“ in die Mythologie einging, wurde zum Symbol für die vielfältigen Reichtümer des Landes und steht zugleich für die Begehrlichkeiten, die es bei unterschiedlichen Mächten weckte. Griechen, Römer, Perser, Byzantiner, Araber, Seldschuken, Mongolen, Osmanen und nicht zuletzt Russen waren Handelspartner oder zeitweilige Herrscher einer Region, die sich in direkter Verflechtung mit Nordkaukasien (heutiges Gebiet Stawropol, Kuban) und den von den Russen als „*za-Kavkazom*“ (hinter dem Kaukasus liegend) bezeichneten trans- oder südkaukasischen Ländern der heutigen Republiken Georgien, Armenien und Aserbaidschan entwickelte. In diesem typischen „Durchzugsraum“ zwischen den Steppen des kaukasischen Vorlandes, den kaukasischen Hochgebirgen und Küstenstreifen, zwischen Mittelmeer und Zentralasien, mischten sich nicht nur verschiedenste Völkerschaften mit der ansässigen Bevölkerung, sondern nahmen äußere Mächte politisch wie kulturell Einfluss. Multiethnizität und Multireligiosität blieben auch nach dem Vordringen des Christentums (seit dem 4. Jahrhundert) und des Islam (seit dem 7. Jahrhundert) charakteristisches Merkmal der Region.

Politische Instabilitäten oder verstärkte Mächtekonkurrenz boten immer wieder auch Freiräume für lokale Herrscher. Wechselnde Allianzen oder oft kurzlebige und kleinräumige Staatsgebilde waren die Folge. Religionen konnten hierbei sowohl identitätsstiftend als auch loyalitätssymbolisch wirken. Überlieferter Moralkodex, Gewohnheitsrecht und Sippenbindungen waren oftmals stärker als sprachliche oder religiöse Identifikation.

Die Komplexität der Verbindung lokaler, regionaler und internationaler Faktoren wurde zum Charakteristikum der abchasischen Geschichte⁴ und sollte für die neuzeitliche Historiographie zum Problem werden: Ein gemeinsames Erbe wird durch verschiedene nationale Bewegungen beansprucht und politisiert.

Dabei bewegen sich abchasische wie georgische Historiker und Politiker in übernommenen, in westeuropäischen Realien wurzelnden Theorien der Nationsbildung, die in der Stalin'schen Definition von Nation aus dem Jahre 1913 ihre bolschewistische Interpretation fanden. Stalin sprach den Faktoren Spra-

Report 8/1993, und die ausführlichen Untersuchungen im Rahmen des Forschungsschwerpunkts Konflikt- und Kooperationsstrukturen in Osteuropa an der Universität Mannheim, hier: Alexander Kokejew/Georgi Otyrba, Der Weg in den Abchasiens-Krieg, in: Untersuchungen des FKKS 13/1997. Siehe auch: Bruno Coppieters, Westliche Sicherheitspolitik und der Konflikt zwischen Georgien und Abchasien, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Köln 1999; Tim Potier, Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia: a legal appraisal, Den Haag 2001.

4 Vgl. Oliver Reisner, in: Studienhandbuch östliches Europa, Bd. 2, Stuttgart 2002, S. 291.

che, Territorium, Wirtschaftsleben und einer sich in der Kulturgemeinschaft offenbarenden psychischen Wesensart einen besonderen Stellenwert zu und machte sie zu Kriterien für die Anerkennung von Nationen. Diese Vorstellung beeinflusste nicht nur die offizielle sowjetische Nationalitätenpolitik mit all ihren rechtlichen Konsequenzen, sondern auch Denk- und Argumentationsmuster einer breiten Öffentlichkeit, deren Funktionseliten bis heute in diesem Rahmen argumentieren, um Ansprüche auf Territorien und staatsrechtlichen Status zu rechtfertigen.

Das abchasisch-georgische Verhältnis ist hier besonders belastet und schwierig. Und so kämpften bereits die Historiker, noch bevor in diesem Konflikt die Waffen sprachen.

Ein Problemkreis der immer wieder thematisiert wird, ist die Autochthonie von Kartvelen und Abchasen,⁵ die Eigenständigkeit Abchasiens und die Charakterisierung des mittelalterlichen abchasisch-georgischen Königtums.⁶

Die Anfänge offizieller georgischer Geschichtsschreibung sind eng mit den Begriffen „Westgeorgien“/Egrisi (griechisch: Kolchis) und „Ostgeorgien“/Kartli (griechisch: Iberia) im 6. bzw. 3. vorchristlichen Jahrhundert verbunden.

Während einige radikal nationalistische georgische Autoren davon ausgehen, dass in Westgeorgien seit antiken Zeiten eine überwiegend kartvelische Bevölkerung⁷ siedelte, und die Existenz eines abchasischen Ethnos grundsätzlich in Frage stellen,⁸ unterscheiden andere „Abchasen“ (kolchisch) und „Apsilen“ (nordkaukasisch-adygeischer Herkunft), während eine dritte Gruppe die Abchasen grundsätzlich mit der Besiedlung der Schwarzmeerküste nördlich von Suchumi durch nordkaukasische (tscherkessische/adygeische)

-
- 5 „Georgien“, abgeleitet von „Land der Wölfe“ (persisch), ab dem 15. Jahrhundert in russischen Quellen „Gurdžistan“, dann Gruzija, deutsch Grusien oder Grusinien, in der Selbstbezeichnung jedoch „Sakartvelo“. Die „Kartveli“ waren ursprünglich Angehörige verschiedener Stämme wie Egrer (Lasen), Swanen, Mingreler (georgisch: Megreli, megrelisch: Samargalo). Trotz erheblicher Unterschiede gehören ihre Sprachen der kartvelischen Gruppe an, während die Abchasen, die sich selbst „Apsua“ nennen, zur abchasisch-adygeischen Sprachgruppe gehören. Seit dem 1.-2. Jahrhundert wurden in antiken Quellen „Abasgen“ und „Apsilen“ erwähnt. Die ersten Fragmente der abchasischen Sprache wurden im 11. Jahrhundert von dem Reisenden Evliya Celebi auf Arabisch niedergeschrieben. Das abchasisch-kyrillische Alphabet existiert seit 1862 und wurde von Baron Peter von Uslar entwickelt. Nikolai Marr erarbeitete ein lateinisches Alphabet mit 75 Buchstaben, das von 1926 bis 1928 benutzt wurde, bis es eine neue lateinische Schrift gab. 1937 wurde eine georgische Schrift eingeführt, 1954 das gegenwärtig verwendete kyrillische Alphabet; siehe auch unter: <http://www.uni-protokolle/Lexika/Abchasisch.html>. Vgl. ebenso George Hewitt (Hrsg.), *The Abkhazians. A Handbook*, London 1998.
- 6 Eine besondere Herausforderung stellt die Quellensituation dar. Selbst durch quellenkritische Arbeit kann nur schwer nachvollzogen werden, was antike und mittelalterliche Autoren unter Begriffen wie „Georgien“ oder „Abchasien“ wirklich verstanden, wie Bezeichnungen für dynastische Traditionen, geographische Räume, Stämme, Sprachgruppen usw. abgegrenzt oder synonym benutzt wurden.
- 7 Die Bezeichnung „Georgier“ steht für die eine kartvelische Sprache Sprechenden.
- 8 So 1992 Irakli Batiaschwili, eines der führenden Mitglieder der Partei der Nationalen Unabhängigkeit Georgiens. Vgl. Boj na reke Gudauta, in: *Novoe vremja* 35/1992, S. 8.

ethnische Gruppen in Verbindung bringt⁹ und damit den Zuwanderungsaspekt unterstreicht.¹⁰

Die abchasische Geschichtsschreibung spricht von den Anfängen abchasischer Staatlichkeit in den ersten Jahrhunderten nach Christus. Quellenmäßig belegt sind das Erstarken abchasischer Fürstentümer und die Ausdehnung eines multiethnischen und multireligiösen abchasischen Königreiches (in einigen Quellen „Königreich Egrisi“) auf ganz Westgeorgien mit der Hauptstadt Kutaisi ab dem 7. Jahrhundert. Das seit dem 4. Jahrhundert vordringende Christentum löste sich auf Initiative der abchasischen Fürsten allmählich vom griechischen Einfluss und von Konstantinopel und die Kirche Westgeorgiens wurde im 9. Jahrhundert dem Katholikos von Mzcheta unterstellt. Damit begann zugleich die Entwicklung des Georgischen von der Kultur- zur Staats- und Literatursprache. Als der abchasische König Feodosij der Blinde ohne Nachkommen blieb, wurde der Sohn seiner Schwester, Bagrationi III. (väterlicherseits Kartvele), zum Thronfolger ernannt. Das Jahr seiner Krönung – 989 – gilt georgischen Nationalisten als Schlüsseldatum georgischer Ansprüche auf das „abchasische Erbe“, obwohl auch nachfolgende Herrscher von Bagrationi IV. (1027-1072) über David III. den Erneuerer (1089-1125) bis zu Königin Tamar (1184-1213) als „König(e) der Abchasen, Georgier, Ranen und Kachen“ gekrönt wurden. Zugleich war die Blütezeit dieser Jahrhunderte mit der Idee eines großgeorgischen Reiches verknüpft, die bei der Entstehung des modernen georgischen Nationalgedankens im 19. Jahrhundert ausformuliert und an den zu Beginn der 1990er Jahre bewusst angeknüpft wurde.¹¹ Mit dem Vordringen der Mongolen im 13., der Osmanen im 15. und der Perser im 16. Jahrhundert verschärften sich äußerer Druck und innere Zerfallsprozesse. Die Spaltung des früheren Großreiches in die Königreiche Kartli, Kachetien und Imereti sowie das Fürstentum Samzche war eine Folge, und im Konkurrenzkampf orientalischer Großmächte erlebte Kaukasien weitere Islamisierungswellen. Kriegerische Auseinandersetzungen vor allem in den Küstenzonen des Schwarzen Meeres und im Flachland setzten Wanderungsbewegungen in geschütztere Täler in Gang; mit dem Vordringen der Moskowiter in die Einflussgebiete der zerfallenen Goldenen Horde entstand zugleich ein Zuwanderungsdruck aus den Steppengebieten des kaukasischen Vorlandes und den Nordhängen des Großen Kaukasus. Im Ergebnis mehrerer Kriege kam es 1639 zum persisch-osmanischen Vertrag, der zur Aufteilung der Einflussphären zwischen den Mächten führte. Zwar wurde das Gebiet Abchasiens nicht durch das Osmanische Reich annektiert und auch die inneren Zu-

9 Vgl. Mariam Lortkipanidse, Georgien und seine Autonomien: kurzer Abriss der Geschichte Abchasiens, Atscharas und Südossetiens, in: *Georgica* 15/1992, S. 34-38.

10 Vgl. Eka Sakalashwili, Was sucht Rußland in Abchasien? Die Rolle Rußlands im georgisch-abchasischen Konflikt, in *Kaukasische Post* 39/2003: „Abchasien ist eine alte Region Georgiens, wohin nordkaukasische Völker umgesiedelt wurden und die nach der Bezeichnung dieser Region ihren Namen ‚Abchasen‘ bekommen haben. Dabei waren in dieser Region demographisch die Georgier immer stärker vertreten als andere ethnische Gruppen (Abchasen, Russen, Griechen, Armenier).“

11 Vgl. Krylov, a.a.O. (Anm. 2), S. 9.

stände in den Vasallenstaaten blieben weitgehend unangetastet, das Schwarzmeergebiet bis zum Kuban geriet jedoch unter osmanische Herrschaft und der türkische Einfluss nahm nicht zuletzt über den Ausbau von Festungen¹² entlang dem Schwarzen Meer und die Islamisierung zu. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Abhängigkeitsverhältnisse und Kultureinflüsse setzte eine Parallelentwicklung der ost- und westgeorgischen Gebiete ein, die eine Entfremdung der Bewohner der jeweiligen Herrschaftsgebiete mit sich brachte. Als gegen Ende des 17. Jahrhunderts die orientalischen Großmächte an Einfluss in der Region verloren und Lokalfürsten erneut erstarkten, lösten sich die Fürstentümer Gurien und Mingrelien aus dem Königreich Imeretien, von Mingrelien spaltete sich das Fürstentum Abchasien ab. Während Ostgeorgien (Kartli-Kachetien) im Vertrag von Georgijewsk (1783) auf die erstarkende Macht Russlands setzte, blieb Abchasien unter Fürst Georgij (Keleschbey) Scherwaschidse (Tschatschba) noch bis 1810 eigenständig¹³ und konnte sogar bis 1864 autonome Rechte als Fürstentum bewahren. Allerdings blieb das Verhältnis problembehaftet. Aufstände, die Beteiligung von Abchasen am Krimkrieg auf osmanischer Seite¹⁴ und die am Ende des Kaukasischen Krieges einsetzende Emigrationswelle vor allem muslimischer Bevölkerungsteile führten zu einer Dezimierung der abchasischen Bevölkerung, während sich Russen, Armenier, Griechen, Esten und vor allem Georgier ansiedelten. Bei der Volkszählung von 1897 lebten 72.123 Abchasisch Sprechende im Russischen Reich,¹⁵ im Bezirk Suchumi machten sie nur noch knapp die Hälfte der Bevölkerung aus.¹⁶ Parallel dazu verlief der Konsolidierungsprozess der

-
- 12 Suchumi/Sochumi (früher Suchum Kalé, Soghum Kala), die Hauptstadt Abchasiens, war im römischen und byzantinischen Imperium als Sebastopolis bekannt. Im 6. Jahrhundert vor Christus wurde auf dem Gebiet des heutigen Suchumi die griechische Kolonie Dioscurias (Dioskurias) gegründet. Die zu osmanischen Zeiten (1578) ausgebaute Festung gelangte zwar schon 1810 in russischen Besitz, wurde jedoch erst 1829 im Frieden von Adrianopel offiziell Russland zugesprochen. Als Militärbezirk, ab 1833 „Bezirk Suchumi“, wurde es vom Gouverneur in Kutaisi bzw. der Statthalterschaft in Tiflis verwaltet. Im Jahr 1879 hatte die Stadt erst 1.947 Einwohner, 1989 waren es 121.406. Bis 1992 blieb sie eine multikulturelle Stadt, in der neun verschiedene Sprachen gesprochen wurden. Bis Anfang der 1990er Jahre galt Suchumi als ein Touristen- und Wissenschaftszentrum der Sowjetunion.
- 13 Das Manifest über die Aufnahme in die russische Untertanenschaft Alexanders I. vom 17. Februar 1810 wurde 1992 vom abchasischen Historiker E. Adschindschal als juristische Grundlage für die Gestaltung der abchasisch-russischen Beziehungen angesehen. Vgl. E. Adžindžal, *Važnyj akt abchazo-russkich otnošenij*, in: *Respublika Abchazija* vom 23. März 1992.
- 14 Abchasien wurde unter russischer Herrschaft weitgehend christianisiert. Sowohl Zwangschristianisierungen als auch Auswanderungsbewegungen drängten den Islam zurück. Die Sowjetisierung wirkte in analoger Richtung. In den letzten Jahren ist jedoch eine deutliche „Wiederbesinnung“ auf das islamische Erbe zu beobachten. Vgl. Chadžimba ili Chadžigly. *Komu nužna islamizacija Abchazii*, in: *Gubernskie vedomosti* vom 2. September 2004.
- 15 Vgl. Henning Bauer/Andreas Kappeler/Brigitte Roth (Hrsg.), *Die Nationalitäten des Russischen Reiches in der Volkszählung von 1897*, Bd. A, Stuttgart 1991, S. 217. Die Gesamtbevölkerung des Gouvernements Kutais betrug 1,058 Millionen, 53.600 stammten aus einem anderen Gouvernement oder Staat. Vgl. ebenda, S. 48.
- 16 Laut *Izvestija* vom 21. März 1993 betrug die Zahl der Mitglieder der abchasischen Diaspora zu Beginn der 1990er Jahre ca. 200.000.

georgischen Nation, der eine Positionierung gegenüber den verschiedenen Volksgruppen erforderte. Da die georgischen Aktivisten einem Kulturnationalenansatz folgten, spielte die Integration auf der Basis von Christentum, georgischer Kirchentradition und Sprache eine entscheidende Rolle.¹⁷ Gegenüber Mingrelen und Svanen war dieser Ansatz leichter durchsetzbar als bei den Abchasen mit ausgeprägten islamisch-osmanischen kulturellen Einflüssen und Bindungen. Hier entwickelten sich eigenständige Ansätze einer abchasischen Aufklärungs- und frühnationalen Bewegung,¹⁸ die sich in Auseinandersetzung mit der georgischen nationalen Bewegung profilierte.

Unabhängigkeit oder Autonomie: Abchasien unter der Sowjetherrschaft

Februar- und Oktoberrevolution des Jahres 1917 sowie Bürger- und Interventionskriege schufen völlig neue Bedingungen für die Umsetzung nationaler Ambitionen. Für das zahlenmäßig kleine Volk der Abchasen gab es dabei mehrere Bündnisoptionen: Russland, die Türkei, die Vereinigung mit einer „Republik der Bergvölker Nordkasiens“ oder mit der „Transkaukasischen Föderation“ bzw. mit der Republik Georgien.

Nach dem Scheitern eines Vereinigungsversuchs mit den Nordkaukasiern im November 1917 schloss der abchasische Volkssowjet von Suchumi am 9. Februar 1918 mit dem nationalen Rat Georgiens eine Vereinbarung zur Regelung ihrer Beziehungen. Darin wurde die Existenz eines „unteilbaren Abchasien in den Grenzen vom Fluss Ingur bis zum Fluss Msymta“ (später Psou) anerkannt. Die im Mai 1918 ausgerufenen Demokratische Republik Georgien schickte jedoch mit deutscher Unterstützung im Juni 1918 Truppen in das Gebiet, um „der bolschewistischen Gefahr zu begegnen“. Dieses Vorgehen gilt für die Abchasen bis in die jüngste Zeit als Datum der Annexion Abchasiens durch Georgien, während die georgische Seite von einer „Wiederherstellung der Einheit Georgiens“ spricht.¹⁹ Nach der Eroberung Georgiens durch die Truppen der Roten Armee im Februar 1921 stand der rechtliche Status Abchasiens erneut zur Disposition: Neben der „Sozialistischen Sowjetrepublik Georgien“ wurde zunächst am 4. März 1921 eine gleichrangige „Sozialistische Sowjetrepublik Abchasien“ gegründet. Am 21. Mai 1921 folgte ein Beschluss über die föderative Bindung der Abchasischen Republik an Georgien und im Rahmen eines gesonderten Unionsvertrages vom 16. Dezember 1921 vereinbarten beide Republiken eine besonders enge militärische, politische und finanziell-wirtschaftliche Zusammenarbeit. Als gleichbe-

17 Zur Entwicklung der georgischen Nationalbewegung: Oliver Reisner, Die Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen der nationalen Bewegung in Georgien bis 1921, in: Uwe Halbach/Andreas Kappeler (Hrsg.), *Krisenherd Kaukasus*, Baden-Baden 1995, S. 63-79.

18 Mit der Schaffung eines Alphabets auf kyrillischer Grundlage 1862 wurde der Verschriftlichungsprozess der abchasischen Literatur, aber auch eine Separatentwicklung der georgischen und abchasischen Bewegung gefördert.

19 Vgl. Kokejew/Otyrba, a.a.O. (Anm. 3), S. 7.

rechtigter Partner Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans wurde Abchasien Mitglied der Transkaukasischen Föderation und als Mitglied der Föderation völkerrechtliches Subjekt bei der Gründung der Sowjetunion. „Die Souveränität Abchasiens wurde auf diese Weise nicht durch die Verfassung Georgiens, sondern allein durch die Verfassung der Transkaukasischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik und der UdSSR begrenzt, womit sich Abchasien ohne Bezug auf Georgien formal das Recht bewahrte, aus dem Bestand der beiden oben genannten Föderationsobjekte auszutreten.“²⁰

Nicht zuletzt mit Unterstützung der Georgier Josef Stalin und Lawrentij Berija erfolgte 1931 die Umwandlung in eine Autonome Republik innerhalb Georgiens, was nicht nur eine Herabsetzung des Republikstatus, d.h. eine juristische Degradierung, bedeutete, sondern auch einer Politik der „Georgifizierung“ des Gebietes die Türen öffnete. Einschränkungen im muttersprachlichen Bildungssektor und die Einführung des georgischen Alphabets waren nur eine Seite, die organisierte Ansiedlung von Georgiern (forciert ab 1936 und nach der Deportation der Griechen 1949) hatte weitaus größere Konsequenzen: Die Ansiedlung von ca. 100.000 Georgiern allein zwischen 1937 und 1956 machte die Abchasen in ihrer Heimat zur Minderheit. Bei der letzten offiziellen Volkszählung 1989 betrug ihr Anteil nicht einmal mehr 18 Prozent (105.380), der georgische Bevölkerungsanteil lag bei 45 Prozent bei einer Gesamtbevölkerung von rund 537.000.²¹

Die Folgen dieser Entwicklung waren in doppelter Hinsicht problematisch. Zwar mussten die Abchasen Begrenzungen ihrer autonomen Rechte hinnehmen, gleichzeitig ließ das System sowjetischer Nationalitätenpolitik über ein Zensussystem jedoch ausreichend Spielraum für die Förderung und Privilegierung nationaler Kader. So wendete sich die georgische Bevölkerungsmehrheit zunehmend gegen die per Gesetz reservierten Privilegien einer abchasischen (Minoritäts-)Nomenklatura.²² Während die georgische Mehrheit Unterstützung in Tiflis suchte, wandte sich die abchasische Minderheit nach Moskau. Es mehrten sich die Stimmen, die eine Unterstellung der Abchasischen Autonomen Republik unter die Jurisdiktion der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) forderten, was wiederum die georgische Zentrale und vor allem die georgische Nationalbewegung²³ herausforderte.

20 Ebenda, S. 7.

21 Vgl. Abchazija. Vojna za suverenitet, in: Voennij vestnik 1/1992, S. 15. Laut Otto Filep, Georgien – Lageanalyse Februar 2002. Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern 2002, S. 3, betrug die Gesamtbevölkerung 1993 506.000 und 2001 285.000 Personen.

22 Von den 15 Volksvertretern, die Abchasien im Obersten Sowjet der UdSSR vertraten, waren acht Abchasen. Im Obersten Sowjet Abchasiens waren unter 140 Abgeordneten 57 Abchasen (40,7 Prozent), 53 Georgier (37,8 Prozent) und 14 Russen (zehn Prozent); die restlichen sieben (11,5 Prozent) waren Vertreter der armenischen, aserbaidschanischen, estnischen und jüdischen Minderheiten. Jeder dritte leitende Angestellte und führende Politiker gehörte der abchasischen Minderheit an. Vgl. Temur Mirianaschwili, My, Abchazy i drugie, in: Literaturnaja Gruzija 3/1991, zit. nach: Nachrichten aus Georgien 1/1994, S. 4.

23 Ausführlicher zur politischen Mobilisierung der nationalen Bewegungen unter Georgiern und Abchasen: Kokejew/Otyrba, a.a.O. (Anm. 3), S. 24-34.

Seit 1956 wuchs in Georgien eine neue Generation der Nationalbewegung heran, die bis Mitte der 1990er Jahre die politische Szene Georgiens beeinflusste: die Dissidenten. Zu ihnen zählten der Anglistikprofessor Swiad Gamsachurdia (1939-1993) und der Musikwissenschaftler Merab Kostawa, die von Anfang der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre vor allem über „Helsinki-Gruppen“ agierten und die Auseinandersetzung um die georgische Sprache und das kulturelle Erbe mit Fragen der Menschenrechte verbanden. Der Versuch des Obersten Sowjets der UdSSR in Moskau, die Vorrangstellung von Staatssprachen per Verfassungsänderung abzuschaffen und ihnen gegenüber der russischen und anderen Sprachen lediglich einen gleichberechtigten Status einzuräumen, war nach Massenprotesten am 14. April 1978 gescheitert. Unter den Bedingungen von Glasnost und Perestroika und der damit verknüpften Aufarbeitung so genannter „weißer Flecken“ der Geschichte ab 1985 kam es zu einer neuen Qualität von Verfassungsdiskussionen, die im Rahmen von „Wiedergutmachungsforderungen“ bis zu Sezessionsbestrebungen führen sollten. 1988 wurde die Forderung nach Wiederherstellung der Abchasischen Unionsrepublik bereits öffentlich diskutiert und mit Vorwürfen verbunden, die Regierung Georgiens praktiziere eine nationalistische Großmachtpolitik.

Das Schlüsselereignis für die Eskalation bis zum Konflikt war eine Kundgebung, die am 19. März 1989 in Lychny²⁴ stattfand. Ca. 30.000 Menschen nahmen daran teil und verabschiedeten den so genannten „Abchasischen Brief“, in welchem der Austritt Abchasiens aus dem Staatsverband Georgiens und die Wiedererrichtung der Abchasischen Unionsrepublik gefordert wurden. Auf georgischer Seite rief die Forderung energischen Widerstand hervor und die Proteste gegen die „undankbaren abtrünnigen“ Abchasen wurden zu einem wichtigen Katalysator der georgischen Volksbewegung. Dies wurde u.a. bei den Demonstrationen in Tiflis vom 9. April 1989 deutlich, die von Truppen der sowjetischen Streitkräfte und des Innenministeriums blutig niederschlagen wurden und 19 Menschenleben forderten. Sie wurden zugleich zum Signal für ein „nationalistisches Umschwenken“ der georgischen Partei- und Staatsführung, die nun im Interesse der eigenen Machtsicherung unter der Losung des Erhalts der georgischen Einheit nationalistischen Strömungen und Organisationen mehr Freiraum in der Öffentlichkeit gab. Als in Abchasien eine Teilung der abchasischen Universität in Suchumi nach nationalen Gesichtspunkten verfügt wurde, war dies unmittelbarer Anlass für die ersten gewalttätigen georgisch-abchasischen Zusammenstöße am 15./16. Juli 1989, bei denen 17 Tote und 448 Verletzte zu beklagen waren.

24 Der Ort Lychny besitzt eine symbolische Bedeutung. Hier befand sich vor der Christianisierung eine wichtige Kultstätte der Abchasen, wo u.a. Ratsversammlungen der Vertreter aller abchasischen Siedlungen abgehalten wurden.

Ein Jahr später verlagerte sich der Konflikt erneut auf die völkerrechtliche Ebene. Das neue Gesetz zur Abgrenzung von Machtbefugnissen zwischen Union und Föderationssubjekten vom April 1990 und die Diskussion um einen neuen Unionsvertrag dienten Abchasien im April/Mai 1990 als formeller Anlass, den Status der Abchasischen Autonomen Republik als Teil der Georgischen Unionsrepublik in Frage zu stellen. Nachdem die georgische Führung im Rahmen der eigenen Unabhängigkeitsforderungen gegenüber der Moskauer Zentrale alle Verträge für ungültig erklärt hatte, die nach der Sowjetisierung 1921 abgeschlossen worden waren (also auch der Vertrag über die Transkaukasische Föderation und der Unionsvertrag), verabschiedeten die abchasischen Deputierten des Obersten Sowjets Abchasiens am 25. August 1990 in Abwesenheit der georgischen Abgeordneten eine „Deklaration über die Souveränität der Abchasischen ASSR“. Eine EntschlieÙung „Über die rechtlichen Garantien zur Verteidigung der Staatlichkeit Abchasiens“ schlug Schritte zur Wiederherstellung des verfassungsrechtlichen Status Abchasiens im Sinne der Regelungen vom 4. März 1921 (Wiederherstellung des Status als Unionsrepublik) vor. Begleitet waren diese Aktivitäten jedoch von antigeorgischer Propaganda und dem öffentlich geäußerten Wunsch nach einer Regelung durch Moskau,²⁵ was wiederum die georgische Seite als Eingriff in die staatliche Souveränität verstand. In Reaktion auf den Vorstoß der abchasischen Parlamentarier wurden alle Beschlüsse des Obersten Sowjets in Suchumi als Verletzung der Verfassung Georgiens interpretiert und für nichtig erklärt.

Mit dem Sieg von Swiad Gamsachurdia und seiner Koalition „Runder Tisch – Freies Georgien“ bei den Wahlen im Oktober 1990 radikalisierten sich sowohl die nationalen Forderungen Georgiens gegenüber der Union als auch gegenüber den nationalen Minderheiten und Autonomiesubjekten innerhalb der Republik. Während Losungen wie „Verteidigung der Einheit Georgiens“,²⁶ „Abchasien ist Georgien“, „Kampf gegen die Separatisten und Handlanger der Imperialpolitik Moskaus“ und Verschwörungstheorien²⁷ kursierten, die eine georgische Einheitsfront schmieden sollten, eskalierten die

25 Am 26. April 1990 war ein Gesetz der UdSSR „Zur Abgrenzung von Machtbefugnissen zwischen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und den Föderationssubjekten“ verabschiedet worden, das die Anerkennung neuer Autonomer Republiken, die Veränderung des Status bestehender Autonomer Republiken sowie die Lösung von Streitfragen zwischen Unionsrepubliken und Autonomen Republiken regeln sollte und die alleinige Kompetenz den obersten Staatsorganen der UdSSR zusprach. Vgl. auch Egbert Jahn/Barbara Maier, Das Scheitern der sowjetischen Unionserneuerung, HSFK-Report 2/1992, S. 15.

26 Während das Volksforum Abchasiens (VFA) „Aidgylara“ (Einigkeit) mit Losungen wie „Verteidigen wir die Gemeinschaft der Völker Abchasiens!“ oder „Gleiche Rechte für alle Völker!“ nicht für ein ethnisches, sondern für ein territoriales Selbstverständnis warb, dominierte unter georgischen Nationalisten die von der „Ilia Tschawtschawadse-Gesellschaft“ vertretene Devise „Vaterland, Sprache, Glauben“. Mit dieser spezifischen Sicht wurde für eine georgische „Einigkeit“ gekämpft.

27 Vgl. das Interview mit Swiad Gamsachurdija unter dem Titel „Hooligans und Banditen“, in: die Tageszeitung vom 18. März 1991, und Christian Schmidt-Häuer, Erst befreit und dann besessen, in: Die Zeit 40/1991, S. 3.

Nationalitätenkonflikte.²⁸ Im Dezember 1990 wurde der Geschichtspräsident und Abgeordnete des Obersten Sowjets der UdSSR, Wladislaw Ardsinba, zum Vorsitzenden des Obersten Sowjets Abchasiens gewählt. Mit ihm intensivierte sich die Zusammenarbeit mit Moskau und das Anschlussbegehren an die RSFSR. Ein neues abchasisches Wahlgesetz für das Parlament sah – trotz heftiger Kritik seitens der in Abchasien lebenden Georgier – 28 Sitze für die abchasische Bevölkerungsgruppe, 26 Sitze für die Georgier und elf Sitze für die Vertreter anderer ethnischer Gruppen wie Russen, Griechen oder Armenier vor. Zwar konnten die Parlamentswahlen trotz zahlreicher Zwischenfälle in drei Durchgängen am 29. September, 13. Oktober und 1. Dezember 1991 abgehalten, doch kaum ein Interessenausgleich im Parlament herbeigeführt werden. Mit Unterstützung auch der nichtgeorgischen Abgeordneten verstärkte sich der abchasische Einfluss in allen Bereichen von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Zunehmend machte sich Unmut unter der georgischen Bevölkerungsmehrheit gegen die „abchasische Ethnokratie“ breit. Bereits ein halbes Jahr nach den Parlamentswahlen riefen die georgischen Abgeordneten zu Neuwahlen auf der Basis eines erneuerten, „gerechten“ Wahlgesetzes auf; als sie scheiterten, verweigerten sie die Mitarbeit und setzten sich nach Tiflis ab.

Beunruhigt durch das Anwachsen des georgischen Nationalismus, die Machtkämpfe in Tiflis und die Radikalisierung durch paramilitärische Verbände, gründeten fast alle in Abchasien lebenden Volksgruppen eigene Organisationen und suchten nach Bündnispartnern in- und außerhalb der Region. Im Juni 1992 kam es zum offiziellen Bündnis zwischen Abchasen und Vertretern der nichtgeorgischen Bevölkerung.²⁹ Noch im Frühjahr 1992 wurden Vorschläge zur friedlichen Beilegung des heranreifenden Konflikts vorgelegt. Das Volksforum Abchasiens „Aidgylara“ erwartete von der georgischen Seite ein juristisch verbindliches Bekenntnis zum multinationalen Charakter und föderativen Staatsaufbau der Republik. Ein Zweikammernparlament sollte konstituiert und Abchasien volle Selbstverwaltung garantiert werden. Doch gerade durch die Einräumung größerer Autonomierechte befürchtete die georgische Seite den Zerfall des Landes. Trotz anderslautender Erklärungen von Präsident Eduard Schewardnadse, der nach einem Putsch im Januar

28 Mescheten wurde ihre Rückkehr nach Georgien verweigert, dagestanische Awarer und russische Dschuboren wurden bedrängt, das Land zu verlassen. Unruhen machten sich unter den in den südlichen Grenzgebieten siedelnden Armeniern und Aseris breit, während der Konflikt in Südossetien bereits Opfer gefordert hatte und sich auch Adscharien von der Zentralregierung in Tiflis abwandte.

29 Neben der parlamentarischen Zusammenarbeit formierte sich ein Bündnis zwischen „Aidgylara“, der russischen Organisation „Slawisches Haus“, der armenischen „Krunk“, dem griechischen Kulturzentrum und der ossetischen Vereinigung „Alan“. Zugleich arbeiteten abchasische Vertreter aktiv im Rahmen des „Kongresses der Völker Kaukasiens“ mit. Die 3. Tagung fand Anfang November 1991 in Suchumi statt, am 1. November 1991 wurde ein Konföderationsvertrag unterzeichnet. Vgl. Unveröffentlichte Manuskripte der Tagung (im Besitz der Autorin). Auf der Basis dieser Bündnisse nahmen im Krieg 1992/1993 bewaffnete Gruppen innerhalb der abchasischen Armee an den Kampfhandlungen gegen Georgien teil.

1992 im März desselben Jahres Gamsachurdija ablöste, blieben entsprechende Rechtsakte zur Schaffung einer Föderation aus.

Die Eskalation des georgisch-abchasischen Konflikts zum Krieg

Nach dem Zerfall der Union und den Auseinandersetzungen um eine GUS-Mitgliedschaft (die Georgien zunächst ablehnte), dem Machtwechsel in der georgischen Hauptstadt und den enttäuschten Hoffnungen auf größere Kompromissbereitschaft in der Autonomiefrage verschärfte sich im Frühsommer 1992 die Spannungen: Während die georgische Führung auf Konfrontationskurs mit Russland ging und boykottiert wurde, betonten die Abchasen ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Der georgische Anspruch auf einen 21 Quadratkilometer großen Küstenabschnitt um den Hafen Otschamtschira zur Schaffung einer georgischen Marinebasis wurde als Angriff auf die abchasische Souveränität interpretiert. Am 23. Juli setzte eine knappe Mehrheit des abchasischen Parlaments – ohne Beteiligung der georgischen Abgeordneten – die Verfassung von 1978 außer Kraft und führte die alte Verfassung aus dem Jahr 1925 wieder ein. Zugleich wurden der neue offizielle Name „Republik Abchasien“ sowie die Einführung eines eigenen Wappens und einer Flagge verkündet. Der Staatsrat Georgiens erklärte den Vorgang für verfassungswidrig, obwohl Georgien bereits am 22. Februar 1992 die Verfassung von 1978 annulliert und die Verfassung von 1921, die Abchasien noch gar nicht einschloss, wieder in Kraft gesetzt hatte. In der Folge eskalierten die Ereignisse sowohl im Innern Abchasiens, wo es zu Zerwürfnissen der verschiedenen politischen Kräfte kam und das Parlament seine Arbeit einstellte, als auch im abchasisch-georgischen Verhältnis. Verhandlungsversuche scheiterten und wurden immer wieder vertagt, lediglich der Abzug der irregulären Verbände der „Mchedrioni“ konnte am 13. Juni mit Verteidigungsminister Tengis Kitowani in Suchumi vereinbart werden. Allerdings unterwarfen sich diese Verbände keineswegs der Befehlsgewalt der Zentrale, sondern waren auf ihren Führer Dschaba Iosseliani eingeschworen. Gleichzeitig hatte die abchasische Seite damit begonnen, sich zu bewaffnen, so dass neben Versuchen, die Streitfragen über Verhandlungen zu lösen, die Bereitschaft zum militärischen Vorgehen auf beiden Seiten vorhanden war.

In der Nacht vom 13. auf den 14. August 1992 überschritten die Truppen des georgischen Staatsrats mit 5.000 Soldaten der Nationalgarde, 53 Panzern und vier Kampfhubschraubern die Grenze Abchasiens. Damit eskalierte der politische Konflikt zwischen Georgien und Abchasien zu einer offenen militärischen Auseinandersetzung, die erst nach über einem Jahr erbitterter Kämpfe und mehreren gebrochenen Waffenstillstandsvereinbarungen zum Stillstand kam.³⁰ Der Konflikt ist bis heute ungelöst und hat inzwischen bereits seine

30 Details zum weiteren Ablauf des Bürgerkrieges in: Alexander Kokeev, a.a.O. (Anm. 3), S. 18-26.

eigene „Geschichte“ geschrieben, die im Folgenden stichpunktartig mit Hilfe ausgewählter Daten dargestellt werden soll:

*Konfliktverlauf und Lösungsversuche*³¹

1992 14.8.	Einmarsch der Truppen des georgischen Staatsrats in Abchasien. Ziele: Unterbinden von Sabotage und Plünderung der Eisenbahnwege in Abchasien, Befreiung georgischer Regierungsvertreter. Parlamentspräsident Wladislaw Ardsinba verkündet die allgemeine Mobilmachung und bittet Russland sowie den „Kongress der kaukasischen Bergvölker“ (KGNK) um Beistand.
18.8.	Der KGNK stellt Georgien ein Ultimatum zum Abzug aus Abchasien und kündigt die Entsendung von Freiwilligen an.
25.9.	Das Parlament der Russischen Föderation verabschiedet eine Resolution, in der Georgien für den Ausbruch des Krieges verantwortlich gemacht wird.
Okt.	Offensive der abchasischen Streitkräfte, Einnahme von Gagra und des westlichen Landesteils.
8.10.	Georgien bittet die NATO und die KSZE um Hilfe bei der „Verteidigung der territorialen Integrität“ Georgiens.
6.11./ 13.12.	Die KSZE beschließt die Entsendung einer KSZE-Mission nach Georgien bezüglich des georgisch-südossetischen Konflikts.
1993 8.5.	Vereinbarung eines Zeitplans für den Abzug der russischen Truppen aus Georgien durch die Verteidigungsminister Russlands und Georgiens.
Ende Juni	Neuer Großangriff der Abchasen auf Suchumi und die georgischen Verbindungslinien.
27.7.	Georgien, Abchasien und Russland unterzeichnen in Sotschi einen dritten Waffenstillstandsvertrag.
24.8.	Der VN-Sicherheitsrat beschließt die Einrichtung der VN-Beobachtermission in Georgien (UNOMIG).
16.9.	Abchasischer Angriff auf Suchumi, das am 27. September fällt.
30.9.	Vollständige Niederlage der georgischen Kräfte in Abchasien.
1994 29.3.	Erweiterung des Mandats der KSZE-Mission um die Aufrechterhaltung der Verbindung mit den Operationen der VN in Abchasien.
3.4.	Vereinbarung zwischen Abchasien und Georgien zur Beendigung der Feindseligkeiten und zur Rückkehr von ca. 250.000 georgischen Flüchtlingen nach Abchasien, die während der Kämpfe ihre Heimat verlassen hatten.
14.5.	Waffenstillstand in Abchasien.

31 Vgl. auch Naira Gelaschwili, Georgien. Ein Paradies in Trümmern, Berlin 1993; Bruno Coppieters u.a. (Hrsg.), Georgians and Abkhazians: the search for a peace settlement, Köln 1998; Helmut Udo Napiontek, Krisenregion Kaukasus: georgische Entwicklungsperspektiven vor dem Hintergrund von innerstaatlichen Konflikten, russischen Hegemonialansprüchen und „Petropolitics“; eine Situationsanalyse, Hamburg 1998; Edmund Herzig, The new Caucasus: Armenia, Azerbaijan and Georgia, London 1999; Silvia Iacuzzi, Popular Support for Democracy in Georgia: an empirical research project, Norderstedt 2002.

9.6.	Dekret des russischen Präsidenten Boris Jelzin zur Bildung einer Friedenstruppe für Abchasien.
4.7.	Nach kurzer Feuerpause eröffnen georgische Streitkräfte erneut das Feuer auf abchasische Einheiten in der Kodori-Schlucht.
21.7.	Der VN-Sicherheitsrat bestätigt den Einsatz russischer Friedenstruppen in Abchasien, will aber gleichzeitig die Zahl der VN-Beobachter in der Region erhöhen. <i>Peacekeeping</i> -Truppen der GUS (3.000 Mann) besetzen eine zwölf Kilometer breite Demarkationslinie am Inguri-Fluss. Ihre Tätigkeit wird von der UNOMIG ³² überwacht.
1.9.	Bei Gesprächen in Genf unter VN-Schirmherrschaft legen die Konfliktparteien Bedingungen für die Rückkehr georgischer Flüchtlinge fest.
12.10.	Beginn der Flüchtlingsrückkehr. Ca. 50.000 Flüchtlinge kehren zurück, 40.000 von ihnen werden 1998 erneut vertrieben.
26.11.	Das abchasische Parlament verabschiedet eine neue Verfassung, die die Republik Abchasien zu einem souveränen Rechtsstaat auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker erklärt. Der Parlamentsvorsitzende Wladislaw Ardsinba wird zum ersten Präsidenten der Republik gewählt.
1.12.	Das georgische Parlament spricht dem Parlament und der Verfassung Abchasiens jegliche Legitimität ab und betont Georgiens „moralisches und politisches“ Recht, mit allen Mitteln seine staatliche Souveränität wiederherzustellen.
6.12.	Auf dem KSZE-Gipfel in Budapest können sich die Teilnehmer nicht auf ein gemeinsames Vorgehen zur Friedenserhaltung in der Region einigen.
1995 30.3.	Abchasien nimmt unter dem Eindruck des Tschetschenienkriegs von seiner Forderung nach vollständiger Unabhängigkeit Abstand und erklärt sich zu einer gleichberechtigten Föderation mit Georgien bereit.
24.8.	Das georgische Parlament verabschiedet eine neue Verfassung; Aussagen zu Abchasien und Südossetien werden ausgespart.
1996 13.2.	Abchasien schlägt die Schaffung eines „Föderalen Bundes zwischen Georgien und Abchasien“ vor. Er soll Elemente einer Föderation (Bundesstaat) und einer Konföderation (Staatenbund) enthalten.
6.7.	Eine OSZE-Mission fordert die internationale Untersuchung schwerer Menschenrechtsverletzungen in Abchasien, die sich vor allem gegen ethnische Georgier richten.
22.7.	Abchasien und Georgien erzielen eine Einigung in der Frage der russischen Friedenstruppen. Die im Bezirk Gali, in den Zehntausende georgische Flüchtlinge zurückkehren möchten, stationierten Truppen sollen mit Polizeibefugnissen ausgestattet werden.
2.10.	Das georgische Parlament erklärt die für den 23. November 1996 angekündigten Wahlen in Abchasien für illegal.
23.11.	Trotz internationaler Proteste finden die Wahlen zum abchasischen Parlament statt. 81 Kandidaten, darunter 65 Abchasen und drei Georgier, bewerben sich um die 35 Sitze.

32 Von 1999 bis 2002 unter der Leitung des deutschen Diplomaten Dieter Boden.

1997 27.1.	Der abchasische Präsident Ardsinba befürwortet eine Verlängerung der von Russland geleiteten GUS- <i>Peacekeeping</i> -Mission in Abchasien. Die progeorgische abchasische Exilregierung hingegen lehnt die weitere Präsenz der Friedenstruppe ab.
25.2.	Die Präsidenten Abchasiens und Georgiens, Ardsinba und Schewardnadse, suspendieren bilaterale Gespräche über den zukünftigen Status Abchasiens.
19.11.	In Genf konstituiert sich unter Ägide der Vereinten Nationen und unter Beteiligung der „Gruppe der Freunde des VN-Generalsekretärs“ (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russische Föderation, USA, seit 1999 auch Ukraine) sowie der OSZE ein erweiterter Verhandlungsrahmen zur Intensivierung des Abchasien-Friedensprozesses („Genfer Prozess“).
1998 Mai	Schwere Zusammenstöße im Gali-Distrikt in Abchasien; ca. 40.000 Georgier werden – teilweise zum zweiten Mal – vertrieben.
1999 31.10.	2. „demokratische“ Parlamentswahlen in Georgien, in Abchasien werden keine Wahlen durchgeführt, die Mandate der gewählten Abgeordneten werden verlängert.
2000-2001	Abzug der russischen Truppen (9.200 Mann aus vier Stützpunkten: Wasiani, Achalkalaki, Gudauta, Batumi).
2001 Okt.	Der bewaffnete Konflikt zwischen georgischen Guerillas und abchasischen Sicherheitskräften in der georgisch-abchasischen Grenzregion entflammt erneut. Auf Seiten der georgischen Guerillas kämpften dabei erstmals auch tschetschenische Milizen.
2002 Juli	Eine Abchasien-Resolution des VN-Sicherheitsrats sieht den Verbleib Abchasiens als Autonome Republik im Staat Georgien vor. Es werden „Grundprinzipien der Kompetenzverteilung zwischen Tiflis und Suchumi“ vereinbart.
27.12.	Zusammenstöße zwischen georgischen Zivilisten und abchasischen Sicherheitskräften.
2003 Februar	Hochrangiges internationales Treffen zur Lösung des Abchasienkonflikts in Genf.
10.03.	Georgien bietet Abchasien die Bildung einer Föderation an, Premier Raul Chadschimba lehnt ab.
Juni	Der Finne Heikki Talvitie wird erster Sonderbeauftragter der EU für den Südkaukasus.
2004	Der Machtwechsel in Tiflis im November 2003 nährt neue Hoffnungen auf eine Lösung des Konflikts. Verlängerung des Mandats der UNOMIG, die derzeit aus 118 militärischen und elf zivilen Beobachtern besteht. ³³ Öffnung und Ausbau der Transportwege nach Abchasien (Verbindung Sotschi-Suchumi). Beschluss des Rates und der Kommission der EU über die Aufnahme Südkaukasiens in das Konzept der „ <i>New Neighbourhood Policy</i> “
Mai	1. Expertenkonferenz der EU zu Südkaukasien. ³⁴ In Adscharien wird Aslan Abaschidse entmachtet, die Zentralmacht in Tiflis stellt die Regierungsgewalt wieder her.

33 Stand: 31. Oktober 2004 ; siehe unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unomig/>.

34 Vgl. zu den Ergebnissen: www.conflict-prevention.net.

Juni	Erneute Spannungen in Südossetien.
31.07.	Nach dem Beschluss eines türkischen Schiffes in abchasischen Gewässern unterbricht Abchasien die Teilnahme am Verhandlungsprozess zur Beilegung des georgisch-abchasischen Konflikts. Der georgische Präsident schließt „schärfere Maßnahmen“ nicht mehr aus.
Aug.	Die EU kündigt an, vier Millionen Euro für die Opfer des Abchasien-Konflikts zur Verfügung zu stellen. Die Mittel kommen Vertriebenen in Georgien, Abchasien und Westgeorgien zugute.
3. Oktober	Präsidentchaftswahlen in Abchasien.

Vor einem Jahr wurde in Abchasien das zehnjährige Jubiläum des „Sieges im Kampf um die Unabhängigkeit“ gefeiert; von einer Erfolgsbilanz kann jedoch keine Rede sein:

Zwar institutionalisierten sich in Abchasien eine eigenständige Staatsmacht und nichtstaatliche Organisationen (die trotz aller Korruption als arbeitsfähig beschrieben werden), jedoch wird der Status quo immer wieder durch Gewaltaktionen in Frage gestellt. Die Abspaltung vom „Mutterland“ Georgien, Krieg und internationale Isolation haben die Region in eine permanente wirtschaftliche und soziale Krisensituation ohne Entwicklungsperspektiven gebracht. Die einseitige Ausrichtung auf Russland verstärkte die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit ungemein. Da inzwischen die Mehrheit der abchasischen Bevölkerung³⁵ die russische Staatsbürgerschaft angenommen hat (vor allem, um international gültige Reisedokumente, eine Arbeitserlaubnis oder Renten zu erhalten), hat sich aus der Not heraus inzwischen die Akzeptanz des russischen Einflusses auch im täglichen Leben verfestigt.

Für anhaltende Spannungen sorgt neben der ungelösten Grundfrage des völkerrechtlichen Status Abchasiens die Frage der Heimkehr und rechtlichen Stellung der aus Abchasien vertriebenen Georgier. Die Rückkehr Zehntausender georgischer Flüchtlinge in die südliche Gali-Region erfolgte und erfolgt weiterhin unorganisiert und unter katastrophalen Sicherheitsbedingungen.³⁶ Beide Grundprobleme waren im Vorfeld der – international nicht anerkannten – Präsidentschaftswahlen am 3. Oktober 2004,³⁷ in der sich Kandidaten aus Ardsinbas Gefolge und Oppositionskandidaten gegenüber standen, Gegenstand scharfer innenpolitischer Auseinandersetzungen. Bereits seit dem Frühjahr 2003 deutete sich unter Führung der „Organisation der Veteranen des Krieges von 1992/93“ („Amcachara“) die Möglichkeit eines gewaltsamen Sturzes von Ardsinba und seiner Gefolgschaft an.

35 Schätzungen gehen derzeit von 214.000 Einwohnern aus (einschließlich 60.000 zurückgekehrte Georgier im Gali-Distrikt), darunter 64.000 Abchasen (vor dem Krieg über 100.000), 70.000 Armenier und 40.000 Russen. Ab dem 1. November 2004 ist die Ausgabe abchasischer Pässe geplant, die endgültig die sowjetischen bzw. georgischen ablösen sollen.

36 Vgl. Politischer Jahresbericht der Heinrich-Böll-Stiftung 2004, Tiflis 2004, S. 12.

37 An der Wahl, zu der fünf Kandidaten angetreten waren, beteiligten sich 87.442 Bürger; 44.002 stimmten für Bagapsch, 30.815 für Chadschimba.

Als am 11. Oktober 2004 die Wahlkommission den Sieg des Oppositionspolitikers und Leiters des Staatskonzerns „Tschernomorenergo“, Sergej Bagapsch, mit 50,08 Prozent der abgegebenen Stimmen über den „Wunschkandidaten Moskaus“ und ehemaligen Premierminister Raul Chadschimba verkündete, spitzten sich die Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition zu. Auf Druck des amtierenden Präsidenten wurden die Wahlergebnisse für ungültig erklärt und Neuwahlen für Ende Dezember anberaumt. Demonstrationen, Übergriffe auf das Oberste Gericht, Fernseh- und Radiostationen und eine Lähmung des Parlaments waren die Folge.

Auf die politischen Unruhen in Abchasien reagierte die Regierung in Tiflis mit gemischten Gefühlen. Neben Hoffnungen auf Friedensverhandlungen, die sich seit dem Machtwechsel in Georgien im November 2003 erneuert hatten, erhalten Befürchtungen einer Eskalation neue Nahrung. Einerseits wird abzuwarten sein, inwieweit Russland bereit ist, auf den geostrategischen Vorposten Abchasien zu verzichten und eine gemäßigtere, verhandlungsbereite Regierung zu akzeptieren. Andererseits können die Unruhen in Abchasien, neue Flüchtlingsströme und ein Übergreifen in die Nachbargebiete Samegrelo und Imereti der georgischen Seite einen Anlass bieten, eine militärische Lösung herbeizuführen.

Allen Beteiligten ist jedoch klar, dass eine gewaltfreie Konfliktlösung Zeit braucht, um die Entfremdung zwischen der abchasischen und der georgischen Gesellschaft zu überbrücken und neues Vertrauen in ein gleichberechtigtes Miteinander aufzubauen. Zunächst bleiben die Hoffnungen, dass es der georgischen Regierung mit verstärkter internationaler Unterstützung gelingt, bis zum Herbst 2004 eine berechenbare Politik des Gewaltverzichts zu demonstrieren und mit einer eventuell veränderten, kompromissbereiteren abchasischen Führung die Lösung des Konflikts neu zu verhandeln.

Der georgisch-südossetische Konflikt

Die Gefahr zunehmender interethnischer Entfremdung, Konfliktmüdigkeit in der georgischen wie in der südossetischen Gesellschaft und das kontraproduktive Beharren beider Konfliktparteien im georgisch-südossetischen Konflikt auf miteinander unvereinbaren Positionen bestimmten noch im Frühherbst 2003 die Gespräche zwischen den Akteuren und mit der in diesem Konflikt vermittelnden OSZE-Mission in Georgien. Diskussionen über mögliche Lösungen des Konflikts wurden weitgehend verdrängt von südossetischen Forderungen nach wirtschaftlicher Wiederaufbauhilfe und dem Beharren südossetischer Autoritäten, die Vereinigung mit der Autonomen Republik Nordossetien-Alania in der Russischen Föderation als primäres Ziel anzusehen. Die georgische Seite hingegen hatte die lokalen Machthaber Südossetiens nie als gleichwertige Verhandlungspartner akzeptiert. Weiterhin war die von georgischer Seite angebotene Gewährung „weitestgehender Autonomie“ für Südossetien und andere nach Souveränität strebende Regionen nie schriftlich niedergelegt worden.

Machtwechsel in Georgien

Die auf allen Seiten herrschende Lethargie im georgisch-südossetischen Konfliktlösungsprozess wurde erst durch die sich ab November 2003 überschlagenden Ereignisse in Georgien durchbrochen. Die von der Regierung des damaligen Präsidenten Eduard Schewardnadse verübten massiven Wahlfälschungen bei den georgischen Parlamentswahlen am 2. November lösten die so genannte „Rosenrevolution“ aus, die dank Schewardnadses Rücktritt am 23. November völlig unblutig verlief. Mit den Führern der durch die offiziellen Wahlergebnisse um den Sieg gebrachten Parteibündnisse „Nationale Bewegung“ und „Burdtschanadse-Demokraten“, Michael Saakaschwili bzw. Nino Burdtschanadse und Surab Schwania, an der Spitze bewirkte sie in Georgien einen Machtwechsel, der von den abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien, aber auch von der Autonomen Republik Adscharien mit größter Sorge beobachtet wurde. „Nationale Bewegung“ und „Burdtschanadse-Demokraten“ kürten Michael Saakaschwili, der als Populist mit nationalistischen Tendenzen galt, zum gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten für die neu angesetzten Wahlen am 4. Januar 2004, aus denen er mit überwältigender Mehrheit als Sieger hervorging.

Noch kurz vor den Wahlen hatte Saakaschwili der Konfliktregion einen unangekündigten Besuch abgestattet, mit dem er auf die Zugehörigkeit Südossetiens zu Georgien hinweisen wollte und der von südossetischer Seite als

Provokation gewertet wurde.¹ Damit waren die georgisch-südossetischen Beziehungen bereits beim Amtsantritt des neuen georgischen Präsidenten auf einem neuen Tiefstand. Die Fronten verhärteten sich, als Saakaschwili unumwunden zugab, dass es das primäre Ziel der neuen georgischen Regierung sei, die territoriale Integrität Georgiens wiederherzustellen, also die abtrünnigen Gebiete wieder in den georgischen Staat einzugliedern. Die Fragmentierung des georgischen Territoriums könne nicht länger hingenommen werden, erklärte er in öffentlichen Ansprachen. Erreicht werden solle dieses Ziel durch die Schaffung wirtschaftlicher Anreize, Stabilität im eigenen Land und die erneute Gewährung „weitestgehender Autonomie“ für die nach Unabhängigkeit strebenden Regionen.² In der georgischen Administration wurden neue Ämter geschaffen und Kommissionen eingesetzt, die sich ausschließlich mit der Lösung der Konflikte mit den abtrünnigen Regionen beschäftigen und langfristig die territoriale Integrität Georgiens wiederherstellen sollen. Die Rückgewinnung Adschariens wurde zuerst in Angriff genommen.

Die adscharisch-georgischen Beziehungen hatten sich nach dem Amtsantritt Saakaschwilis erheblich verschlechtert. Der adscharische Machthaber Aslan Abaschidse sah nach dem Rücktritt Schewardnadses seine eigene Machtposition gefährdet und rief zum Boykott der für den 28. März angesetzten Neuwahlen des georgischen Parlaments auf. Gleichzeitig startete die *De-facto*-Regierung in Südossetien im März erste militärische Manöver. OSZE-Militärbeobachtern wurde der Zutritt zu verdächtigen Einrichtungen und Objekten verwehrt. Nicht autorisierte südossetische Militärübungen wurden beobachtet.

Saakaschwili scheint jedoch einer Art Rangliste zu folgen, die vorsieht, mit der Beilegung des vermeintlich am leichtesten zu lösenden Konflikts, der Krise in Adscharien, zu beginnen, mit der Klärung der georgisch-südossetischen Unstimmigkeiten (denn als solche wird dieser Konflikt von der Saakaschwili-Regierung angesehen) fortzufahren und als krönenden Abschluss den georgisch-abchasischen Konflikt zu lösen.³ Nach Massendemonstrationen der adscharischen Bevölkerung im April und Anfang Mai 2004 und aufgrund des schwindenden Rückhalts bei seinen eigenen Gefolgsleuten sowie unter eindringlichen Vermittlungsbemühungen Russlands konnte schließlich der Rücktritt Abaschidses erzwungen werden. In Adscharien wurden Neuwahlen angesetzt, und die Autonome Republik wurde endgültig zum integralen Bestandteil Georgiens. Obwohl es sowohl auf adscharischer als auch auf georgischer Seite zu bedrohlichen militärischen Manövern kam, die leicht zu bewaffneten Auseinandersetzungen hätten führen können, gilt die Bewälti-

1 Vgl. Kavkazkij Uzel, Prezident Južnoj Osetii nazval vizit M. Saakašvili provokaciej [Der Präsident von Südossetien bezeichnet den Besuch M. Saakaschwilis als eine Provokation], unter: <http://kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/622291.html>, 5. Januar 2004.

2 Saakashvili Offers „Broadest Autonomy“ for Abkhazia, in: Civil Georgia – Online Magazine, 11. Februar 2004.

3 Vgl. Kavkazkij Uzel, Mihail Saakašvili: „Južnoj Osetii net nikakogo konflikta“ [Es gibt keinen Konflikt in Südossetien], unter: <http://kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/640952.html>, 13. März 2004.

gung der adscharischen Krise als erster großer Erfolg der Regierung Saakaschwili.

Saakaschwili wandte sich im Folgenden vornehmlich der Lösung des Konflikts mit Südossetien zu. Wie schon in Adscharien setzte Georgien in Südossetien nun primär auf den direkten Dialog mit der südossetischen Bevölkerung. Durch die Wiederaufnahme der georgisch-südossetischen Eisenbahnverbindung Gori-Zchinwali, die Zahlung von Pensionen, die Einrichtung eines kostenlosen Krankendienstes und die Verteilung von Dünger für die Landwirtschaft sollten Anreize dafür geschaffen werden, dass die Südosseten die georgische Regierung wieder als ihre eigene anerkennen.⁴ Der neuen georgischen Regierung ist sehr daran gelegen, die interethnischen Beziehungen zu verbessern und dabei der fortschreitenden „Russifizierung“ Südossetiens entgegenzuwirken, die von den südossetischen Machthabern als „Integrationsprozess“ in die Russische Föderation proklamiert und mit der Verwendung des russischen Rubels als reguläres Zahlungsmittel in Südossetien unterstrichen wird. Diese „Russifizierung“ zeigt sich auch in der Tatsache, dass Tausende Südosseten, neben ihrer international nicht anerkannten südossetischen auch die russische Staatsbürgerschaft besitzen, so dass sie vom russischen Visaregime gegenüber Georgien, das am 5. Dezember 2000 eingeführt wurde, explizit nicht betroffen sind. Im Zuge der russischen Präsidentschaftswahlen im März 2004 erklärte die russische Regierung sogar offiziell, die Auszahlung von Pensionen an die südossetische Bevölkerung übernehmen zu wollen, wobei diese viermal so hoch waren wie die bisher von der südossetischen Regierung gezahlten.⁵ Auch für russische Rentner, die ihre Renten nur unregelmäßig bekommen, muss diese Ankündigung bemerkenswert gewesen sein.

In Georgien hatte sich inzwischen die Rhetorik verändert: Statt „Region Zchinwali“ wurde nun der bisher von der georgischen Seite abgelehnte Name „Südossetien“ in öffentlichen Statements verwendet und damit der Status der abtrünnigen Region erstmals aufgewertet. Mittlerweile gibt es Nachrichtensendungen in ossetischer Sprache und am georgischen Unabhängigkeitstag wandte sich Saakaschwili in seiner Rede in ossetischer Sprache an die Südosseten. All diese Maßnahmen sind neu und mit ihnen wird versucht, die Skeptiker zu beruhigen, die Saakaschwili in seinem Bestreben, Südossetien und Abchasien für Georgien zurückzugewinnen, erhebliche Hürden voraussagen. Denn anders als die Adscharen sind Abchasen und Südosseten keine ethnischen Georgier.

4 Vgl. Giorgi Sepashvili, Saakashvili Sends Reconciliatory Signals to South Ossetia, in: Civil Georgia, 1. Juni 2004.

5 Vgl. Kavkazkij Uzel, Jugoosetinskie pensionery budut polučat' rossijskie pensii [Südossetische Rentner werden russische Pensionen erhalten], unter: <http://kavkaz.memo.ru/news-text/news/id/642322.html>, 16. März 2004. Gleichlautende Informationen erhielt die Autorin aus Interviews in Zchinwali im September 2003.

Das Volk der Osseten

Die Osseten, die sich selbst als *Iron* und Ossetien als *Iriston* bezeichnen, gelten als autochthone Ethnie und indirekte Nachkommen der nordostiranischen Skythen und Sarmaten. Außerdem sind sie direkte Nachfahren der iranischen Alanen, eines Nomadenstammes, der in den ersten vier Jahrhunderten nach Christus den heutigen Nordkaukasus beherrschte, bevor er mit anderen dort ansässigen Stämmen verschmolz. Zwischen dem 16. und dem 18. Jahrhundert entwickelte sich schließlich das heutige ossetische Volk, das in vier Hauptgruppen untergliedert ist: Adagiren, Kurtaten, Tagauren und Digiron, die zum Teil jedoch wieder mit anderen nordkaukasischen Stämmen verschmolzen, wie die Digiron mit den Kabardinern, bzw. sich in weitere kleinere Stämme aufteilten und so verschiedene ossetische Dialekte entwickelten. Auch die Osseten sind also kein homogenes Volk. Trotz enger verwandtschaftlicher Beziehungen zwischen Nord- und Südosseten wird deshalb auf beiden Seiten auf ethnische und kulturelle Unterschiede hingewiesen. Innerhalb der südossetischen Bevölkerung wird eher die territoriale Unabhängigkeit als die Vereinigung mit Nordossetien – wie sie von offizieller südossetischer Seite angestrebt wird – bevorzugt. Religiöse Differenzen gibt es allerdings nicht, denn, anders als die oberflächlich muslimisch geprägten Adscharen und Abhasen sind die Osseten – wie die Georgier – mehrheitlich christlich-orthodox. Laut der letzten sowjetischen Volkszählung von 1989 lebten insgesamt 164.000 Osseten in Georgien, davon allein 65.000 in Südossetien, dessen multiethnische Gesamtbevölkerung insgesamt 98.000 Bürger umfasste. Georgisch-südossetische Eheschließungen waren durchaus üblich. Auch für die Georgier ist das heutige Territorium Südossetiens ein wichtiges historisches und spirituelles Zentrum; eine Abtrennung vom georgischem Staat ist daher für sie undenkbar. Die Ansprüche der erst ab dem 17. Jahrhundert dort siedelnden Osseten auf das Gebiet um Zchinwali werden als völlig abwegig verworfen.

Hintergrund des Konflikts

Die Ursprünge des georgisch-südossetischen Konflikts gehen auf das Jahr 1918 zurück, als die Demokratische Republik Georgien gegründet wurde, zu der auch das heutige Südossetien gehörte. Der nördliche Teil Ossetiens wurde damals endgültig Russland einverleibt. Georgische Truppen marschierten in Südossetien ein, um mögliche Unabhängigkeitsbestrebungen zu unterbinden, die als Bedrohung für die territoriale Integrität Georgiens angesehen wurden. Südossetien bezeichnete diesen Einmarsch als Invasion, bei der zudem ein Genozid verübt worden sei. Bis heute belasten diese Ereignisse die georgisch-südossetischen Beziehungen.⁶

6 Interviews der Autorin in Zchinwali, September 2003.

Am 12. März 1922 trat Georgien der Föderalen Sozialistischen Transkaukasischen Sowjetrepublik bei und am 20. April 1922 wurde Südossetien in Südossetisches Autonomes Gebiet (*oblast*) umbenannt. Am 30. Dezember 1922 trat die Föderation der Sowjetunion bei. Die neue sowjetische Verfassung vom 5. Dezember 1936 bestätigte schließlich den autonomen Status Südossetiens innerhalb der neugegründeten Georgischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR). Am selben Tag wurde Nordossetien der Status einer Autonomen Sozialistischen Sowjetrepublik (ASSR) innerhalb der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik (RSFSR) zuerkannt, womit die Zugehörigkeit Nord- und Südossetiens zu verschiedenen Sowjetrepubliken endgültig besiegelt war.

Die Differenzen zwischen Südosseten und Georgiern blieben jedoch bestehen. Außerdem fühlte sich Südossetien auch wirtschaftlich gegenüber dem Kernland Georgiens benachteiligt. Ende der 1980er Jahre formierte sich in Südossetien eine nationale Bewegung, die vornehmlich von der Bewegung *Adamon Nichas* („Stimme des Volkes“) angeführt wurde. 1989 bekundete der südossetische Oberste Sowjet seinen Willen, das Südossetische Autonome Gebiet in eine Autonome Republik umzuwandeln. Auf georgischer Seite stieß dies auf Ablehnung, so dass sich Südossetien schließlich im August 1990 direkt an Moskau wandte, allerdings ohne Erfolg. Daraufhin erklärte Südossetien am 20. September 1990 seine Souveränität.⁷ Südossetien boykottierte im Oktober 1990 die georgischen Parlamentswahlen und hielt im Dezember desselben Jahres Wahlen zu einem eigenen Parlament ab. Der georgische Oberste Sowjet stimmte daraufhin für die Aufhebung des Status Südossetiens als Autonomes Gebiet.⁸ Im Januar 1991, noch vor der Auflösung der Sowjetunion, kam es zum gewaltsamen Ausbruch des georgisch-südossetischen Konflikts. Auf beiden Seiten waren schwere militärische und zivile Verluste zu beklagen. Ab Februar 1991 wurde die südossetische Hauptstadt Zchinwali durch georgische Truppen für mehrere Monate blockiert. Im April 1991 wurden rund 500 Soldaten des sowjetischen Innenministeriums in Südossetien stationiert, wo sie mehr oder weniger eindeutig Position für die südossetische Seite ergriffen, bis sie ein Jahr später im Zuge der Auflösung der Sowjetunion wieder abgezogen wurden. Noch ihr Abzug verursachte heftige Kontroversen zwischen den Konfliktparteien, da sie der südossetischen Seite Waffen, auch schweren Kalibers, überlassen hatten. Im Frühjahr 1992 kam es erneut zu schweren Gefechten, die große Flüchtlingswellen auf beiden Seiten in Richtung Nordossetien bzw. in die georgischen Städte Gori und Tiflis auslösten.

7 Declaration of State Sovereignty of the Soviet Democratic Republic of South Ossetia; Declaration of Independence of the Republic of South Ossetia (englische Versionen), in: Tamaz Diasamidze, Tiflis 2003, S. 32 und 92.

8 Law of the Republic of Georgia on Abolition of the Autonomous Oblast of the South Ossetia; Decree Issued by the Presidium of the Supreme Council of the Republic of Georgia on Introduction of State of Emergency on the Territory of Town of Tskhinvali and the Java District (englische Versionen), in: Diasamidze, a.a.O. (Anm. 7), S. 39ff.

Am 17. März 1991 wurde in der gesamten Sowjetunion ein Referendum über den Erhalt und eine Reform der Union durchgeführt. Die Südosseten stimmten im Gegensatz zu den Georgiern dafür. Am 9. April 1991 erklärte Georgien seine Unabhängigkeit; zum ersten Präsidenten Georgiens wurde Swiad Gamsachurdia gewählt. Gamsachurdias Versuch, auf diplomatischem Wege eine Lösung des georgisch-südossetischen Konflikts herbeizuführen, scheiterte dramatisch.

Der Konflikt in Südossetien forderte etwa 1.000 Tote und führte zur Vertreibung von ungefähr 60.000 Menschen. Erst mit dem Sturz Gamsachurdias und dem Machtantritt Schewardnadse 1992 fanden die Konfliktparteien schließlich wieder an den Verhandlungstisch zurück. Am 10. Juni 1992 trafen sich Schewardnadse und der damalige russische Präsident Boris Jelzin erstmalig in Kasbegi, um über die Beilegung des georgisch-südossetischen Konflikts zu verhandeln. Bereits am 24. Juni desselben Jahres unterzeichneten sie in Sotschi das Abkommen über die Prinzipien zur Beilegung des georgisch-südossetischen Konflikts, das von den Vertretern Süd- und Nordossetiens mit unterzeichnet wurde. Das Sotschi-Abkommen sah auch die Schaffung einer Gemeinsamen Friedenstruppe (*Joint Peacekeeping Forces*, JPKF) vor, bestehend aus georgischen, russischen (einschließlich nordossetischer) und südossetischen Einheiten. Das Oberkommando liegt *de facto* bei Russland, das auch die Rolle des Hauptvermittlers im folgenden Konfliktlösungsprozess übernahm. Primäre Aufgabe der trilateralen Friedenstruppe ist es, den Waffenstillstand zu überwachen, die Konfliktparteien voneinander zu trennen und die Sicherheit in der Konfliktzone zu gewährleisten. Außerdem regelte das Waffenstillstandsabkommen die Errichtung eines Sicherheitskorridors entlang der Konfrontationslinien, den Abzug bewaffneter Gruppierungen und die Entwaffnung von Selbstverteidigungseinheiten.⁹

Die OSZE-Mission in Georgien

Auf dem Prager Treffen des Ministerrats der OSZE (damals noch KSZE) Ende Januar 1992 wurde die Entsendung einer Berichterstermission ins Konfliktgebiet beschlossen, die sich dort vom 17.-22. Mai aufhielt. In Reaktion auf deren Berichte wurde vom 25.-30. Juli 1992 eine OSZE-Erkundungsmission nach Südossetien entsandt. Deren Berichterstattung war insbesondere vor dem Hintergrund wichtig, dass Schewardnadse am 13. Mai 1992 als neues georgisches Staatsoberhaupt erstmals seit Ausbruch des Konflikts die südossetische Hauptstadt Zchinwali besucht hatte. Außerdem sollte die Einhaltung des Sotschi-Abkommens überprüft werden. Am 3. Dezember 1992 wurde schließlich eine Langzeitmission der OSZE in Georgien eingerichtet, die u.a. Verhandlungen zwischen den Parteien fördern und so zu einer baldi-

9 Agreement on Principles of Settlement of the Georgian-Ossetian Conflict (englische Version), in: Diasamidze, a.a.O. (Anm. 7), S. 94f.

gen Konfliktlösung beitragen sollte.¹⁰ Außerdem war es Aufgabe der Mission, die Arbeit der JPKF in Südossetien zu überwachen. Darüber hinaus gab es gemeinsame Projekte der OSZE und der JPKF, wie z.B. das Einsammeln von Kleinwaffen und leichten Waffen bzw. die Förderung kommunaler Mikroprojekte als Gegenleistung für die freiwillige Abgabe von Waffen. Ziel war die Vertrauensbildung zwischen der georgischen und der südossetischen Bevölkerung. Die Erfolge dieses Projekts wurden jedoch durch die jüngsten Ereignisse im Zuge derer Südossetien im Sommer 2004 mit neuen Waffen fast überschwemmt wurde, völlig *ad absurdum* geführt. Auch ein weiteres aktuelles Kooperationsprojekt von OSZE und JPKF, die Einrichtung eines gemeinschaftlichen georgisch-südossetischen Polizeizentrums in Zchinwali, ist aufgrund der aktuellen Situation in Südossetien gefährdet.

Der Ständige Rat der OSZE verlagerte am 29. März 1994 den Schwerpunkt des Missionsmandats auf die Vermittlung im georgisch-südossetischen Konflikt.¹¹ Im Zuge der Vermittlungsbemühungen der OSZE-Mission gelang es im Mai 1994, Vertreter der georgischen und der südossetischen Konfliktpartei erstmalig an einen gemeinsamen Verhandlungstisch zu bekommen.¹² Bereits im September 1994 präsentierte die OSZE-Mission einen ersten Entwurf zum zukünftigen Status Südossetiens. Der Vorschlag sah vor, Südossetien territoriale Autonomie innerhalb föderaler Strukturen Georgiens zu gewähren. Der Vorschlag wurde jedoch von südossetischer Seite abgelehnt. Im Frühjahr 1995 präsentierte die Mission mit Unterstützung der Russischen Föderation ein neues Papier über die föderale Aufteilung der Kompetenzen, das abermals von südossetischer Seite abgelehnt wurde. Nichtsdestoweniger hielt die Mission an ihrem Bestreben, die Konfliktparteien von föderalen Lösungen zu überzeugen, fest. Die Pläne wurden jedoch von beiden Seiten kritisiert: Südossetien beharrte auf seiner Forderung nach Unabhängigkeit bzw. Vereinigung mit Nordossetien und lehnte jegliche Diskussion über mögliche föderale Ansätze innerhalb des georgischen Staates von vornherein ab. In Georgien wandten Skeptiker ein, dass Georgien in seiner ethnischen Komposition zu heterogen sei, um ein funktionsfähiges föderales System aufbauen zu können.

Am 22. April 1997 wurde die Mission um ein Büro in Zchinwali erweitert. Dadurch sollte die Koordinierung der Aufgaben vor Ort erleichtert werden. Das Hauptaugenmerk lag hierbei auf der Beobachtung gemeinsam mit den JPKF durchgeführter Aktionen und der Berichterstattung darüber, der Sicherheitslage und der humanitären Situation (in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR), aber auch auf der Schaffung von Kommunikationskanälen auf

10 Vgl. 17. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1992, Journal Nr. 2, 6. November 1992, Anhang 2.

11 Vgl. KSZE, Ständiger Ausschuss, Wien 1993, Journal Nr. 14/Korrigierte Neufassung, 29. März 1994, Anhang 1, Modalitäten der KSZE-Mission für Georgien.

12 Vgl. CSCE, Communication No. 41, Report of the Personal Representative of the Chairman-in-Office of the CSCE in Georgia, Prag, 2. Februar 1993; CSCE Mission to Georgia: Activity Report: 1-15 May 1994.

allen Ebenen, der Förderung des NGO-Sektors und der Medienlandschaft. Neben der Aufgabe, Verhandlungen auf hoher offizieller Ebene zu ermöglichen und Gäste nach Südossetien zu begleiten, befasst sich die Mission auch eingehend damit, einen Austausch zwischen den sich nun langsam entwickelnden Zivilgesellschaften in Georgien und Südossetien zu ermöglichen. Vertreter gesellschaftlicher Gruppen werden regelmäßig eingeladen, gemeinsam über strittige Fragen zu diskutieren; die Mission kooperiert dabei sowohl mit dem BDIMR als auch mit anderen internationalen Organisationen, z.B. mit dem UNHCR und dem Europarat. So entwickelten sich z.B. die seit 1997 durchgeführten Zusammenkünfte zwischen georgischen und südossetischen Journalisten zu einer regelmäßigen Veranstaltung. Besonders förderlich für die Durchführung von Treffen und gemeinsamen Unternehmungen der einzelnen gesellschaftlichen Vertreter unterschiedlicher ethnischer Herkunft ist die Tatsache, dass – anders als in den georgisch-abchasischen Beziehungen – ein georgisch-südossetischer Dialog auf gesellschaftlicher Ebene weiterhin möglich ist. Seit dem Waffenstillstand von 1992 gab es keine interethnischen Ausschreitungen mehr. Nichtsdestoweniger unterscheidet sich die von der südossetischen Seite verwendete Terminologie in keiner Weise von der anderer kaukasischer Völker, die im Zuge der gewalttätigen Ausschreitungen nicht erst seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion Tote zu beklagen haben. So wird von „Genozid“ und „ethnischen Säuberungen“, verübt durch die georgische Seite, gesprochen, die oft mit einem „faschistischen Regime“ gleichgesetzt und dessen „Entnazifizierung“ gefordert wird. Die Worte sind bewusst drastisch gewählt, um gerade westlichen Vertretern, für die diese Begriffe eine einschlägige Konnotation haben, die Dramatik der eigenen Situation vor Augen zu führen und die Verweigerung von Zugeständnissen im Konfliktlösungsprozess, die als Verrat an den eigenen Opfern betrachtet werden, zu begründen.¹³ Es steht außer Frage, dass diese Umstände auch in den jeweiligen Konfliktlösungsprozessen gebührend berücksichtigt werden müssen, um deren Aussichten auf Erfolg langfristig zu erhöhen.

Zwischen 1996 und 1998 fanden regelmäßige Treffen zwischen Schewardnadse und Ludwig Tschibrow, dem im November 1996 in international nicht anerkannten Wahlen gewählten damaligen Präsidenten Südossetiens, statt und die Lage beruhigte sich allmählich. Die georgisch-südossetischen Verbindungsstraßen wurden wieder passierbar. Gleichzeitig begann das wirtschaftlich völlig brach liegende Südossetien über den Roki-Tunnel, der Süd- und Nordossetien verbindet, einen regen Handel mit Schmuggelware aufzubauen, von dem die Mehrheit der südossetischen Bevölkerung bis heute profitiert. Südossetien wurde so zum Knotenpunkt für den Schmuggel in dieser Region, und neben der Landwirtschaft wurde der illegale Handel mit Benzin und Agrarprodukten zur Haupteinnahmequelle der lokalen Bevölkerung. Dadurch wurde jedoch auch die Entstehung krimineller Strukturen und einer regelrechten Konfliktökonomie gefördert. Bewaffnete Überfälle und Auto-

13 Interviews der Autorin in Zchinwali, September 2003.

diebstähle sind an der Tagesordnung und begünstigen die Festigung des Status quo. Die Konfliktlösung wird erheblich dadurch erschwert, dass Beteiligte aller Konfliktparteien aus der unsicheren Situation durch Schmuggel- und Korruptionsgeschäfte Vorteile ziehen und an einer Lösung des Konflikts deshalb kaum interessiert sind.

Am 15. Dezember 1999 wurde das Mandat der OSZE-Mission in Georgien um die Aufgabe der Beobachtung der georgisch-tschetschenischen Grenze erweitert und das Missionspersonal entsprechend aufgestockt. Die OSZE-Grenzbeobachter sind unbewaffnet und dürfen in das Geschehen vor Ort selbst nicht eingreifen. Ihr Schutz wird durch die georgische Regierung garantiert. Am 13. Dezember 2001 wurde das Mandat noch einmal um die Beobachtung der georgisch-inguschischen und am 19. Dezember 2002 um die Überwachung der georgisch-dagestanischen Grenze erweitert. Damit stehen bis heute drei nordkaukasische Grenzabschnitte der Russischen Föderation von georgischer Seite unter OSZE-Beobachtung.¹⁴

Verhandlungsmechanismen

Der Konfliktlösungsprozess wird abgesehen von Treffen auf hoher Ebene durch zwei Verhandlungsmechanismen unterstützt, die eine Schlüsselposition in den Verhandlungen einnehmen: die Gemeinsame Kontrollkommission (*Joint Control Commission*, JCC) und die Expertengruppe für den georgisch-südossetischen Konfliktbeilegungsprozess. Beide treffen sich zumeist auf Initiative und unter der Schirmherrschaft der OSZE-Mission in Georgien.

Die JCC wurde auf der Grundlage des Sotschi-Abkommens eingerichtet. Ihre primären Aufgaben sind die Bewahrung des Friedens und die Verhinderung des Wiederaufflammens militärischer Auseinandersetzungen. Außerdem ist sie damit beauftragt, gemeinsame Aktivitäten der Konfliktparteien zur Stabilisierung der Lage und eine politische Konfliktlösung zu fördern, den wirtschaftlichen Wiederaufbau der Konfliktregion voranzutreiben und die Rückkehr und soziale Absicherung von Flüchtlingen zu unterstützen. Unter Ausklammerung der Statusfrage Südossetiens soll die JCC beiden Seiten als gemeinsames Diskussionsforum für aktuelle Fragen dienen. Neben den georgischen und südossetischen Konfliktparteien gehören auch die Russische Föderation und Nordossetien der JCC als Vermittler an; die OSZE nimmt ebenfalls an den Sitzungen der JCC teil. Im Jahr 2000 wurde der Europäischen Kommission Beobachterstatus in der JCC zuerkannt und alle Seiten befür-

14 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334 vom 15. Dezember 1999; OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450 vom 13. Dezember 2001; OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 523, Grenzüberwachungseinsatz der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/523 vom 19. Dezember 2002. Vgl. hierzu auch Volker Jacoby, Die OSZE-Mission in Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 181-189.

worteten die Einbeziehung der Europäischen Kommission in die Arbeit des Wirtschaftskomitees der JCC. Seit 2001 nimmt die Europäische Kommission an allen Plenarsitzungen der JCC teil und ist ebenso bei den Treffen der Expertengruppe anwesend. Die Kommission hat sich zum Hauptgeldgeber für Wiederaufbauprojekte in der georgisch-südossetischen Konfliktzone entwickelt.¹⁵ Die Koordinierung dieser Projekte hingegen wird vorwiegend von der OSZE-Mission vor Ort übernommen.¹⁶ Am 7. Juli 2003 ernannte der Rat der Europäischen Union den Finnen Heikki Talvitie zum EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus, dessen Mandat allerdings sehr allgemein gehalten ist.¹⁷ Der Machtwechsel in Georgien wirkte sich auch positiv auf die Beziehungen zu der Europäischen Union aus, was sich u.a. darin äußerte, dass die drei südkaukasischen Länder wieder in die Nachbarschaftsinitiative „*Wider-Europe*“ einbezogen wurden.

Im März 1997 fand auf Initiative der OSZE-Mission das erste aus einer Reihe von Treffen der Expertengruppe statt. In der Folge entwickelten sich die Treffen zu einem Forum für einen konstruktiven Dialog, dessen langfristige Aufgabe es war, ein vorläufiges Dokument über die grundlegenden gemeinsamen Prinzipien und Richtlinien zur Regelung des georgisch-südossetischen Konflikts auszuarbeiten. Es blieb jedoch bei einer Demonstration des guten Willens; wesentliche Weiterentwicklungen im Sinne konkreter politischer Vorschläge konnten kaum vermerkt werden – schon gar keine gemeinsam erarbeiteten Übereinkünfte zwischen den Konfliktparteien. Erst am 31. Mai 1999 einigten sich die Experten beider Seiten, die mit Vertretern der Russischen Föderation, Nordossetiens und der OSZE-Mission in Java konferiert hatten, zumindest auf vier Grundprinzipien eines so genannten „vorläufigen Dokuments“, das seither als Grundlage für den georgisch-südossetischen Konfliktlösungsprozess gilt: 1. die Anerkennung der territorialen Integrität Georgiens, 2. das Recht der Völker auf Selbstbestimmung und die besonders engen Beziehungen zwischen Südossetien und Nordossetien, 3. die zukünftige Anerkennung eines gesonderten politisch-territorialen Status für Südossetien, einschließlich einer eigenen Verfassung, eigenen Institutionen und Emblemen, sowie 4. die Einführung internationaler Garantien zur Sicherung der genannten Vereinbarungen nach deren erfolgreicher Implementierung.¹⁸ Beim vierten Expertentreffen in Baden bei Wien vom 11.-13. Juli 2000 wurde das Dokument (seither auch Baden-Dokument genannt) von der georgischen und der südossetischen Delegation in seiner vorläufigen Fassung präsentiert, die

15 Interviews der Autorin in Tiflis, September/Oktober 2003.

16 Vgl. *Civil Georgia – Online Magazine*, EU Allocates 28 million Euro to Assist Georgia, 14. Januar 2004; OSCE-Newsline, OSCE Brokers Funds to Help Rehabilitate the Zone of the Georgian-Ossetian Conflict, Tiflis, 2. Februar 2004.

17 Vgl. Official Journal of the European Union, L 169/74, 8. Juli 2003, Council Joint Action 2003/496/CFSP of 7 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus; Interviews der Autorin in Tiflis, September/Oktober 2003.

18 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über die Aktivitäten der OSZE (1. November 1999-31. Oktober 2000), Wien 2000, S. 49.

bis heute Gültigkeit hat und zur Diskussion steht.¹⁹ Einen Durchbruch bei den Verhandlungen gibt es bis heute nicht. Entscheidend dafür scheinen die im November/Dezember 2001 in Südossetien durchgeführten, international jedoch nicht anerkannten Präsidentschaftswahlen zu sein, aus denen Eduard Kokojew als neuer *De-facto*-Präsident Südossetiens hervorging. Kokojew, ein Geschäftsmann mit russischer Staatsbürgerschaft, leitete erneut einen anti-georgischen Kurs ein und festigte den in Südossetien verbreiteten illegalen Handel. Er befürwortet ausdrücklich die so genannte Wiedervereinigung mit Nordossetien und den Beitritt zur Russischen Föderation. Die neue *De-facto*-Regierung Südossetiens schürte die Angst vor georgischen Militäractionen, bezeichnete die Präsenz der JPKF als einzigen Schutz vor möglichen Übergriffen Georgiens und befürwortete die Militärkooperation mit der Russischen Föderation ausdrücklich. Nicht zu unterschätzen ist aber auch der so genannte „Abchasien-Faktor“, der in der südossetischen Position eine entscheidende Rolle spielt. Die südossetische Konfliktpartei scheint die Lösung des abchasisch-georgischen Konflikts abwarten zu wollen, bevor sie irgendwelche Zugeständnisse macht, damit Südossetien keinen schlechteren Status als Abchasien erhält. Von der südossetischen Bevölkerung, die ihre Situation gern mit der der Abchasen vergleicht, wird diese Haltung positiv aufgenommen. Vielleicht auch aus diesem Grund verliefen alle folgenden Expertentreffen weitestgehend ergebnislos, so dass oftmals allein schon das Zustandekommen der Treffen als Erfolg gewertet werden muss. Das 10. Expertentreffen vom 14.-17. Oktober 2003 in Den Haag endete sogar erstmalig ohne Unterzeichnung eines gemeinsamen Abschlussdokuments. Nichtsdestoweniger beeilten sich beide Konfliktparteien, ihr weiteres Interesse an der Suche nach einer friedlichen Lösung des Konflikts zuzusichern.²⁰

Ausbruch neuer Kämpfe

Am 23. Mai 2004 wurden in Südossetien international nicht anerkannte Parlamentswahlen durchgeführt, aus denen die Einheitsbewegung des südossetischen *De-facto*-Präsidenten Kokojew als stärkste Kraft hervorging. Abermals wurden anti-georgische Ressentiments laut, die von Georgien ignoriert wurden. Georgiens Präsident Saakaschwili sandte stattdessen am 31. Mai 2004 Truppen des georgischen Innenministeriums nach Südossetien, die Kontrollposten und Straßensperren an strategischen Knotenpunkten errichten sollten, um den weit verbreiteten Schmuggel zu unterbinden. Die Aktion wurde mit dem Bestreben der neuen georgischen Regierung gerechtfertigt, für regionale Stabilität und wirtschaftlichen Aufschwung im Lande zu sorgen. Schließlich

19 Vgl. CPC, SEC.FR/421/2000, OSCE Mission to Georgia: Activity Report No. 14/2000: 15-31 July, 2. August 2000 (restr.).

20 Vgl. OSCE-Newsline, OSCE Chair Hosts Talks in The Hague on Georgian-Ossetian Conflict, Den Haag, 16. Oktober 2003.

könnte Südossetien als Transitregion für Energietransporte (Erdöl und Gas) in Zukunft eine nicht unwesentliche Rolle spielen. Das georgische Manöver führte zu heftigen Auseinandersetzungen mit den südossetischen Machthabern, die den Einsatz der georgischen Truppen eine „pure Provokation“ nannten, die gegen frühere Abkommen verstoße. Zudem kam es zum Streit zwischen der georgischen Regierung und General Swiatoslaw Nabdsorow, dem russischen Oberkommandierenden der Friedenstruppen. Dieser drohte, die georgischen Sperrposten notfalls mit Gewalt entfernen zu lassen. Der georgische Innenminister Georgi Baramidse warnte, dass sich die Verstärkungseinheiten zur Wehr setzen würden, falls gegen sie vorgegangen würde. Auch Russland verurteilte die georgische Aktion und das russische Außenministerium bezeichnete sie in einer Stellungnahme vom 31. Mai als Gefahr nicht nur für die georgisch-russischen Beziehungen, sondern auch für die mögliche Lösung der Konflikte in Georgien überhaupt. Unbestritten bleibt jedoch die Tatsache, dass Saakaschwili mit diesem strategischen Eingriff den illegalen Handel in Südossetien in der Tat vorerst unterbunden hat. Den berühmten Schmugglermarkt Ergneti, nahe der südossetischen Hauptstadt Zchinwali gelegen, gibt es nicht mehr. Da die südossetische Bevölkerung jedoch vornehmlich vom illegalen Handel lebte, wurde durch den Coup des georgischen Innenministeriums auch die Machtstellung des südossetischen *De-facto*-Präsidenten Kokojew empfindlich gestört. Kokojew verkündete seinerseits die Mobilisierung von Reservisten zur „Verteidigung des Vaterlands“ und ließ Truppenübungen durchführen. Währenddessen wurde Saakaschwili noch am späten Abend des 31. Mai in einem Telefonat mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin zum Einlenken bewegt; er erklärte, dass die georgischen Verstärkungstruppen von den Kontrollposten zurückgezogen würden, was dann Mitte August eher widerwillig umgesetzt wurde. Bereits am 1. Juni verlautete aus Tiflis, dass man gedenke, die georgische Friedenseinheit entsprechend dem Sotschi-Abkommen von derzeit 100 auf 500 Mann aufzustocken, um sie der Truppenstärke Russlands und Südossetiens anzugleichen. Im Gegensatz zur früheren Schewardnadse-Administration wurde diesem Aspekt von der neuen Regierung nun eine erheblich größere Bedeutung beigemessen. Nach Gesprächen zwischen den georgischen und südossetischen Konfliktparteien wurde der russische Kommandeur der Friedenstruppen entlassen, die Situation blieb jedoch gespannt. Ab Mitte Juni wurde regelmäßig von Transporten schweren militärischen Geräts berichtet, das auf LKW zumeist durch den Roki-Tunnel nach Südossetien gelangte. Gleichzeitig nahmen auch die Grenzübertritte beträchtlich zu. Vor allem an der Grenze zu Dagestan stieg die Anzahl der Grenzgänger, die häufig bewaffnet waren. In der Konfliktregion wurde bald eine große Zahl kosakischer und abchasischer Söldner registriert. Schließlich wurden verstärkt nicht autorisierte Helikopterflüge auch mit Waffen bestückter Militärhubschrauber im russisch-südossetisch-georgischen Grenzgebiet beobachtet. Russland setzte trotz dieser Aktivitäten seine diplomatischen Bemühungen fort. Am 24. Juni

reiste Russlands erster stellvertretender Außenminister Waleri Loschtschinin nach Zchinwali, um Kokojew zu neuen Gesprächen mit der georgischen Seite im Rahmen der JCC zu bewegen. Am 30. Juni/1. Juli wurde in Moskau schließlich ein Treffen der JCC abgehalten, um die derzeitige Situation zu entschärfen. Wesentliches Anliegen der georgischen Seite bei diesem Treffen war die Errichtung eines gemeinsamen Kontrollpunktes am Roki-Tunnel. Da der Waffenschmuggel in den letzten Monaten drastisch zugenommen hatte, sprach sich die georgische Seite u.a. dafür aus, die Anzahl der OSZE-Militärbeobachter in der Region zu erhöhen, um auch am Roki-Tunnel Beobachterposten aufstellen zu können. Die mögliche Erweiterung des Mandats der Grenzüberwachungsmission der OSZE wird im Ständigen Rat zu diskutieren sein. Vor allem der reine Beobachterstatus der OSZE war in den letzten Monaten von georgischer und südossetischer Seite kritisiert worden. Nach Ansicht der südossetischen *De-facto*-Regierung hätte die OSZE in die Aufstellung georgischer Truppen in der Konfliktregion eingreifen müssen. Die alleinige Beobachtung und Berichterstattung ins Wiener Hauptquartier trüge nicht zur Beruhigung der Situation vor Ort bei. Die militärischen Auseinandersetzungen der letzten Monate in Südossetien wurden wiederholt von südossetischer Seite genutzt, um die Vermittlungsbemühungen der OSZE, die stets als progeorgisch abgelehnt wurden, in Frage zu stellen.²¹ Dabei wies Südossetien die eigene Schuld am Stillstand im Konfliktlösungsprozess stets von sich und akzeptierte nie, dass es eben nicht Aufgabe der Mission ist, den Konflikt zu lösen, sondern die Konfliktparteien dabei zu unterstützen, eigenständig und gemeinsam eine Lösung zu finden. Trotz allem beschloss der Ständige Rat am 6. August 2004, zumindest das Personal der OSZE Mission in Georgien um zwei Überwachungsoffiziere zu erweitern.

In Südossetien behalf man sich indessen anderweitig, um an Waffen zu kommen. Anfang Juli wurden 50 in Südossetien stationierte georgische Polizisten von einer 200 Mann starken Truppe Südosseten in Gewahrsam genommen und entwaffnet. In der Folge kam es zu regelmäßigen Gefechten in verschiedenen Ortschaften Südossetiens, bei denen Verletzte auf beiden Seiten gemeldet wurden. Die Situation eskalierte, als russische Friedenstruppen im Juli mehrmals nicht genehmigte ungelenkte Raketen in die Konfliktzone einschleusten. Von den georgischen Friedenstruppen wurden mehrere mit Raketen beladene LKW konfisziert und in die nächst gelegene georgische Stadt Gori gebracht. Die Rückgabe der konfiszierten Raketen an Russland scheiterte bislang daran, dass das russische Militär darauf besteht, dass diese Raketen ausschließlich auf südossetisches Territorium verbracht werden. Einen weiteren Tiefstand erreichten die georgisch-russischen Beziehungen, als die russische Duma den Entwurf für eine Resolution zur Situation in Südossetien verfasste, in der sie ihre Unterstützung für die Menschen in Südossetien zum Ausdruck brachte. Außerdem warf Georgien Russland vor, in sei-

21 Vgl. Valery Dzutsev, South Ossetians fear war. Rebel province is tense as Tbilisi steps up pressure for reunification, IWPR'S Caucasus Reporting Service No. 238, 16. Juni 2004.

nen Medien gezielt antigeorgische Stimmung zu verbreiten und offen die Position der südossetischen separatistischen Regierung zu vertreten. Die Situation verschlechterte sich zusehends, als georgische und südossetische Dörfer vor allem nordöstlich von Zchinwali in der Nacht vom 10. auf den 11. August unter Beschuss gerieten und auch Zivilisten verletzt wurden. An den Schusswechseln sollen auch Teile der georgischen und ossetischen JPKF-Einheiten beteiligt gewesen sein. Am 13. August einigten sich Georgiens Premierminister Schwania und der südossetische *De-facto*-Präsident Kokojew auf einen Waffenstillstand, der jedoch von beiden Seiten bereits wiederholt gebrochen wurde. In Sondersitzungen der JCC am 17. und 18. August in Tiflis und Zchinwali erörterten beide Seiten längerfristige Waffenstillstandskonzepte und Demilitarisierungsprojekte. Gleichzeitig nutzten sie jedoch die Waffenruhe, um ihre jeweiligen militärischen Positionen zu verbessern und Verteidigungsstellungen auszubauen, denn man rechnete mit neuen Kämpfen. Bisher wird der Waffenstillstand eingehalten. Ob der georgisch-südossetische Konflikt zwölf Jahre nach Abschluss des Sotschi-Abkommens abermals „eingefroren“ wird oder nun tatsächlich eine Lösung gefunden wird, wird sich in den nächsten Monaten zeigen.

Russlands Stillstand in Tschetschenien: „Normalisierung“ oder Verschlechterung der Lage?

Einführung

Während Russlands Präsident Wladimir Putin seit Jahren behauptet, bei dem Krieg in Tschetschenien handle es sich um eine Anti-Terror-Operation und die Situation in der vom Krieg zerrütteten Republik normalisiere sich allmählich, liefern die Ereignisse vom Frühjahr und Sommer 2004 hinreichend Belege dafür, dass die offizielle russische Darstellung der Situation zunehmend von der Realität abweicht. Die Ermordung des prorussischen Präsidenten Tschetscheniens im Mai, der Mordversuch an seinem Nachfolger, der Überfall der Rebellen auf die Hauptstadt der Nachbarrepublik Inguschetien und schließlich die Geiselnahme von über 1.000 Menschen in einer Schule in Beslan in Nordossetien – all dies sind nur die offensichtlichsten und spektakulärsten Zeichen dafür, dass Russland weit davon entfernt ist, den Krieg in Tschetschenien zu gewinnen. Es wird immer deutlicher, dass Russlands Strategie, den Krieg in eine innertschetschenische Konfrontation zu verwandeln, nicht zu den erwünschten Ergebnissen führt. Ganz im Gegenteil: Instabilität ist mittlerweile, da der Kriegszustand zu einer „Afghanisierung“ Tschetscheniens, zum Zusammenbruch der gesellschaftlichen Strukturen geführt hat, was wiederum den Nährboden für Extremismus und Gewaltbereitschaft bildet, zu einem strukturellen Merkmal Tschetscheniens geworden. Solange der Krieg in Tschetschenien anhält und Russland eine Lösung ausschließlich mit militärischen Mitteln und durch Repression anstrebt, wird sich die Sicherheitslage im Nordkaukasus weiter verschlechtern.

Ein Feldzug gegen den Terror?

Seit Beginn des ersten Tschetschenienkrieges im Jahr 1994 stellt die russische Regierung den Krieg als Kampf gegen Banditen und islamische Fundamentalisten dar, die vermehrt, insbesondere aber seit dem 11. September 2001, schlicht als „Terroristen“ bezeichnet werden. Der Westen nahm diese Darstellung lange Zeit nicht für bare Münze und betrachtete den Krieg stattdessen als ethnischen Konflikt. Zwar erkannten sowohl westliche als auch islamische Staaten Russlands Anspruch auf territoriale Integrität an; angesichts der Tatsache, dass der derzeitige Führer der Tschetschenen, Aslan Maschadow, in den Wahlen von 1997, die allgemein als frei und fair gegolten hatten, zum Präsidenten gewählt worden war, sahen sie in den tschetschenischen Rebellen jedoch mehr oder weniger legitime Vertreter des tschetsche-

nischen Volkes. Auch verurteilte die Staatengemeinschaft mehrfach die massiven Menschenrechtsverletzungen, die das russische Militär während des Krieges verübte. Russland wurde zudem aufgrund seiner Kriegsführung in Tschetschenien für kurze Zeit das Stimmrecht in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aberkannt.

Im Verlaufe des zweiten Tschetschenienkrieges, der im Oktober 1999 begonnen hat und bis heute unvermindert anhält, nahm die Sorge über die Radikalisierung von Teilen der tschetschenischen Widerstandsbewegung und deren Verbindungen zu extremistischen islamischen Gruppen im Nahen Osten zu. Der 11. September 2001 führte schließlich zu einem Paradigmenwechsel in der Weltpolitik; Tschetschenien gehört seitdem zu denjenigen Regionen, die am meisten davon betroffen sind, dass Terrorismus weltweit in den Mittelpunkt der Politik gerückt ist. Unmittelbar nach den Terroranschlägen auf die Vereinigten Staaten begann die russische Führung Vergleiche zwischen den Anschlägen und der Situation in Tschetschenien anzustellen. Nur Stunden nach dem Einsturz des World Trade Centers strahlte der staatliche russische Fernsehsender RTR eine Erklärung Präsident Putins aus, in der er seiner Solidarität mit dem amerikanischen Volk Ausdruck gab, die Zuschauer aber auch daran erinnerte, dass Russland schon früher vor der gemeinsamen Bedrohung durch „islamischen Fundamentalismus“ gewarnt habe. Die Erklärung markierte den Beginn einer Strategie, mit der versucht wird, aus den tragischen Anschläge auf Amerika Kapital zu schlagen, indem auf die vermeintlichen Parallelen zwischen den Anschlägen auf die USA und der Situation in Tschetschenien hingewiesen wird. „Das russische Volk versteht die Amerikaner besser als jedes andere, da es den Terrorismus aus eigener Erfahrung kennt“,¹ erklärte Präsident Putin am Tag nach den Anschlägen.

Die Äußerungen erwiesen sich als Vorboten einer an die westlichen Länder gerichteten diplomatischen Kampagne, mit der die Legitimation des gewaltsamen Vorgehens der russischen Armee in Tschetschenien untermauert, wenn nicht gar Unterstützung gewonnen werden sollte.² Die Kampagne war wesentlicher Bestandteil einer fünfstufigen Strategie zum Abbau der negativen Reaktionen auf den Krieg in Tschetschenien. Der erste Schritt hatte darin bestanden, das Konfliktgebiet abzuschotten und sowohl russische als auch internationale Medien an der unabhängigen Berichterstattung über den Konflikt zu hindern. Die Entführung des *Radio-Liberty*-Korrespondenten Andrej Babitzki im Januar 2000 diente Journalisten schon früh als Warnung vor den Konsequenzen, wenn sie sich nicht an Moskaus Spielregeln für die Berichterstattung über den Konflikt hielten. Seitdem ist es nur wenigen Journalisten gelungen, unabhängig aus Tschetschenien zu berichten, darunter an herausra-

1 RTR, 12. September 2001, 13.00 h GMT (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen); vgl. auch Francesca Mereu, U.S.: Russia Says Chechen Conflict Aids "Understanding" Of U.S. Tragedy, in: RFE/RL, 14. September 2001.

2 Vgl. Janusz Bugajski, Beware of Putin Bearing Gifts, in: The Washington Times, 10. Oktober 2001.

gender Stelle die russische Journalistin Anna Politkowskaja und die französische Autorin Anne Nivat. In einem zweiten Schritt wurde der Konflikt umbenannt: Statt eines „Krieges“ war es nun eine „Anti-Terror-Operation“. Drittens und unmittelbar daraus resultierend versuchte Russland den Kampf der Tschetschenen und die tschetschenische Führung zu diskreditieren, indem es sie individuell und kollektiv der Verstrickung in den Terrorismus bezichtigte. Ein Beispiel dafür ist Russlands Kampagne gegen den Chefunterhändler des tschetschenischen Präsidenten Maschadow, Achmed Sakajew. Die Kampagne erwies sich allerdings insofern als erfolglos, als zuerst Dänemark und dann auch Großbritannien sich weigerten, Sakajew an Russland auszuliefern, Großbritannien gewährte ihm im Gegenteil sogar politisches Asyl. Sakajews Reisefreiheit bleibt allerdings eingeschränkt, solange Russland den internationalen Haftbefehl gegen ihn aufrechterhält. Viertens versuchte Russland den Konflikt zu „tschetschenisieren“, d.h. ihn in eine innertschetschenische Auseinandersetzung zu verwandeln, indem es in Grosny ein brutales Marionettenregime aus ethnischen Tschetschenen unter dem ehemaligen Mufti der Republik, Achmad Kadyrow, einsetzte und aufrüstete. Das würde – so die Hoffnung – die russischen Verluste reduzieren und es ermöglichen, Kampfhandlungen als Krieg zwischen tschetschenischen Fraktionen darzustellen, den Russland in den Griff zu bekommen helfe. Fünftens erklärte Russland, nachdem es den Krieg als Feldzug gegen den Terrorismus etikettiert, die Führung der Rebellen diskreditiert und schließlich versucht hatte, den Krieg zu einem Bürgerkrieg zwischen Tschetschenen zu machen, den Krieg für beendet. Wie weiter unten gezeigt werden wird, wird es zunehmend schwerer, diese Behauptung aufrechtzuerhalten.

Auch wenn die europäischen Staaten und die USA sowohl während des ersten Krieges (1994-1996) als auch während des heutigen Konflikts zwar moderat, aber doch deutlich Kritik an Russlands massiven Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien geübt haben, ist es Russland inzwischen zumindest teilweise gelungen, westliche Beobachter davon zu überzeugen, dass es nicht gegen ein Volk, sondern gegen Terroristen vorgeht.³ Ein erster Erfolg der Kampagne war die Äußerung des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder während eines Staatsbesuchs von Präsident Putin in Berlin am 25. September 2001, die Welt müsse und werde den Tschetschenienkrieg künftig „differenzierter bewerten“.⁴ US-Präsident George W. Bushs Erklärung, in der er die tschetschenischen Kämpfer dazu aufforderte, ihre Verbindungen zu terroristischen Kräften, einschließlich Bin Laden, abubrechen, folgte nur kurze Zeit später.⁵ Insgesamt haben die Anschläge vom 11. September Russland Gelegenheit gegeben, sein Verhältnis zu Europa und zu den USA neu zu ge-

3 Russlands Verstöße gegen das Kriegsvölkerrecht werden von Human Rights Watch hinreichend dokumentiert; siehe <http://www.hrw.org/campaigns/russia/chechnya/>.

4 Roland Eggleston, Germany: Schroeder Hints At change in Opinion On Chechnya, in: RFE/RL, 26. September 2001.

5 Vgl. Roland Wattson/Vanora Bennett, Bush Sides with Putin against Chechen Rebels, in: The Times, 27. September 2001.

stalten, was sich auch in dem veränderten Klima in den Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union widerspiegelt. Für seine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Westen – auch angesichts der Tatsache, dass die Amerikaner in Afghanistan auf russische Aufklärung und Kooperation angewiesen sind – hat Russland bereits den wichtigsten Preis errungen: Die Kritik wegen Tschetschenien ist verstummt. Infolge der stillschweigenden Akzeptanz seiner Antiterrorismuspolitik ging Präsident Putin 2002 dazu über zu behaupten, der Tschetschenienkrieg sei beendet und mit dem Wiederaufbau Tschetscheniens habe die Rückkehr zur Normalität begonnen. Es ist Russland tatsächlich eine Zeit lang gelungen, das Konfliktniveau niedrig zu halten, so dass die Auseinandersetzungen allmählich in einen Konflikt geringer Intensität übergangen. Im Jahr 2003 versuchte Russland unterdessen die tschetschenische Führung physisch zu dezimieren, indem es einige ihrer führenden Köpfe eliminierte, wie z.B. den Feldkommandeur Ruslan Gelajew, den Kommandeur der islamistischen Mudschaheddin, Abu al-Walid, sowie den im Exil lebenden früheren tschetschenischen Interimspräsidenten Selimchan Jandarbijew, der von russischen Agenten in Katar getötet wurde. Angesichts der wachsenden Zahl der Selbstmordattentate in den Jahren 2003 und 2004 und der Zunahme der Kampfhandlungen in Tschetschenien im Jahr 2004 hält die Behauptung Moskaus, dass der Krieg vorbei sei, einer genaueren Überprüfung nicht stand.

Die menschliche Tragödie und die Ursachen des Extremismus

Die extremistisch-terroristische Dimension des Konflikts in Tschetschenien ist ein definitiv von außen hereingetragenes Phänomen, das dem Kampf der Tschetschenen aufgepfropft wurde; sie ist eine Folge des Krieges und nicht, wie Moskau behauptet, eine der Ursachen des Konflikts. Islamische Extremisten aus dem Ausland konnten erst nach dem ersten Krieg in Tschetschenien, in der Anarchie, die auf die totale Zerstörung Tschetscheniens in den Jahren 1994-1996 folgte, Fuß fassen. Erst der Krieg ermöglichte es radikalen Gruppen aus dem Ausland, die in der tschetschenischen Gesellschaft ursprünglich keinen natürlichen Nährboden hatten, in Tschetschenien Einfluss zu gewinnen. Selbst während der chaotischen Verhältnisse in der Zeit der *De-facto*-Unabhängigkeit Tschetscheniens in den Jahren 1996-1999 waren die Extremisten isoliert und auf ein kleines Gebiet im Südosten Tschetscheniens beschränkt. Präsident Maschadow warnte Moskau 1999 sogar noch vor deren möglichen Absichten und bat Moskau um Hilfe bei ihrer Bekämpfung, erhielt jedoch keine Antwort.⁶

6 Vgl. Brian Williams, Unraveling the Links between the Middle East and Islamic Militants in Chechnya, in: Central Asia-Caucasus Analyst, 12. Februar 2003.

Wichtiger noch ist, dass der Krieg es den Extremisten ermöglicht, Anhänger in Tschetschenien zu gewinnen. Wie gering ihre Gefolgschaft derzeit auch sein mag, sie nimmt eindeutig zu, ein Prozess, den man als die „Afghanisierung“ Tschetscheniens bezeichnen könnte. Der Vergleich mit Afghanistan zu Beginn der 1990er Jahre ist insofern sehr anschaulich, als Afghanistan ein gutes Beispiel dafür ist, wie Krieg die Strukturen einer Gesellschaft zerstört. Die meisten Bürgerkriege erschüttern zwar eine Gesellschaft in ihren Grundfesten und gefährden, solange sie andauern, das Leben der Menschen. Das heißt dennoch nicht zwangsläufig, dass der Krieg jede Möglichkeit zerstört, nach dem Ende der Kampfhandlungen in relativ kurzer Zeit wieder friedliche Lebensbedingungen herzustellen. Die wirtschaftlichen und psychischen Folgen des Krieges mögen enorm sein, eine gewisse wirtschaftliche Basis, die Grundlagen des Bildungswesens und des Gesundheitssystems, grundsätzliche soziale Verhaltensnormen etc. bleiben jedoch normalerweise bestehen. Insgesamt also bleibt das soziale Kapital einer Gesellschaft erhalten. Einige Konflikte jedoch zerstören aufgrund ihrer Brutalität und ihrer Dauer auch die elementaren Grundlagen der Gesellschaft. Afghanistan ist dafür ein herausragendes Beispiel. Von dem 23 Jahre währenden Krieg war im Prinzip die gesamte Gesellschaft Afghanistans unmittelbar betroffen. Von den rund 20 Millionen Einwohnern wurden ca. 1,5 bis zwei Millionen getötet, ähnlich hoch war die Zahl der Verletzten oder Verstümmelten. Sechs Millionen Menschen flohen ins Ausland und mehrere Millionen wurden zu Vertriebenen im eigenen Land. Über 50 Prozent der Bevölkerung also waren direkt betroffen von Tod, Verwundung oder Vertreibung. Zusätzlich zu dieser erschütternden menschlichen Tragödie war die komplette Infrastruktur der Gesellschaft vernichtet. Die Verkehrswege und Kommunikationssysteme, von den Straßen bis zu den Einrichtungen der Telekommunikation, waren weitgehend zerstört; es gab kein Gesundheits- und kein Erziehungswesen mehr. Seinen Lebensunterhalt zu verdienen, war wegen der zehn Millionen verlegten Landminen lebensgefährlich und manchmal unmöglich; Recht und Ordnung brachen zu Beginn der 1990er Jahre zusammen und wurden von Anarchie und Gesetzlosigkeit abgelöst, in der Gesellschaft breitete sich eine „Kalaschnikow-Kultur“ aus. Plünderungen, Mord und Vergewaltigung waren an der Tagesordnung. Allein das Auftauchen der Taliban zeugte von der Zerstörung sowohl traditioneller als auch moderner sozialer Normen. Tribale Autoritätsstrukturen waren vom Krieg ausgehöhlt; in die traditionell tolerante afghanische Gesellschaft drangen fremde, extremistische Ideen ein und gewannen die Oberhand – ein Prozess, der mit den Taliban nur seinen Höhepunkt fand, einer Gruppe, die in den Flüchtlingslagern im Iran und insbesondere in Pakistan ihren Ursprung hatte, junge Männer, die nie den Frieden kennen gelernt hatten, die im Krieg aufgewachsen waren und nichts anderes als Krieg kannten. Was immer wir von der Politik oder der Weltsicht der Taliban halten – wir dürfen nicht

darüber hinwegsehen, dass sowohl ihre Entstehung als auch ihre Denkweise unmittelbares Produkt des Krieges waren, der ihre Familien und ihr Leben zerstört und sie ins Exil getrieben hatte, wo sich militante Extremisten ihrer Annahmen und ihnen ihre spartanischen und zur Gewalt neigenden Überzeugungen einimpften.

Das düstere Bild Afghanistans trifft leider in nur allzu vieler Hinsicht auch auf Tschetschenien zu. Die Zahl der Opfer, die der Krieg bislang gefordert hat, ist prozentual, gemessen an der Gesamtbevölkerung, in Tschetschenien ähnlich hoch – vermutlich wurden über 100.000 Menschen getötet. Wie in Afghanistan ist auch in Tschetschenien mehr als die Hälfte der Bevölkerung von Tod, Verwundung oder Vertreibung betroffen. Das extrem brutale Vorgehen des russischen Militärs in Tschetschenien hat ebenso die Grundlagen der tschetschenischen Gesellschaft zerstört. Menschen werden getötet, verstümmelt, entführt, gefoltert und vergewaltigt – nach Belieben der Obrigkeit, die eigentlich dazu da ist, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten. Niemand ist in Tschetschenien sicher – zu keiner Zeit. Auch die Grundlagen der Wirtschaft sind zerstört, ganz zu schweigen von Tschetscheniens Infrastruktur. Allein der Vergleich eines Satellitenbildes von Grosny aus dem Jahr 1994 mit einem Bild, das 2002 aufgenommen wurde, zeigt das Ausmaß der Zerstörung. Auch die Landwirtschaft ist zerstört – es gibt so gut wie kein Vieh und kein Saatgut mehr; das Vieh verendete entweder infolge des Krieges oder wurde absichtlich von den russischen Streitkräften getötet. Die Erdölindustrie, die es einmal gab, ist größtenteils vernichtet.

Die Zerstörung einer Generation

Eine ganze Generation von Tschetschenen wächst entweder in zerstörten Dörfern in Tschetschenien auf, wo sie der ständigen Bedrohung durch Säuberungsaktionen, die so genannten „*Satschistkas*“, ausgesetzt sind, oder in Flüchtlingslagern in Inguschetien. Sie wächst auf – ganz ähnlich wie die afghanischen Flüchtlinge in den Lagern in der Umgebung von Quetta oder Peshawar – ohne jede greifbare Hoffnung auf ein normales Leben in der Zukunft. Anna Politkowskaja stellt dazu in der Schilderung ihrer Begegnung mit einem der Geiselnnehmer in Moskau im Oktober 2002 fest:

„Es ist eine bestimmte Generation moderner Tschetschenen. Bakar ist einer von denen, die in den letzten zehn Jahren nichts anderes kannten als ein Maschinengewehr und den Wald, und davor hatte er gerade erst die Schule beendet. Und so wurde der Wald allmählich die einzige mögliche Art zu leben.“⁷

7 Anna Politkovskaya, *My Hours Inside the Moscow Theatre*, in: Institute for War and Peace Reporting (IWPR), *IWPR Caucasus Reporting Service* Nr. 153, 31. Oktober 2002.

Die junge Generation ist vermutlich bereits irreparabel geschädigt. Psychologen bemerkten einen Unterschied zwischen Kindern, die zu Beginn des Krieges 1999 in die Flüchtlingslager in Inguschetien kamen, und Kindern, die Tschetschenien erst im Laufe des Krieges verließen: Während „es noch möglich gewesen war, die erste Gruppe vor schweren traumatischen Erlebnissen zu schützen“, neigen die Kinder der zweiten Gruppe dazu, „sich zurückzuziehen, sind leicht reizbar, fühlen sich schnell angegriffen oder reagieren aggressiv“.⁸ Eine Studie der WHO ergab, dass 86 Prozent der untersuchten Tschetschenen an physischen oder psychischen Traumata litten, 31 Prozent am posttraumatischen Stresssyndrom. Ob diese Zahlen exakt sind oder nicht – deutlich wird vor allem, dass die psychischen Folgen des Krieges für die erwachsene Bevölkerung, von den tschetschenischen Kindern ganz zu schweigen, schon seit langem das Ausmaß einer Krise angenommen hat. Tatsache ist, dass der Prozentsatz derjenigen, auf die radikalislamisches Gedankengut Anziehungskraft ausübt, in dieser Generation Tschetschenen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erheblich größer sein wird als unter den heutigen Kämpfern.

Russlands „Normalisierung“ hat, wie es scheint, sowohl auf den Krieg als auch auf die Bevölkerung nur geringe Auswirkungen. Im April 2004 haben vier Menschenrechtsgruppen eine gemeinsame Erklärung abgegeben, in der sie zu dem Schluss kamen, dass sich die Situation der Zivilbevölkerung nicht verbessert, sondern verschlechtert habe. In den ersten drei Monaten des Jahres 2004 wurden 80 Menschen entführt, zumeist von prorussischen tschetschenischen Gruppen. Russische Sicherheitsdienste haben damit begonnen, sich explizit auf die Witwen getöteter tschetschenischer Widerstandskämpfer zu konzentrieren, die inzwischen als potenzielle Selbstmordattentäterinnen gelten.⁹

Fast schon Normalität: Die Rückkehr der Gewalt

Die Erfahrungen der vergangenen Monate haben gezeigt, dass das Leiden in Tschetschenien zuzunehmen und sich weiter auszubreiten scheint. Eine große Zahl tschetschenischer Flüchtlinge lebt schon seit Jahren in Flüchtlingslagern in Inguschetien. Auf sie wird zunehmend Druck ausgeübt, im Zuge der russischen Normalisierungspolitik nach Tschetschenien zurückzukehren. Einfach ausgedrückt: Russland braucht Flüchtlinge, die nach Tschetschenien zurückkehren, damit seine Behauptung von der Normalisierung der Lage in Tschetschenien glaubwürdig ist. Angesichts der Bedingungen in Tschetschenien verweigern die Flüchtlinge die Rückkehr jedoch beharrlich. Überdies haben die Repressionen in der ersten Hälfte des Jahres 2004 auch in Inguschetien zu-

8 Asiyat Vazayeva, *The Mental Scars of Chechnya's Children*, in: Institute for War and Peace Reporting (IWPR), IWPR Caucasus Reporting Service, Nr. 165, 6. Februar 2003.

9 Vgl. Jamestown Foundation, *Chechnya Weekly* Nr. 15, 14. April 2004.

genommen, wo immer mehr Zivilisten wie in Tschetschenien entführt wurden oder verschwanden; die Zensur der Medien wurde verschärft.¹⁰

Die Ermordung Achmad Kadyrows

Am 9. Mai 2004 wurde der prorussische tschetschenische Präsident Achmad Kadyrow von einer Bombe getötet, die unter der VIP-Loge des Stadions von Grosny, in dem Kadyrow eine Siegesparade besuchte, einbetoniert gewesen war. Das Attentat war ein schwerer Schlag für Präsident Putin, dessen Politik es gewesen war, alle potenziellen Rivalen Kadyrows auszuschalten und sich bei Russlands Kontrolle über Tschetschenien ganz auf ihn zu verlassen. Gleichzeitig war Kadyrows Position jedoch so stark geworden, dass russische Beobachter sich bereits Sorgen über eine zukünftige Konfrontation zwischen Kadyrow und Russland zu machen begannen.¹¹ Tatsächlich hatten sich Kadyrow und sein Sohn, Chef der gefürchteten Präsidentengarden, noch kurz vor dem Mordanschlag dahingehend geäußert, dass die russischen Truppen Tschetschenien verlassen müssten. Nach der Ermordung Kadyrows nahmen die Angriffe der Rebellen erheblich zu, was russische Beobachter zu der Feststellung veranlasste, die Situation sei praktisch wieder dieselbe wie zwei oder drei Jahre zuvor.¹² Anschläge wurden nun auch wieder in der Hauptstadt Grosny verübt.¹³ Am 13. Juli misslang den Rebellen nur knapp die Ermordung des tschetschenischen Interimspräsidenten Sergei Abramow in Grosny, bei dem Attentat wurde jedoch sein Leibwächter getötet.¹⁴

Der Krieg weitet sich aus: Ein waghalsiger Überfall in Inguschetien

Am 21. Juni 2004 griffen bewaffnete Untergrundkämpfer den Hauptsitz des Innenministeriums in Inguschetien sowie weitere Regierungsgebäude und staatliche Einrichtungen in mehreren Städten an. Das war der erste großangelegte Infanterieangriff der Rebellen seit mehreren Jahren und der erste außerhalb tschetschenischen Territoriums seit 1999. 62 Polizisten und Regierungsbeamte wurden getötet, außerdem zahlreiche Zivilisten. Der Überfall, der ein regelrechter Angriff und keine *Hit-and-run*-Aktion wie ein Bombenattentat war, hat darüber hinaus gezeigt, dass die Rebellen über Planungs- und Koordinationskapazitäten verfügen, die ihnen viele Beobachter in der Zwischenzeit nicht mehr zugetraut hatten. Schlechter noch für den Kreml ist das Ergebnis der Ermittlungen zu dem Überfall, dass es sich nämlich aller Wahrscheinlichkeit nach um eine Operation gehandelt hat, an der mehrheit-

10 Vgl. Jamestown Foundation, Chechnya Weekly Nr. 16, 21. April 2004.

11 So Anna Politkowskaja in einer Rede vor dem Silk Road Studies Forum an der Universität Uppsala im Februar 2004.

12 Vgl. Nezavisimaja Gazeta vom 27. Mai 2004.

13 Vgl. Jamestown Foundation, Chechnya Weekly Nr. 22, 2. Juni 2004.

14 Vgl: Mine Attack Hits Chechen Leader's Convoy, Reuters, 13. Juli 2004; C.J. Chivers, Chechen Leader Escapes Separatist Bomb Attack, in: New York Times, 14. Juli 2004.

lich Inguschen und nicht Tschetschenen beteiligt waren.¹⁵ Während die Einzelheiten des Überfalls weiterhin im Dunkeln liegen, gibt es plausible Belege dafür, dass die meisten der Beteiligten Inguschen waren, die sich zuvor den Rebellen in Tschetschenien angeschlossen hatten. Überhaupt wendet sich eine wachsende Zahl junger Inguschen infolge der Armut, der Korruption und der Unterdrückung in der Republik, die zudem immer mehr zunimmt, seit Murat Sjasikow, ein ehemaliger Offizier des Föderalen Sicherheitsdienstes FSB, das Amt des Präsidenten übernommen hat, einem militanten Islam zu. Nach dem Überfall wurde von vielen, u.a. auch vom inguschischen Mufti Magomed-Hadschi Albogatschijew, der kurz nach den Ereignissen zurücktrat, öffentlich kritisiert, dass die inguschischen Behörden den aufkommenden militanten Islam in der Republik lange Zeit vernachlässigt hatten. Auf einer tschetschenischen Website war später zu lesen, dass inguschische Rebellen der Republikregierung den „Heiligen Krieg“, den *Dschihad*, erklärt hätten, was darauf hindeutet, dass der Krieg in Tschetschenien sich zu einem noch größeren Krieg mit Tschetschenien und Inguschetien ausweiten könnte, womit eine Normalisierung in noch weitere Ferne rücken würde.¹⁶

Schlussfolgerungen

Je länger der Krieg dauert, je länger Russlands brutales Vorgehen anhält, desto mehr Anhänger werden die islamischen Extremisten rekrutieren können. Russlands Argument wird sein, es müsse gerade weil Tschetschenien zu einer Brutstätte des Extremismus geworden ist, die „Terroristen“ vernichten und die Ordnung in Tschetschenien wieder herstellen. Russland führt diesen Krieg jedoch nun schon im fünften Jahr und ist einem Sieg keinen Schritt näher als zu Beginn des Krieges. Solange Moskau den Krieg nicht gewinnt, so lange wird es den Krieg immer wieder aufs Neue verlieren. Es ist bereits jetzt angesichts der russischen Niederlage im Jahr 1996 und der derzeitigen Patt-situation klar, dass Russland den Krieg nicht gewinnen kann, der zudem aufgrund des rigorosen Vorgehens der russischen Regierung im Nordkaukasus auf die Nachbarrepubliken Tschetscheniens überzugreifen droht. Die Zunahme der Kämpfe im Jahr 2004 und die immer waghalsigeren Überfälle und Angriffe der Rebellen zeigen, dass der Krieg in Tschetschenien weit davon entfernt ist abzuebben. Solange der Krieg anhält, wird sich die Spirale der Gewalt weiterdrehen, und die tschetschenische Bevölkerung wird sich weiter radikalieren – wie vielleicht auch andere Völker im Nordkaukasus.

Die offenkundige Schlussfolgerung aus der Analyse der Situation in Tschetschenien lautet, dass der Krieg, der dort geführt wird, keine Anti-Terror-Operation ist, sondern ein brutaler Krieg gegen ein ganzes Volk, der zu Anarchie und Chaos führt – der Grundlage für die Kriminalisierung aller an

15 Vgl. RFE/RL Caucasus Report Nr. 29, 23 Juli 2004.

16 Vgl. Jamestown Foundation, Chechnya Weekly Nr. 28, 14. Juli 2004.

den Kämpfen Beteiligten. Umgekehrt ermöglicht es der Krieg islamischen Extremisten aus dem Ausland, sich in Tschetschenien und generell im Nordkaukasus eine Basis zu verschaffen und allmählich Einfluss auf eine ganze Generation zu nehmen, die nur wenig oder gar keine Hoffnung auf eine bessere Zukunft hat. Russlands Krieg in Tschetschenien führt unweigerlich zu Extremismus und sät die Saat des Terrorismus. Der Krieg, den Russland als einen Krieg gegen den „islamischen Terrorismus“ darstellt, beruht auf Behauptungen, die keiner Überprüfung standhalten. Die von Menschenrechtsorganisationen vorgelegten Beweise machen mehr als deutlich, dass Russland in Tschetschenien einen Krieg führt, der von der dortigen Bevölkerung einen hohen Tribut fordert. Die wahllose Bombardierung tschetschenischer Dörfer, der Einsatz unkonventioneller Waffen wie Vakuumbomben, die systematische Nutzung von Konzentrationslagern und die Brutalität der „Satschistkas“ sind allesamt Zeichen dafür, dass dieser Krieg keine Anti-Terror-Operation, sondern ein Krieg gegen ein ganzes Volk ist.

Moskaus Antwort auf die Krise im Sommer 2004 zeugt von einer nur geringen Einsicht in diese Realität. Moskau setzt seine Politik der Tschetschenisierung des Konflikts fort und unterstützt tschetschenische Strukturen, die den Kampf gegen die Rebellen übernehmen sollen. So hat der Kreml Kadyrow schlicht und einfach durch den bisherigen tschetschenischen Innenminister Alu Alchanow ersetzt. Glaubwürdige und neutralere Kandidaten wurden mit Hilfe verschiedener administrativer Maßnahmen von der Kandidatenliste gestrichen. So war bereits lange vor dem 29. August klar, dass die Wahlen alles andere als frei und fair sein würden und lediglich die Ernennung des nächsten tschetschenischen Führers durch Moskau bedeuteten. Russland hat nur wieder eine Marionette in Tschetschenien, die Moskau sagt, was es hören will. Es liegt gleichzeitig auf der Hand, dass die tschetschenische Bevölkerung diese Führung nicht als legitim betrachten wird. Solange das so weitergeht, wird es keine Aussichten auf eine wirkliche Normalisierung in Tschetschenien geben.

Die Rolle der Religion(en) im Südkaukasus – Konfliktprävention und Streitschlichtung?

Einführung

In der Kaukasusregion treffen Europa und Asien, die christliche und die islamische Welt, aber auch konkurrierende politische Modelle aufeinander. Säkulare Staaten mit muslimischer Bevölkerungsmehrheit wie die Türkei und Aserbaidschan konkurrieren mit der Islamischen Republik Iran und dem stark islamisch geprägten Projekt eines unabhängigen tschetschenischen Nationalstaats um den besten Weg zu einer selbstbestimmten Entwicklung ihrer Länder. Multireligiöse Staaten mit einer per Verfassungsrang hervorgehobenen Nationalkirche wie Georgien oder die zumindest theoretisch religionsneutrale Russische Föderation differieren stark vom inzwischen so gut wie monoreligiösen Armenien mit seiner für das Nationalverständnis wichtigen armenisch-apostolischen Kirche.

Die vielfältige religiöse Landkarte der Region ist Ausdruck ihrer geographischen Lage als Kontaktzone unterschiedlicher Kulturen und längst untergegangener Reiche. Von Süden her standen große Teile Kaukasiens für viele Jahrhunderte in vor- wie in nachislamischer Zeit unter zumindest nomineller iranischer Herrschaft und gehörten damit zum iranischen Kulturraum. Die westlichen Regionen hingegen wurden häufig von den Konkurrenten aus Kleinasien beherrscht, also von Ostrom, Byzanz oder dem Osmanischen Reich. Wenn heute aus dem Kaukasus auch der Zoroastrismus, die Staatsreligion des sasanidischen Iran, bis auf wenige bauliche Relikte verschwunden ist, so hinterließ der schiitisch-safawidische Iran (1501-1732) mit ungefähr 70 Prozent Schiiten in Aserbaidschan, ca. sechs Prozent in Georgien und drei bis vier Prozent in Dagestan deutliche religiöse Spuren. Der Islam war jedoch bereits 644, also wenige Jahre nach seiner Entstehung, mit den arabisch-islamischen Eroberern in der Region aufgetaucht. Die Araber trafen dort auch auf Christen unterschiedlicher Denominationen wie die seit der Wende vom 3. zum 4. Jahrhundert zum Christentum bekehrten Armenier und kaukasischen Albaner mit ihrer apostolischen Kirche sowie die seit dem 4. Jahrhundert meist der orthodoxen Kirche angehörenden kartwelischen (georgischen) Volksgruppen. Ihre Christianisierung verdanken sie der zeitweisen Zugehörigkeit zum (Ost-)Römischen Reich, wobei das Kirchenschisma auf dem Konzil von Chalkedon im 5. Jahrhundert die christlichen Völker Kaukasiens bis auf den heutigen Tag in religiöser Hinsicht voneinander trennt.

Mit der Expansion des Zarenreichs im späten 18. und im 19. Jahrhundert verstärkte sich das christliche Element durch die Ansiedlung und Zuwanderung unterschiedlichster christlicher Bevölkerungsgruppen: Altgläubige zogen sich

in diese Randzone des Riesenreichs zurück, um ihren Glauben unbehelligt leben zu können, Armenier wanderten aus dem Osmanischen Reich und aus dem Iran ein, protestantische deutsche Siedler wurden als Kolonisatoren in den Kaukasus geholt und die Industrialisierung insbesondere des Bakuer Gebiets sorgte neben dem Bedarf an Militär und Administration für eine stete Zuwanderung von Europäern unterschiedlichster Herkunft. Mit ihnen kamen auch aschkenasische Juden in die Region, die sicher nicht weniger als heutige Reisende über die von alters her hier ansässigen Bergjuden oder Taten staunten. Bis heute finden sich noch Spuren all dieser Gruppen in den verschiedenen Republiken und Gebieten Kaukasiens. Mit dem Ende der Sowjetunion verstärkte sich allerdings der Trend zu monoethnischen und monoreligiösen Gebieten. Angelegt war dies in gewisser Weise bereits zu Sowjetzeiten, da seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts Angehörige der so genannten Titularnationen Vertreter anderer ethnischer Gruppen aus den staatlichen Strukturen zu verdrängen begannen. Als mit der Unabhängigkeit der drei südkaukasischen Republiken Armenien, Aserbaidschan und Georgien im Jahre 1991 Moskau und die KPdSU als Korrektiv wegfielen, war dieser Prozess unumkehrbar geworden. In gewisser Weise spiegelte dieser Trend auch nur die demographische Entwicklung der Nachkriegszeit wider, da die Geburtenraten der muslimischen Kaukasusvölker, aber auch die der Armenier deutlich über denen der Russen und anderen Europäer lagen und sich dementsprechend auch die demographischen Verhältnisse allmählich zu verändern begannen (Geburtenraten 1994: Armenien 13,5, Aserbaidschan 21,6, Georgien 9,7, Russische Föderation 9,5 pro 1000 Einwohner). Für die stärksten demographischen Veränderungen waren jedoch die mit dem Zerfall der Sowjetunion im Kaukasusraum allorts ausbrechenden Konflikte verantwortlich, die zu Massenvertreibungen, großen Fluchtwellen und individueller Abwanderung führten. Dadurch verstärkte sich in Armenien, Aserbaidschan und Georgien, aber auch in Tschetschenien und Dagestan die Dominanz der jeweils vorherrschenden religiösen Gruppe.

Religion in der postsowjetischen Gesellschaft

In der Regel erfüllt Religion in den Transformationsgesellschaften identitätsstiftende und gesellschaftsstabilisierende Funktionen. Religion kann dem Individuum Lebenssinn und Orientierung vermitteln, schafft auf kommunaler Ebene Solidargemeinschaften und ist auf nationaler Ebene wichtiges Element der impliziten oder expliziten neuen Nationalideologien. Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts konnte man in allen drei südkaukasischen Republiken eine rasante Zunahme der religiösen Gemeinden und einen starken Bedeutungszuwachs der Religion beobachten. So stieg beispielsweise in Aserbaidschan die Zahl der Moscheen von 16 im Jahre 1976 auf heute weit über 1.000. Dieser Trend hält zwar an, hat aller-

dings seinen Schwung verloren. Jetzt geht es eher um die Konsolidierung der Gemeinden und den Aufbau funktions- und tragfähiger landesweiter Strukturen. Allerdings differiert das Religionsverständnis in der Bevölkerung je nach Generation und Landesregion meist sehr stark. Von einer Art von Religiosität, die sich neben sporadischen Besuchen von Gottesdiensten auf die Befolgung traditioneller „nationaler“ Sitten und Gebräuche vor allem im Zusammenhang mit Übergangsritualen wie Taufe/Beschneidung, Eheschließung und Tod beschränkt und die vor allem unter der älteren Bevölkerung verbreitet ist, unterscheidet sich die ideologisch-nationalistische Sicht der noch sowjetisch geprägten „mittelalten“ Bevölkerungsteile und die der zumeist jüngeren „Konvertiten“. Bei vielen noch sowjetisch geprägten Menschen spielt die Religion in ihrem Alltagsleben kaum eine Rolle; sie sehen sie aber dennoch als unverzichtbaren Teil ihrer Identität, gerade in Abgrenzung zu anderen kaukasischen bzw. Nachbarvölkern. Dies drückt sich auch in den meisten nationalistischen Parteiprogrammen aus, die der Religion eine zentrale Rolle bei der Definition der eigenen Nation zusprechen, was allerdings kaum Auswirkungen auf deren Politik hat, sie also nicht zu „christlichen“ bzw. „islamischen“ Parteien macht. So führte Ende der 1980er Jahre die damals bedeutende „Ilia-Tschawtschawadse-Gesellschaft“ ihren Kampf für die Souveränität Georgiens mit der Parole „Sprache, Religion und Vaterland“.¹ Die Masse der Bevölkerung in allen drei südkaukasischen Republiken kann auch heute noch als „Kulturchristen“ bzw. „Kulturmuslime“ bezeichnet werden. Von ihnen unterscheiden sich junge religiöse Aktivisten, die sich explizit vom „falschen“ Glaubensverständnis ihrer Väter und Mütter abgrenzen und für die die Religion im Zentrum ihres Lebens steht. Je nachdem, auf welche dieser Gruppen sich religiöse Institutionen und Organisationen stützen, unterscheiden sich auch ihre Positionen zu den Konflikten im kaukasischen Raum.

In postsowjetischer Zeit haben sich die vorher nur rudimentär vorhandenen Kirchenorganisationen bzw. islamischen Verwaltungen mit zumeist staatlicher Unterstützung zu vergleichsweise mächtigen Organisationen entwickelt. Da die religiösen Institutionen, seien dies nun Kirchen oder islamische Verwaltungen, nicht neu entstanden sind, sondern auf sowjetischen bzw. vorsowjetischen Institutionen aufbauten und teilweise noch nicht einmal das Personal gewechselt haben, sind sie ungeachtet der meist laizistischen Verfassungen weiterhin eng mit den staatlichen Strukturen verbunden. Die jeweiligen politischen Machteliten haben es rasch verstanden, die Religion zur Stabilisierung der eigenen Herrschaft einzusetzen. Dabei störte es sie nur wenig, dass die religiösen Hierarchien durch die vormalige Kooperation mit den sowjetischen Strukturen, insbesondere dem KGB, moralisch kompromittiert waren. So überlebte beispielsweise der Scheichülislam der Muslime (Süd-)

1 Ronald Grigor Suny, *The Making of the Georgian Nation*, 2. Aufl., Bloomington/Indianapolis 1994, S. 320 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Kaukasiens Allahşükür Paşazadä seit seiner Amtsübernahme 1979 inzwischen ein halbes Dutzend Regimewechsel weitgehend ohne Probleme. Viele andere höhere Würdenträger der Verwaltung der kaukasischen Muslime (*Qafqaz Müsülmanları İdarəsi*) sind ebenfalls seit spätsowjetischer Zeit im Amt. Ähnliches gilt für die christlichen Kirchen Georgiens und Armeniens, wobei die georgische Kirche im Unterschied zur armenischen bereits in den 1970er Jahren politische Dissidenten wie Swiad Gamsachurdia anzog.²

Auch heute noch mischt sich der Staat massiv in die inneren Belange der Religionsgemeinschaften ein. Ein besonders augenfälliges Beispiel dafür sind die Interventionen der armenischen Regierung(en) bei den Wahlen zum Katholikos der armenisch-apostolischen Kirche 1995 und 1999. Die jeweils Gewählten verdankten ihre Position in einem hohen Maß staatlicher Unterstützung.³

Generell haben die Regierungen, aber auch die meisten politischen Parteien kein Interesse an der Entstehung eigenständiger gesellschaftlicher Akteure. Die religiösen Hierarchien wiederum versprechen sich durch die Nähe zum Staatsapparat einen besseren Zugriff auf Ressourcen und erweiterte Einflussmöglichkeiten.

Das „Befriedungspotenzial“ der dominierenden Religionen

Generell sollte man zwei Aspekte eines möglichen Beitrags der Religionen zur Entschärfung der Konflikte und zur Schaffung einer dauerhaften Friedensordnung im kaukasischen Raum getrennt voneinander betrachten: einerseits die Rolle, die die jeweils dominierende Religion innergesellschaftlich spielt, andererseits deren Umgang mit den zwischenstaatlichen bzw. interethnischen Konflikten. Wie oben bereits ausgeführt, ist die Religion in postso-wjetischer Zeit Teil der nationalen Identitätskonzepte geworden, dient also auch zur Abgrenzung der ethnoreligiösen Gruppen eines Staates voneinander bzw. von den Nachbarvölkern. Daher ist ihr zwischenstaatliches Friedensstiftungspotenzial grundsätzlich mit großer Skepsis zu betrachten. Dem steht in gewisser Weise die zu Sowjetzeiten eingeübte Friedensrhetorik entgegen, mit der die sowjetischen Religionsvertreter sich im Rahmen der Außenpolitik der UdSSR in deren Sinne für den „Weltfrieden“ einsetzen sollten. Die christlichen Kirchen wie die islamischen Religionsverwaltungen waren also auch Instrument der sowjetischen Außenpolitik. Mit ihrer Hilfe konnte sich die UdSSR nach außen hin als Staat präsentieren, in dem Religionsfreiheit

2 Vgl. Suzanne Goldberg, *Pride of Small Nations. The Caucasus and Post-Soviet Disorder*, London/New Jersey 1994, S. 137.

3 Vgl. Aschot L. Manutscharjan, Einführung in die Grundproblematik des Tschetschenienkonflikts, in: Ernest König/Erich Reiter (Hrsg.), *Parameter bewaffneter Konflikte. Die Kriege um das Kosovo 1998/99 und in Tschetschenien seit 1999 im Vergleich. Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie/Büro für Sicherheitspolitik 4/2000, S. 13f., unter: www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/manu01.pdf.

herrschte, man konnte Einfluss auf die jeweilige Diaspora ausüben, was besonders im Fall der Armenier geschah,⁴ und, dies ist in unserem Zusammenhang besonders wichtig, die KP-Führung konnte über „ihre“ religiösen Würdenträger Einfluss auf den „Kampf für den Weltfrieden“ nehmen. Sowjetische Religionsvertreter vertraten im Rahmen des Weltkirchenrates und verschiedener internationaler islamischer und christlicher Organisationen wie auch auf interreligiösen Treffen die außenpolitischen Prämissen Moskaus und stärkten so das „antiimperialistische Lager“, genauer: das Anti-NATO-Lager. Die armenisch-apostolische wie auch die georgisch-orthodoxe Kirche wurden bereits im Sommer 1962 offiziell in den Weltkirchenrat aufgenommen. Der georgische Katholikos Ilia II. amtierte gar von 1979 bis 1983 als einer seiner Präsidenten. Dass diese Mitgliedschaft nicht einmal vom eigenen Klerus getragen war, zeigt der 1997 vollzogene Austritt der georgischen Kirche aus dem Weltkirchenrat wegen dessen angeblicher Säkularisierungstendenzen. Nichtsdestoweniger lebt die Tradition der Friedensrhetorik durch die Einbindung in weltweite religiöse Zusammenschlüsse teilweise noch heute fort, da in diesen ein gewisser Druck in Richtung auf eine konfliktentschärfende Rolle der Religionen ausgeübt wird. Nicht unbedeutend sind in diesem Kontext auch die Aktivitäten des Vatikan unter Papst Johannes Paul II., der immer wieder interreligiöse Friedensinitiativen angeregt und unterstützt hat. Der Papst hat inzwischen auch alle drei südkaukasischen Staaten besucht, wo er mit Ausnahme Georgiens von den örtlichen religiösen Würdenträgern freundlich empfangen wurde. Konterkariert wird diese quasi offizielle Religionsaußenpolitik durch die fortdauernde Staatsnähe der religiösen Institutionen und ihre Funktionalisierung durch die jeweilige Staatsführung. Diese führt je nach (außen-)politischer Notwendigkeit zu wechselnden Positionen der religiösen Führer. Da die dominierenden Religionen außerdem zum unverzichtbaren Bestandteil der nationalen Identität und damit auch des nationalen Diskurses geworden sind, können sie zumindest innenpolitisch einer nationalistischen Instrumentalisierung kaum enttrinnen. So diente in Georgien die Zugehörigkeit zur autokephalen georgisch-orthodoxen Kirche in der Vergangenheit und teilweise auch noch heute zur Abgrenzung gegenüber Armeniern und Muslimen,⁵ was zeitweise auch das Verhältnis zu den Adscharen erschwerte, die ja mehrheitlich Georgier muslimischen Glaubens sind. Allerdings gibt es auch positive Beispiele: Katholikos Ilia II. (seit 1977 amtierend) versuchte in postsowjetischer Zeit im Gegensatz zu den üblicherweise staatsnahen orthodoxen Kirchen eine gewisse Distanz zur Politik zu halten, was allerdings auch den komplexen politischen Verhältnissen in Georgien geschuldet sein mag. Auch wandte er sich beispielsweise öffentlich gegen die

4 So war die armenische Kirche nach dem Zweiten Weltkrieg direkt am Versuch der stalinistischen Führung beteiligt, die seit dem Friedensvertrag von Brest-Litowsk (1918) der Türkei zugesprochenen Regionen Kars und Ardahan zurückzugewinnen. Vgl. Ronald Grigor Suny, *Looking Toward Ararat. Armenia in Modern History*, Bloomington/Indianapolis 1993, S. 166ff; ders., a.a.O. (Anm. 1), S. 285.

5 Vgl. Suny, a.a.O. (Anm. 1), S. 334.

Umwandlung eines armenischen Kulturdenkmals in Tiflis in ein georgisches Denkmal und bezeichnete die Abchasen und Osseten auch nach dem Ausbruch der Konflikte weiterhin als „Brüder“.⁶

Wegen der staatlichen Unterdrückung der Religion, ihrer strikten Überwachung und dem generell antireligiösen Diskurs in einer weitgehend säkularisierten Gesellschaft war die Zahl der Geistlichen in der Sowjetunion bekanntermaßen äußerst begrenzt und ihr theologisches Niveau tendenziell niedrig. Inzwischen hat sich zwar das Personal der jeweiligen religiös-administrativen Strukturen explosionsartig vermehrt, nicht jedoch dessen theologische Kenntnisse. Dies ist mit ein Grund dafür, dass von Seiten der Geistlichen keine selbstbewusst vorgetragenen und theologisch fundierten Positionen gegen Nationalismus, Krieg und Gewalt zu erwarten sind, die über unverbindliche Allgemeinplätze hinausgehen. Andernfalls würde man sich ja mit der jeweiligen Regierung und dem nationalistisch dominierten politischen Diskurs der Bevölkerungsmehrheit anlegen, was dem Interesse der Geistlichkeit an einer Stabilisierung ihrer gesellschaftlichen Position widerspricht.

Die innenpolitische Rolle der Mehrheitsreligionen

Obwohl alle drei südkaukasischen Staaten über eine säkulare Verfassung verfügen, unterscheidet sich bereits der rechtliche Status der Mehrheitsreligionen in den einzelnen Republiken deutlich voneinander. Georgien nimmt hier eine Sonderstellung gegenüber Armenien und Aserbaidschan ein, da die georgisch-orthodoxe Kirche in der Verfassung deutlich hervorgehoben wird. Nach der Verfassungsänderung vom März 2001 lautet der Artikel 9 der Verfassung wie folgt:

„1. Der Staat erklärt die volle Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, dabei erkennt er die außerordentliche Rolle der georgischen orthodoxen Kirche in der Geschichte Georgiens und ihre Unabhängigkeit vom Staat an.
2. Die Beziehungen zwischen dem Georgischen Staat und der Autokephalen Orthodoxen Kirche Georgiens werden durch einen Verfassungsvertrag bestimmt. Dieser Verfassungsvertrag soll vollständig den allgemein anerkannten Prinzipien und Normen des internationalen Völkerrechts entsprechen, insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Freiheiten.“⁷

Der angesprochene Verfassungsvertrag zwischen Staat und Kirche wurde im Oktober 2002 unterzeichnet und inzwischen von beiden Seiten ratifiziert.

6 Vgl. ebenda, S. 401.

7 „Sakartvelos sakanonmdblelo matsne“, N 9, April 2001, zitiert nach: Levan Abashidze, Das Recht der Religionsgemeinschaften in Georgien, in: Wolfgang Lienemann/Hans-Richard Reuter (Hrsg.), Das Recht der Religionsgemeinschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, Baden-Baden 2004, S. 196.

Obwohl im selben Artikel die Unabhängigkeit der Kirche vom Staat erklärt wird, drückt dieser natürlich doch eine besondere Nähe von Staat und Mehrheitsreligion aus, woraus eine gewisse Privilegierung der Mehrheitsreligion resultiert.⁸ Die armenische und die aserbaidchanische Verfassung enthalten hingegen keinerlei Bezug auf die armenisch-apostolische Kirche bzw. den Islam.⁹

Für die Frage des Verhältnisses zwischen Staat und Religion und desjenigen der Mehrheitsreligionen zu anderen Glaubensrichtungen bzw. zu oppositionellen Gruppen innerhalb der Mehrheitsreligionen sind auch die jeweiligen Religionsgesetze von großer Bedeutung. In Georgien konnte allerdings bis heute kein solches Gesetz verabschiedet werden, da zwischen den verschiedenen politischen Lagern tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten über die Rolle der orthodoxen Kirche und die Rechte der religiösen Minderheiten bestehen. Einige Vertreter religiöser Minderheiten ziehen diesen Schwebezustand einer rechtlichen Regelung vor, da sie durch ein solches Gesetz eine gesetzliche Benachteiligung gegenüber der orthodoxen Kirche befürchten, was von bestimmten Kirchenvertretern und Politikern auch gefordert wird.

In Armenien wird im 1997 geänderten Religionsgesetz die armenisch-apostolische Kirche zur Nationalkirche erklärt und damit trotz der generell proklamierten Religionsfreiheit in gewisser Weise privilegiert. Daher ist die religionsrechtliche Situation letztlich mit derjenigen Georgiens vergleichbar, wengleich der entsprechende Verfassungsartikel in Georgien die Mehrheitsreligion noch expliziter hervorhebt. Eine Zulassung als Religionsgemeinschaft ist in Armenien seit 2002 mit der Bedingung verbunden, dass die jeweilige Religion über eine „historisch anerkannte Heilige Schrift“ verfügt. Außer der Hare-Krishna-Gemeinschaft, diese wegen Nichterfüllung der Bedingung, mindestens 200 Mitglieder zu haben, wurden inzwischen jedoch alle Religionsgemeinschaften registriert, die dies beantragt hatten. In Armenien gestaltet sich der Abschluss eines Konkordats zwischen Staat und Kirche u.a. deshalb schwierig, weil auch die heikle Frage der Restitution von Kirchenbesitz zu regeln ist.

Das aserbaidchanische Religionsrecht hingegen ist zwar prinzipiell weitgehend unproblematisch was die Minderheitenreligionen anbelangt, diskriminiert hingegen ganz eindeutig islamische Gemeinden, die nicht mit der offiziellen Verwaltung der kaukasischen Muslime kooperieren wollen, da sie erst nach einer Zustimmung von deren Seite staatlich registriert werden.¹⁰ Der jüngste Konflikt, in dem diese Regelung zum Vorwand für die Vertreibung einer Gemeinde aus deren Moschee in der Bakuer Altstadt genommen wurde, spielte sich von März bis Juli 2004 ab. Eigentlicher Hintergrund der Affäre ist, dass die dortige Gemeinde und ihr Führer Hacı İlqar İbrahimov mit der

8 Vgl. ebenda.

9 Siehe Artikel 23 der armenischen und Artikel 18 der aserbaidchanischen Verfassung.

10 Siehe dazu Raoul Motika, Das Recht der Religionsgemeinschaften in Aserbaidchan, in: Lienemann/Reuter (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 88.

oppositionellen Mäsavat-Partei kooperierten.¹¹ Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie problematisch die Nähe zwischen dem Staat und den Kirchenorganisationen bzw. der islamischen Verwaltung ist.

Im Vergleich betrachtet, ist das aserbaidchanische Religionsgesetz am religionsneutralsten und begünstigt als einziges der angeführten Gesetze die Mehrheitsreligion nicht explizit.

Weit größere Probleme als der rechtliche Rahmen, der im Großen und Ganzen alle auch im EU-Raum existierenden Rechte und Freiheiten garantiert, bereitet die Rechtspraxis bzw. die staatliche Politik gegenüber unliebsamen religiösen Gruppen. Hierbei vertreten die staatlichen Organe und die Organisationen der jeweiligen Mehrheitsreligion in der Regel dieselben diskriminierenden Positionen gegenüber so genannten nichttraditionellen Religionsgemeinschaften. Dies betrifft evangelikal-christliche Gruppen und die Zeugen Jehovas genauso wie unliebsame islamische Strömungen oder Bahai und Hare-Krishna-Anhänger. Die stets proklamierte „traditionelle religiöse Toleranz“ hört also sehr schnell auf, wenn missionarische Aktivitäten die hegemoniale Stellung der Mehrheitsreligion in der eigenen ethno-religiösen Gruppe bedrohen könnten. So interessiert beispielsweise in Aserbaidshan die Konversion eines ethnischen Russen von der Orthodoxie zum Katholizismus kaum jemanden; tritt aber ein Aseri zum Christentum über, wird dies auch öffentlich als Verrat an der Nation angeprangert. Würde die Konversion eines Armeniers zum Islam in seiner Heimatrepublik bekannt, müsste er wahrscheinlich schleunigst das Land verlassen. Eines der beliebtesten Themen der nationalistischen Presse und national-religiöser Kreise ist denn auch die „Bedrohung der nationalen Einheit“ durch ausländische Missionare. In der Regel sind die jeweiligen religiösen Hierarchien für die Eskalation dieser Phobien unmittelbar mitverantwortlich, wenn sie sich zumeist auch nicht direkt an Gewalttätigkeiten beteiligen. In Georgien wurde der von der orthodoxen Kirche Georgiens exkommunizierte Priester Basili Mkalawischwili durch seine Schandtaten unrühmlich bekannt. Er bezeichnet sich als „Beschützer der Orthodoxie und des georgischen Volkes“ und stiftet seine Anhänger regelmäßig zu Ausschreitungen gegen die Zeugen Jehovas (im Jahre 2000 allein 38 Fälle), baptistische Gemeinden und interreligiöse Treffen an. Skandalös war die offenkundige Duldung seiner Aktivitäten durch die staatlichen Sicherheitsorgane.¹² Genauso bedenklich ist das bisherige Verhalten der Staatsorgane bei der Rekonstitution von Kirchenbesitz römisch-katholischer oder armenisch-apostolischer Gemeinden, der einfach der georgisch-ortho-

11 Zu den neuesten Entwicklungen siehe Felix Corley, Azerbaijan: Juma mosque stolen by police, community refused access for worship, and new imam imposed, in: F18News, 2. Juli 2004, unter: http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=354. Weitere Informationen finden sich im Archiv auf der Webseite von Forum 18 (www.forum18.org).

12 Vgl. Abashidze, a.a.O. (Anm. 7), S. 197f. Siehe dazu auch das Interview mit dem in Georgien wirkenden evangelischen Bischof Gert Hummel in: Georgien News, 11. März 2002, unter: http://www.erkonet.de/georgien-news/archive/issue_003_1103/interview/interview.htm.

doxen Kirche zugeschlagen wird.¹³ Schwierig ist es in allen drei Staaten für religiöse Minderheiten, insbesondere Gemeinden der so genannten „nichttraditionellen Religionen“, eine Genehmigung zum Bau von Kultgebäuden zu erhalten. Von Unterstützung seitens der Mehrheitsreligion für solch ein Anliegen kann nirgendwo die Rede sein.

Die Missionstätigkeit von Ausländern wird in den südkaukasischen Staaten mit größtem Misstrauen beobachtet, ist gesetzlicherseits eingeschränkt und wird teilweise auch durch rechtlich nicht gedeckte staatliche Schikanen behindert.¹⁴ Teilweise stehen die diesbezüglichen rechtlichen Regelungen wie auch die Rechtspraxis im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen, wie sie die drei Republiken durch ihren Beitritt zum Europarat eingegangen sind. In Armenien und Georgien werden Aktivitäten, die die dominierende Rolle der Mehrheitsreligion in Frage stellen könnten, teilweise als Bedrohung für die Nation angesehen, da allein die jeweilige Kirche die Existenz des armenischen und des georgischen Volkes während der jahrhundertelangen Fremdherrschaft gesichert habe. In Aserbaidschan werden insbesondere christliche missionarische Aktivitäten nicht nur wegen eines islamischen Dominanzanspruchs von großen Teilen der Politik und der islamischen Hierarchie abgelehnt, sondern auch wegen sofort vermuteter Verbindungen zum armenischen Feind. Ziel dieser Aktivitäten sei immer auch die Untergrabung der Wehrkraft der Nation. Die Konjunktur von so genannten sekundären politischen Konfliktthemen wie Nation, Ethnizität und Religion während des Transformationsprozesses hängt mit fehlenden prägnanten sozialstrukturellen Differenzen zusammen, die eine eher „Policy“-Themen orientierte Profilbildung politischer Akteure erwarten lassen würde.

In innenpolitischer Hinsicht kann also keinesfalls von einer konfliktentschärfenden Rolle der Mehrheitsreligionen ausgegangen werden; eher trifft das Gegenteil zu.

Die Rolle der Religion in den Konflikten Südkaukasiens

Wie bereits beschrieben, dient die Religion in Kaukasien als wichtiges Unterscheidungsmerkmal zwischen den verschiedenen Volksgruppen der Region. Lassen sich, wie im Fall der Aserbaidschaner und Armenier, eindeutige ethnoreligiöse Trennlinien festlegen, spielt die Religion in den Konflikten stets auch eine gewisse Rolle. Ein muslimischer Armenier ist aus der Sicht beider Völker undenkbar, genauso wie ein Aserbaidschaner armenisch-apostolischer Kirchenzugehörigkeit.¹⁵ Das heißt nicht, dass wir es beim Konflikt um Berg-

13 Vgl. Georgia – International Religious Freedom Report 2003, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2003/24358.htm>.

14 Siehe dazu die jährlichen International Religious Freedom Reports des Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, unter: <http://www.state.gov/g/drl/irf>.

15 Interessant ist in diesem Zusammenhang der Fall der in Nordostaserbaidschan siedelnden kleinen kaukasischen Volksgruppe der Uden von Wartaschen (heute: Oguz), die wahr-

Karabach mit einem Religionskrieg zu tun haben, sondern nur, dass die jeweilige Religionszugehörigkeit bei der Konstruktion des Selbst und der Abgrenzung vom Feind eine wichtige Rolle spielt. Dies hat sich durch den Gebrauch religiöser Symbolik und damit die Instrumentalisierung der Religion während der aktuellen Kampfhandlungen deutlich gezeigt. Während des Krieges wurden, quasi im Nachhall zu dem in Sowjetzeiten eingeübten Friedenspalaver und teilweise durch Vermittlung ausländischer religiöser Organisationen, offizielle Treffen des Katholikos und des Scheichülislam abgehalten. Hierbei war insbesondere der 1994 verstorbene armenische Katholikos Wasgen I. aktiv, der bis zu seinem Tod vergeblich versuchte, im Konflikt um Berg-Karabach zu vermitteln.¹⁶ Auf den Treffen wurde regelmäßig betont, dass es sich bei dem Konflikt nicht um einen Religionskrieg handle und dass man ihn doch friedlich lösen solle. Aber selbst Aufrufe zur friedlichen Konfliktbeilegung von fraglicher Relevanz, wie sie von den religiösen Führern der südkaukasischen Staaten anlässlich der Gründungsversammlung des Interreligiösen Rates der GUS im März 2004 in Moskau verkündet wurden, stoßen in ihren Ländern rasch auf deutliche Kritik. So bestreitet der Vorsitzende des Staatlichen Komitees zur Arbeit mit den religiösen Organisationen Aserbaidschans, Rafik Alijew, dem Scheichülislam das Recht zu Aussagen politischer Art. Wenn er sich schon zu politischen Themen äußere, dann dürfe er allein als Sprachrohr der aserbaidchanischen Interessen fungieren.¹⁷ In der Regel tun dies die religiösen Führer parallel zur allgemeinen Friedensrhetorik auch, beispielsweise wenn der Scheichülislam feststellt: „Falls jedoch eine gerechte Lösung des Karabach-Problems auf friedlichem Wege nicht möglich ist, dann sind unser Volk und Staat bereit, alle vorhandenen Mittel zu nutzen, um unser Land zurückzugewinnen.“¹⁸ Schwer zu beurteilen ist, ob es ohne diese Treffen zu einem stärkeren Rekurs auf die religiöse Differenz zwischen den Konfliktparteien gekommen wäre. Im Inland hingegen ist kein Fall bekannt, dass die Religionsführer sich aktiv gegen den Krieg betätigt oder gar Kriegsdienstverweigerer aktiv unterstützt hätten. Auf internationaler Ebene versuchten beide Konfliktparteien durchaus, die religiöse Karte zu spielen. Die Armenier stellten sich gegenüber den USA, Westeuropa und der christlichen Welt als verfolgte Christen dar und forderten Glaubenssolidarität ein. Vergleichbar mit den großserbischen Agitatoren argumentierten armenische Propagandisten auf der internationalen Bühne,

scheinlich seit dem 18. Jahrhundert der armenisch-apostolischen Kirche angehören und deswegen im Gefolge des Karabach-Konflikts aus ihrer Heimat vertrieben wurden. Hier war also nicht die Volks-, sondern die Religionszugehörigkeit entscheidend, die sich bei den Uden auch in armenisierten Namensformen dokumentierte. Inzwischen wurde von den in Aserbaidschan verbliebenen Uden eine eigene „albanische“ Kirche gegründet. Für wertvolle Hinweise zu den Uden danke ich Prof. Dr. Wolfgang Schulze (Universität München).

16 Vgl. Roland Götz/Uwe Halbach, Politisches Lexikon GUS, 3. neubearbeitete Aufl., München 1996, S. 64.

17 Vgl. 525-ci qäzet, 6. März 2004.

18 Bizim Äsr, 26. Juli 2003.

dass die Armenier im Kaukasus die christliche Zivilisation gegen eine islamische Aggression verteidigen würden. Sie selbst sahen sie von muslimischen Türken, zu denen sie auch die Aserbaidschaner zählen, umgeben, die wie schon 1915 im Osmanischen Reich die armenische Nation auslöschen wollten. Allerdings wies auch der damalige armenische Präsident Lewon Ter-Petrosjan explizit den Gedanken zurück, dass der Konflikt mit Religion zu tun habe.¹⁹

Aserbaidschan bemühte sich gleichfalls darum, beispielsweise im Rahmen der Organisation der Islamischen Konferenz, mit religiösen Argumenten die weltweite Unterstützung der Muslime zu gewinnen. Bezeichnend dafür ist auch der bald wieder abgebrochene Einsatz von angeworbenen afghanischen Mudschaheddin gegen die Armenier. Glücklicherweise erwiesen sich diese Versuche, religiöse Gefühle zu instrumentalisieren, als weitgehend erfolglos, so dass Religion im Karabach-Konflikt bis heute tatsächlich nur unterschwellig eine Rolle spielt. Von großer Bedeutung ist dabei, dass sich die Führung der Islamischen Republik Iran bei ihrem Umgang mit dem Konflikt im Nachbarland von geopolitischen und strategischen Interessen und nicht von religiösen Gemeinsamkeiten mit dem mehrheitlich schiitischen Aserbaidschan leiten lässt. Der Iran versuchte zweimal ergebnislos im Konflikt an seiner Nordgrenze zu vermitteln und unterhält bis heute gute Beziehungen zu Armenien. Auch im weiteren internationalen Umfeld war kein wichtiger Akteur an einem religiös aufgeladenen Krieg interessiert. Religiöse Rhetorik dominierte aber den Krieg vor allem deshalb nicht, weil in den vorherrschenden Nationalismuskonzepten beider Seiten die Religion nur eine untergeordnete Rolle spielt und die armenische wie auch die aserbaidschanische Gesellschaft weitgehend säkularisiert sind.

In den beiden ungelösten kriegerischen Konflikten Georgiens um Abchasien und um Südossetien spielt Religion eine noch deutlich geringere Rolle, da die in ethnolinguistischer Hinsicht mit den Tscherkessen verwandten Abchasen wie die iranischsprachigen Osseten religiös gemischt sind. Unter ihnen sind neben christlichen und islamischen Glaubensvorstellungen auch naturreligiöse Praktiken verbreitet; die Religion spielt nur für kleine Bevölkerungsgruppen eine wichtige Rolle. Bei den größtenteils nur oberflächlich islamisierten Abchasen, die während der Kaukasuskriege des 19. Jahrhunderts ins Osmanische Reich ausgewandert bzw. geflohen waren, ist der Grad der Identifikation mit dem Islam durch ihr Leben in den muslimischen Gesellschaften der Türkei und des Nahen Ostens jedoch deutlich gestiegen. Rückwanderer waren von der religiösen Indifferenz der „Sowjetabchasen“ dann häufig enttäuscht und konnten auch nur wenige ihrer Landsleute für eine aktivere Glaubenspraxis gewinnen. Anfang der 1990er Jahre kooperierten tschetschenische und andere nordkaukasische Gruppen zeitweise mit abchasischen Kämpfern, was aber taktische und zeitlich begrenzte Allianzen waren und nicht religiös begründete Bündnisse. Wie unter vielen anderen Völkern des postsowjeti-

19 Vgl. Goldberg, a.a.O. (Anm. 2), S. 156.

schen Raums kam es in den 1990er Jahren auch unter den Abchasen zu einem gewissen religiösen Wiederaufleben sowohl des orthodoxen Christentums und des Islam als auch naturreligiöser Vorstellungen. Gegen die georgischen Konfliktgegner versuchte man dabei alle drei Richtungen zu instrumentalisieren. Plastisch verdeutlicht dies das folgende Zitat abchasischer Propaganda: „Gott war in dem grausamen Krieg gegen den Antichrist um unser Land mit uns. Unser Heiland hat uns geholfen! Lasst uns unseren Glauben an ihn bekräftigen, für unsere Erlösung und für die Stärkung der christlichen Kirche in Abchasien beten.“²⁰ Die ambivalente Rolle von Religion in diesem Konflikt wird auch daraus ersichtlich, dass die georgische Seite zu Kriegsbeginn ironischerweise versuchte, die mehrheitlich wahrscheinlich eher christlichen als muslimischen Abchasen vor allem gegenüber dem Westen als islamische Extremisten darzustellen. Derzeit scheinen sich die religiös aktiven christlich-orthodoxen Abchasen endgültig von der georgischen Kirche ab- und der russischen zuzuwenden. Bis heute kann aber keine Rede davon sein, dass Religion zu einem bedeutenden Faktor des Konflikts geworden wäre. Innergesellschaftlich werden allerdings auch in Abchasien bestimmte transnationale religiöse Gruppen wie die Zeugen Jehovas als Bedrohung angesehen und sind deshalb verboten, was jedoch nichts mit religiösem Fanatismus der Bevölkerung, sondern mit der in allen kaukasischen Staaten verbreiteten Phobie der staatlichen Führungen und der mit ihnen verbundenen religiösen Hierarchien vor nichtkontrollierbaren und möglicherweise die „nationale Einheit“ und „Wehrkraft“ zersetzenden religiösen Gruppen zu tun hat. Betroffen sind davon in allen südkaukasischen Staaten und Konfliktregionen insbesondere Anhänger der Zeugen Jehovas.

Der georgische Katholikos Ilia II. traute sich zwar als einziger Kirchenführer nach dem Ausbruch der Konflikte mit Abchasen und Osseten, diese weiterhin als „Brüder“ zu bezeichnen;²¹ politisch positioniert sich die georgische Kirche jedoch eindeutig auf Seiten der georgischen Staatsmacht und tritt für die Reintegration Abchasiens in den georgischen Staat ein.²²

Ein schwelender Konfliktherd in Georgien ist die Repatriierung der von Stalin während des zweiten Weltkriegs deportierten muslimischen und turksprachigen Mescheten, deren Wiederansiedlung in Georgien 1998 vom Europarat zu einer der Bedingungen für die Aufnahme des Landes erklärt worden war. Ihre vormaligen Siedlungsgebiete im Südwesten des Landes sind heute zumeist von Armeniern und Adscharen besiedelt. Sowohl von Seiten der georgischen Kirche als auch der apostolischen Kirche der Armenier existieren meines Wissens keinerlei Initiativen, die sich hier für eine humanitäre Lösung einsetzen. Ganz im Gegenteil wird von niederen kirchlichen Amtsträ-

20 Zitiert nach: Rachel Clogg, Religion, in: George Hewitt (Hrsg.), *The Abkhazians. A Handbook*, Richmond 1999, S. 215; für weitere Informationen zur Rolle der Religion bei den Abchasen siehe ebenda, S. 205-217.

21 Vgl. Manutscharjan, a.a.O. (Anm. 3), S. 14.

22 Siehe dazu <http://www.patriarchate.ge/ne/afxaziae.htm>.

gern häufig eine imaginäre islamische Gefahr beschworen, die mit der Wiederansiedlung der Mescheten steigen würde.²³

Ähnlich problematisch ist das Verhältnis zu den zumeist muslimischen, aber in ethnolinguistischer Hinsicht georgischen Adscharen, die aus Sicht christlich-nationalistischer Kreise eigentlich zu ihrer „angestammten“ Religion, der christlichen Orthodoxie, zurückkehren müssten. Inzwischen wird in Adscharien von Seiten der georgischen Kirche auch eine massive Missionierung betrieben, die neuerdings anscheinend zu zahlreichen Konversionen zum orthodoxen Christentum geführt hat.²⁴

Versuche einer interreligiösen Kooperation in der Kaukasusregion blieben bereits in ihren Anfängen stecken. Ein Versuch war der im Jahre 1992 unter Beteiligung aller wesentlichen „traditionellen“ religiösen Denominationen in Grosny gegründete „Hohe Religiöse Rat der kaukasischen Völker“, zu dessen Vorsitzenden man den aserbajdschanischen Scheichülislam Allahşükür Paşazadə wählte. Dieses anfangs durchaus optimistisch aufgenommene Forum stellte angesichts der katastrophalen Entwicklung der Konflikte im kaukasischen Raum seine Tätigkeit bald wieder ein. Formal besteht der Rat jedoch weiterhin und hat am 28. Juli 2003 angeblich unter Zustimmung auch der christlichen und jüdischen Vertreter den aserbajdschanischen Scheichülislam zum Vorsitzenden auf Lebenszeit gewählt.²⁵ Zu grenzüberschreitenden Aktivitäten kommt es bestenfalls innerhalb derselben Religion und hier auch nur innerhalb der jeweiligen religiösen Untergruppe. Eine gewisse Ausnahme bildet die Verwaltung der kaukasischen Muslime in Baku, die im Nordkaukasus zwar nur über einen gewissen Einfluss auf die dagestanischen (aserstämmigen) Schiiten verfügt, in Georgien hingegen zumindest nominell schiitische wie sunnitische Muslime religiös betreut. In der Realität geschieht allerdings auch hier wenig. Inwieweit der im März 2004 in Moskau neu gegründete Interreligiöse Rat der GUS einen Beitrag zur Befriedung der innergesellschaftlichen und interethnischen Konflikte leisten kann, ist noch nicht absehbar.

Wie konfliktbeladen das Thema interreligiöse Kooperation ist, zeigt auch der erfolgreiche Protest der georgischen Kirche gegen den Abschluss eines zwischenstaatlichen Vertrags zwischen Georgien und dem Vatikan im September 2003, der wohl eine Verbesserung der rechtlichen Situation zumindest der Katholiken in Georgien zur Folge gehabt hätte. Das Oberhaupt der georgisch-orthodoxen Kirche Ilia II. äußerte in seiner Begründung dazu offiziell: „Die orthodoxe Kirche Georgiens ist eine traditionelle Kirche mit historischen Verdiensten. Dies wird durch die Staatsverfassung so bestimmt und eine

23 Vgl. Lela Inasaridze, Meskhetian Return Stirrs Georgian Dissent, in: IWPR'S Caucasus Reporting Service 163/2003.

24 Siehe dazu Mathijs Pelkmans, Religion, Nation and State in Georgia: Christian Expansion in Muslim Ajaria, in: Journal of Muslim Minority Affairs 22/2002, S. 249-273.

25 Vgl. 525-ci qäzet, 30. Juli 2003.

Gleichstellung mit anderen Konfessionen würde Einwände von religiöser Seite hervorrufen.²⁶

Georgien scheint – vielleicht gerade wegen des spannungsgeladenen Verhältnisses der orthodoxen Kirche zu den anderen Religionen – das einzige Land zu sein, in dem ein gewisses Maß an interreligiösen Aktivitäten der nicht-orthodoxen Glaubensrichtungen existiert. Ansonsten beschränken sich interreligiöse Treffen auf offizielle Begegnungen der höchsten Repräsentanten der jeweiligen „traditionellen“ Religionsgemeinschaften auf zumeist staatlich organisierten Veranstaltungen. Allerdings wäre es auch unrealistisch zu erwarten, dass nach jahrzehntelanger Unterdrückung der Religion der interreligiöse Dialog und die Kooperation der Religionen zentrale Anliegen der Gläubigen wären.

Schlussfolgerungen

Generell kann davon ausgegangen werden, dass die wichtigsten religiösen Akteure in den drei südkaukasischen Staaten keine selbständige Rolle in den interethnischen und regionalen Konflikten gespielt haben und auch in Zukunft kaum spielen werden. Bestenfalls könnten sie zur innergesellschaftlichen Befriedung der Transformationsgesellschaften beitragen und dadurch ein friedlicheres Klima schaffen, das gewaltfreie und kompromissorientierte Konfliktlösungsstrategien innenpolitisch akzeptabel macht. Konterkariert wird eine solche Möglichkeit aber durch die Position der Religion im nationalistischen Diskurs, die insbesondere im Falle der „Nationalkirchen“ Armeniens und Georgiens einen antinationalistischen Kurs kaum denkbar erscheinen lässt. Transnationalistische Bestrebungen unter den Muslimen Kaukasiens plädieren hingegen für eine stärkere Reintegration der Muslime in eine islamische Weltgemeinschaft oder zumindest im Falle der Schiiten für eine Annäherung an den Iran, was auch keine regionale oder auch nur innergesellschaftliche Befriedung begünstigt. Ein erster positiver Schritt wäre es, wenn die religiösen Hierarchien der betreffenden Länder dissidenten Stimmen in ihren eigenen Religionsgemeinschaften und Aktivitäten so genannter „nicht-traditioneller“ Religionen mit Argumenten und nicht mit Gewalt, Diffamierung und Verbotsforderungen begegnen würden.

26 Offizielle Erklärung von Ilia II. anlässlich einer Pressekonferenz am 18. September 2003, unter: <http://www.patriarchate.ge/ne/shetanx.htm>.

Öl und Great Game im Kaukasus

Der „kaspische Raum“ als geopolitische Neuentdeckung des ersten nachsowjetischen Jahrzehnts

Kaukasien und Zentralasien waren die geopolitische Neuentdeckung des ersten nachsowjetischen Jahrzehnts. Die Regionen beiderseits des Kaspischen Meeres und das größte Binnengewässer der Erde selbst wurden vor allem als Förder- und Transportraum von Energierohstoffen und dementsprechend als eine Zone wirtschaftlicher, politischer und strategischer Konkurrenz wahrgenommen. Waren beide Regionen vor dem Zerfall der Sowjetunion im „*mental mapping*“ Europas kaum vorgekommen, sorgten nun internationale Auseinandersetzungen um die Routenführung neuer Pipelines und die Konkurrenz zwischen Russland und den USA um sicherheitspolitische Präsenz im Raum zwischen Kaukasus und Pamir für ihre Prominenz. Begleitet wurde dies von zwei historischen Schlagworten: Von einem „*New Great Game*“ und von „neuen Seidenstraßen“ war nun die Rede, wenn es um Ost-West-Transportkorridore aus dem kaspischen Raum, um die Sicherheitsprobleme dieses Raums und die Einwirkung externer Akteure auf ihn ging. Die Verkehrswege, die nördlich und südlich der kaukasischen Hochgebirgskämme verlaufen, stellen die Verbindung zwischen dem Kaspischen und dem Schwarzen Meer und damit den Zugang zu den Weltmeeren dar. Sie bestimmen die Position der kaukasischen Landbrücke im größeren Kontext des gerade vorgestellten Raums.

Öl und Pipelines

Die Einschätzung des Energiepotenzials dieser Region unterlag starken Schwankungen, ist das kaspische Becken doch bisher weniger erkundet als die Golfregion. Zeitweise wurden hier völlig übertriebene Vorstellungen verbreitet.¹ Gegen Ende der 1990er Jahre wurden diese von politischen Einflüssen verzerrten Schätzungen nach unten korrigiert. Zudem dämpfte der damals sinkende Weltmarktpreis für Erdöl die kaspische Euphorie. Doch neuere Funde und wieder steigende Energiepreise brachten die Erwartungen über die

¹ Im Dezember 1995 bezifferte das American Petroleum Institute die Erdölreserven der Region gar auf 659 Milliarden Barrel, was zwei Drittel der bekannten Weltreserven entsprochen hätte. Später wurde die immer noch viel zu hoch angesetzte Zahl von 200 Milliarden Barrel verbreitet. 2002 gaben US-Offizielle zu, dass frühere Schätzungen weit überzogen waren. Siehe dazu International Crisis Group (ICG), Azerbaijan: Turning Over a New Leaf?, Europe Report Nr.156, Baku/Brüssel, 13. Mai 2004, S. 2, Anm.7.

Größenordnung der regionalen Ressourcen und ihre Erträge erneut nach oben.

Insgesamt enthält die Region schätzungsweise fünf bis sechs Prozent der weltweiten Vorräte an hydrokarbonen Brennstoffen. Laut neuesten Angaben amerikanischer Stellen (*US Energy Information Administration*) belaufen sich die nachgewiesenen Ölreserven („*proven oil reserves*“) des kaspischen Beckens auf drei Prozent der weltweiten Ölreserven.² Mit diesen Vorräten und mit den gegenwärtigen Fördermengen bei Erdöl und Erdgas stellen neue kaspische Förderländer wie Kasachstan, Aserbaidschan und Turkmenistan längst nicht „die strategische Alternative“ zu den Hauptexporteuren wie den Golfstaaten und Russland dar. Beim Öl entsprechen ihre Vorkommen etwa einem Zehntel, beim Gas etwa einem Fünftel des Reichtums der Golfregion. Gleichwohl stellt die kaspische Region als ein sich entwickelnder Exportmarkt für Energierohstoffe eine gewisse Minderung der Abhängigkeit der weltweiten Ölversorgung vom instabilen Mittleren Osten in Aussicht, obwohl sie bislang noch keine überzeugende Stabilitätsalternative zu dieser Region darstellt. Ihren Energieressourcen kommt zumindest für bestimmte Importeure (europäische und asiatische Märkte) Bedeutung zu.

Im *Südkaucasus* fällt als Förderland nur Aserbaidschan ins Gewicht. Nach Kasachstan ist es der zweitgrößte kaspische Erdölförderer. In den letzten drei Jahren erzielte Baku wachsende Ölprofite aus seinen Hauptölfeldern im Kaspischen Meer (Aseri-Tschirag-Güneschli). Die Einnahmen sollen sich in den nächsten zehn Jahren vervielfachen. Allerdings gehen hier Angaben der aserbaidshianischen Erdölgesellschaft SOCAR, des internationalen Förderkonsortiums AIOC und unabhängiger Experten auseinander. Bis heute ist noch umstritten, ob aserbaidshianische Vorkommen allein genügend Öl liefern, um eine neue Hauptexportpipeline nach Westen ökonomisch zu rechtfertigen. Aserbaidschan rangiert mit geschätzten Reserven von sieben Milliarden Fass Erdöl (*proven-reserves*-Schätzung von 2002) unter den zwanzig erdölreichsten Ländern – etwa auf dem Niveau von Angola, Brasilien, Algerien und Oman. Mit dem Feld von Schah Denis wurde in den letzten Jahren auch ein relevantes Erdgasvorkommen exploriert. Für das Land selbst ist der Energiesektor der mit weitem Abstand wichtigste ökonomische Entwicklungsfaktor. Im Jahr 2003 machten die Öleinnahmen 90 Prozent der Exporterlöse aus; der Energiesektor erwirtschaftete 40 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. 60 Prozent der Investitionen wurden hier getätigt (bei den Auslandsinvestitionen gar 90 Prozent). Damit hat sich bereits eine sehr starke Abhängigkeit von diesem Sektor entwickelt. Die Wirtschaft Aserbaidschans zerfällt zunehmend in einen dynamischen Energie- und einen stagnativen Nicht-Energie-Bereich. Das Land teilt sich sozialökonomisch in Baku und die Provinz auf.³

Als Transitland für kaspische Rohstoffe fällt im Südkaucasus Georgien ins Gewicht, das einzige Land des gesamten kaspischen Raums, das Zugang zum

2 Vgl. Eurasianet Business & Economics vom 9. März 2004, unter: <http://www.eurasianet.org>.

3 Vgl. ICG, Europe Report Nr. 156, a.a.O. (Anm. 1), S. 2-4.

offenen Meer hat und die Verbindung zwischen der Schwarzmeer- und der kaspischen Region herstellt. Es nimmt eine Schlüsselstellung beim Transit der Energierohstoffe in die Türkei und nach Europa ein.

Im *Nordkaukasus* befinden sich historische Erdölförderzonen in Tschetschenien, Stawropol und im Kubangebiet. Ihre Bedeutung für die russische Ölindustrie ist in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts jedoch weit hinter anderen Förderregionen (Sibirien, Wolga-Ural-Region) zurückgetreten. Über diese instabile Südperipherie der Russischen Föderation verläuft eine Hauptexportpipeline für kaspisches Erdöl zum russischen Schwarzmeerhafen Noworossijsk.

Für den Südkaukasus steht seit Jahren ein von den Regierungen der USA und der Türkei politisch unterstütztes Pipelineprojekt im Mittelpunkt: die 1.730 Kilometer lange Erdölpipeline von Baku über Georgien zum türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan – kurz BTC (Baku-Tiflis-Ceyhan) genannt. Sie verläuft 468 Kilometer über aserbaidjanisches und 225 Kilometer über georgisches Territorium und soll bis 2005 fertig gestellt sein. Bislang sind angeblich 65 Prozent der Strecke ausgebaut. Kein anderes Transportprojekt im weiteren kaspischen Raum – etwa für die Leitung von Erdöl und Erdgas nach China oder über Afghanistan nach Südasien – hat soviel Aufmerksamkeit erregt wie dieses. Im September 2002 wurde in Baku der erste Spatenstich für den Bau der BTC getan. Wenn die rund drei Milliarden US-Dollar teure Röhre 2005 in Betrieb genommen wird, ist sie die erste wirkliche Alternative zum bisherigen Leitungssystem aus dem kaspischen Raum, das überwiegend über russisches Territorium führt und die Exporteure mit den zahlungsschwachen GUS-Märkten verbindet. Sie bricht dann die bisherige Monopolstellung Russlands in der Transportlogistik der kaspischen Energiewirtschaft auf. Deshalb hat das Projekt bis vor kurzem den Widerstand Moskaus erregt. Ausdrücklich soll mit diesem Projekt der iranische Transitraum umgangen werden. Einige Investoren hatten lange Zeit die kürzere Route durch den Iran an den Golf bevorzugt. In den nächsten Jahren soll der Ost-West-Korridor von parallelen Leitungen für Erdgas, z.B. einer Pipeline von Baku nach Erzerum, ergänzt werden.

Russland und der Iran sind damit noch nicht aus dem Rennen geworfen. Der Iran bietet dem amerikanischen Transportdesign für den kaspischen Raum mit eigenen Pipelineprojekten Paroli und baut seine Position bei der Vermarktung kaspischen Öls sowie seine Infrastruktur an seiner eigenen kaspischen Küste aus.⁴ Auch China, das in naher Zukunft die USA als weltgrößter Öl- und Gaskonsument einholen wird, hat sich in letzter Zeit verstärkt auf den Weg in den kaspischen Raum gemacht. Dies betrifft vornehmlich die ihm nahe gelegene zentralasiatische Region, vor allem Kasachstan. Aber Beijings kaspische Strategie erstreckt sich bis nach Aserbaidschan, wo sich die zweit-

4 Vgl. Iran durchkreuzt Pipelinepläne der USA, in: Handelsblatt vom 3. Mai 2004.

größte chinesische Ölfirma Sinopec an der Erschließung von Lagerstätten an der kaspischen Küste beteiligt.⁵

Russland hat in den letzten Jahren bei seinen kaukasischen und zentralasiatischen GUS-Nachbarn gezielt wirtschaftliche Objekte an der Schnittstelle zwischen Ökonomie und Geostrategie erworben – in wichtigen Sektoren wie der Strom- und Gasversorgung (Georgien, Armenien), dem Export von Energieträgern und der Beteiligung an der Erschließung von Gas- und Ölfeldern (Turkmenistan) oder der Hydroenergie (Tadschikistan). Seit der Präsidentschaft Wladimir Putins lautet die Devise russischer Politik im kaspischen Raum „Ökonomisierung nationaler Interessen“. Von der Verdrängung Russlands aus seinen „historischen Herrschaftsgebieten“ im kaspischen Raum, die von geopolitischen Kommentaren in russischen Medien bitter beklagt wird, kann nur bedingt die Rede sein.

Great Game

Die Auseinandersetzungen um neue Pipelines trugen zu einer Wahrnehmung bei, in der so ziemlich alles, was zwischen Kaukasus und Pamir geschieht, mit einem neuen „*Great Game*“ erklärt wird. Dabei wurden die Pipelines, die in erster Linie ökonomische Projekte darstellen, zu geopolitischen Objekten umgedeutet, die Zwecken der Raumbeherrschung dienen. Das gesteigerte sicherheitspolitische Interesse der USA an einem Land wie Georgien wird auf das Motiv reduziert, die BTC-Pipeline zu schützen. In einigen russischen Kommentaren wurden ausländische islamistische Akteure im Nordkaukasus, so genannte Wahhabiten, als Agenten westlicher und mittelöstlicher Erdölinteressen präsentiert. Aber auch amerikanische Kommentare, etwa die eines Zbigniew Brzezinski, ließen in Bezug auf das südliche Eurasien die Geopolitik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, die „*Heartland*“-Theorien eines Mackinder, wiederaufleben.⁶ Im Zuge solcher „*Great-Game*“-Mythen wurde dem Kaukasus eine geopolitische Bedeutung aufgebürdet, die in Kontrast zu seiner bescheidenen wirtschaftlichen Bedeutung, seiner geringen und noch schrumpfenden Bevölkerungsgröße und seinen vielschichtigen Krisen- und Konfliktlagen steht.

Vor dem 11. September 2001 musste dafür vor allem das Energiepotenzial des kaspischen Raums erhalten. Der „Kampf ums Öl“ bestimmte die Perception eines „*New Great Game*“, wobei nicht genügend zwischen wirtschaftlichen und politischen Akteuren, privaten und staatlichen Interessen, Geostrategie und Marktwirtschaft differenziert wurde. Nach dem 11. September verlagerte sich die Wahrnehmung stärker auf Sicherheitspolitik. Wäh-

5 Vgl. John C.K. Daly, The Dragon's Drive for Caspian Oil, in: The Jamestown Foundation News, 13. Mai 2004.

6 Vgl. Igor Torbakov, Reexamining Old Concepts About the Caucasus and Central Asia, in: Eurasia Insight, 4. Februar 2004.

rend die russische Führung unter Präsident Putin die Stationierung westlichen, insbesondere amerikanischen Militärs in Zentralasien (Usbekistan, Kirgisistan) im Zusammenhang mit der Operation „*Enduring Freedom*“ in Afghanistan anfangs noch billigte, teilweise sogar als einen Sicherheitsgewinn für den postsowjetischen Raum interpretierte, reagierte sie auf die Intensivierung amerikanischer Militärpolitik in Georgien und im übrigen Südkaukasus mit Misstrauen, obwohl es hierbei nicht um die Einrichtung von Militärbasen wie in Zentralasien, sondern um massive Militärhilfe durch Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramme ging. Seit dem Machtwechsel in Georgien im November 2003 wird der Südkaukasus noch verstärkt als ein Brennpunkt internationaler Politik im postsowjetischen Raum wahrgenommen. Einschätzungen der russisch-georgischen Beziehungen und der Beziehungen zwischen Russland und westlichen Akteuren im Hinblick auf Georgien schwankten in den ersten Monaten nach der „Rosenrevolution“ zwischen „neuer Kalter Krieg“ und „Tauwetter“. Vorübergehend bezeichnete die neue Führung in Tiflis die Beziehungen zum „großen Nachbarn im Norden“ als grundlegend verbessert und entkrampft. Konstruktive Vermittlungsbemühungen Moskaus beim Rücktritt Eduard Schewardnadse und des adscharischen Lokalfürsten Aslan Abaschidse waren dafür ausschlaggebend. Als jedoch im Sommer 2004 die Auseinandersetzung der neuen georgischen Regierung mit dem abtrünnigen Landesteil Südossetien eskalierte, musste Tiflis erkennen, dass Moskau in seiner Politik gegenüber postsowjetischen Sezessionskonflikten keine grundlegende Wende vollzogen hat. Der Ton zwischen Tiflis und Moskau wurde wieder schärfer. Mit Blick auf die erhöhte internationale Aufmerksamkeit gegenüber der Entwicklung in Georgien stellten einige Experten fest: „Eine bittere Rivalität entfaltet sich an Russlands Südgrenzen.“⁷ Diese Rivalität hat aber nur zum Teil mit wirtschaftlichen Interessen im kaspischen Raum zu tun.

Im ersten nachsowjetischen Jahrzehnt hatten sich im Südkaukasus wie in keiner anderen Region des postsowjetischen Raums konträre außen- und sicherheitspolitische Beziehungsgeflechte gebildet. Hier stießen anti- und prorussische, anti- und protürkische, anti- und proiranische Einstellungen aufeinander. Südkaukasische Konfliktseiten suchten Anlehnung an externe Unterstützer. So trat Mächtebalance an die Stelle eines regionalen Sicherheitssystems. Da wurde die Außen- und Sicherheitspolitik Armeniens, das die engsten strategischen und militärpolitischen Beziehungen zu Russland unterhält, der Georgiens und Aserbaidschans entgegengesetzt, die mit ihrer Ausrichtung auf westliche Sicherheitspartner Moskau provozierten. Da wurden bereits gegenläufige „geostrategische Achsen“ ausgemacht: eine Ost-West-Achse „Baku-Tiflis-Ankara-Washington“ und eine Nord-Süd-Achse „Moskau-Eriwan-Teheran“.

7 Igor Torbakov, Russia mulls strategy to stall NATO's push into Post-Soviet Eurasia, in: Eurasia Daily Monitor 45/2004, 6. Juli 2004.

Freilich sind die Ausrichtungen der einzelnen Akteure nicht so einseitig, wie es ein solches „Achsenmodell“ suggeriert. Armenien richtet sich nicht ausschließlich auf Russland aus. Es bezeichnet seine Außenpolitik als komplementär und orientiert sich auch an euro-atlantischen Strukturen, auch wenn die Außenbeziehungen des kleinsten Landes der hier behandelten Region in ihrer Ausrichtung auf Russland eine klare Schlagseite haben. Das armenische Institut für Nationale und Internationale Studien ermittelte 2004 bei einer Umfrage unter Wissenschaftlern und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, dass eine Mehrheit der Respondenten einen Beitritt ihres Landes zur NATO befürwortet.⁸ Auf der anderen Seite wurde Aserbaidshan als prowestlicher Akteur im Kaukasus behandelt, der seine Sicherheitspartner bevorzugt in Washington und Ankara sucht. Die Außenpolitik des verstorbenen Präsidenten Haidar Alijew war aber von der Balance zwischen der Ausrichtung nach Westen und einem pragmatischen Umgang mit Russland geprägt, und diese Politik wird von seinem Sohn fortgesetzt. Und in Georgien muss die geradezu stürmisch nach Westen orientierte junge Regierung der „Rosenrevolutionäre“ begreifen, dass für eine gewaltlose Lösung des größten innerstaatlichen Problems, nämlich der Wiederherstellung der territorialen Integrität, kein Weg an Moskau vorbeiführt.

Die „eingefrorenen“, politisch bislang ungelösten Regionalkonflikte bilden Ansatzflächen für Einmischung von außen. Russland wird dabei am stärksten mit solcher Einmischung in Verbindung gebracht. Es ist nach wie vor der einflussreichste externe Akteur in der Region, der über eine Vielzahl politischer, militärischer und ökonomischer Hebel zur Einwirkung auf Konfliktzonen verfügt. Gegenüber Sezessionskonflikten spielt es bis heute eine fragwürdige Rolle als Konfliktmanipulator, Konfliktnutzer und Vermittler, der in den bestehenden Mediationsformaten wie zum Beispiel in der Gemischten Kontrollkommission zur Regelung des Südossetienkonflikts gleich mehrfach vertreten ist. Obwohl selbst in einen Sezessionskonflikt (mit Tschetschenien) verstrickt, pflegt Russland enge Beziehungen zu postsowjetischen Sezessionsregimen in Transnistrien, Abchasien und Südossetien, stattete Einwohner dieser Territorien mit russischen Pässen aus, unterhält politische, wirtschaftliche und sogar militärische Beziehungen zu ihren Führungen und vermittelte die Vernetzung und gegenseitige politische Unterstützung zwischen den Sezessionsregimen. Damit erregt es den Verdacht, die territoriale Souveränität Moldaus, Georgiens und Aserbaidshans zu untergraben. Die historische Vormacht des kaspischen Raums ist insbesondere im Südkaukasus mit ihrem alten geopolitischen Werkzeugkasten des „Teile und Herrsche“ präsent geblieben. In dieser Region unterhält Moskau nach wie vor und entgegen internationalen Vereinbarungen eine starke Militärpräsenz. Eine „Gruppe russischer Streitkräfte im Transkaukasus“ (GRVZ), bestehend aus 8.000 Soldaten, ist in zwei Militärbasen in Georgien stationiert (12. Militärbasis in Batumi, 62. Militärbasis in Achalkalaki). In Armenien dienen etwa 3.000 russische

8 Zitiert in: FAZ vom 8. Juli 2004, S. 34.

Soldaten in der Militärbasis von Gumri. Eriwan unterzeichnete im Jahr 2000 ein Abkommen, das russischen Truppen Stationierungsrechte in Armenien bis 2025 einräumt.⁹ Dazu kommen russische „Friedenstruppen“ unter GUS-Mandat in den Konfliktzonen Abchasien und Südossetien.

Aus russischer Sicht sind amerikanische Militärberater insofern in die Regionalkonflikte in Georgien verwickelt, als sie die desolante georgische Armee – oder zumindest ausgewählte Teile derselben – modernisieren und damit einer militärischen Option der Konfliktlösung auf georgischer Seite Vorschub leisten. Auf aserbaidjanischer Seite hat die Türkei Ausbildungs- und Beratungsdienste beim Aufbau einer nationalen Armee geleistet. Dafür hat Russland dem Konfliktgegner Armenien massive Militärunterstützung gewährt.

Öl und Konflikt

Politisch-ökonomische Rahmenbedingungen der ungelösten Regionalkonflikte wurden reflexartig im Kontext des „*Great Game*“ gesucht, in der Konkurrenz zwischen Russland, den USA und den Regionalmächten Türkei und Iran um wirtschaftlichen und strategischen Einfluss im kaspischen Raum.¹⁰ Interessen am kaspischen Erdöl und Erdgas sind schon deshalb aus der regionalen Konfliktanalyse nicht herauszuhalten, weil eine der relevanten kaukasischen Konfliktseiten, nämlich Aserbaidschan, zu den Hauptförderländern gehört. So besteht eine Verbindung zwischen prospektiven Erträgen aus dem Energieexport und dem Karabachkonflikt: Künftige Milliardeneinnahmen nach Inbetriebnahme der BTC-Pipeline könnten die Kräftebalance zwischen den Konfliktparteien Armenien und Aserbaidschan zugunsten des Ölförderlandes verändern und damit Perspektiven für eine Konfliktlösung durch die materielle Überlegenheit einer Konfliktpartei eröffnen. Auch in Bezug auf Georgien, das keine eigene Ölförderung hat und unter enormen Engpässen bei der Energieversorgung leidet, wird der Faktor „Erdöl“ ins Spiel gebracht. Die starke Unterstützung der neuen Regierung in Tiflis durch die USA spiegelt das Interesse an der Funktion Georgiens als Transitkorridor für zukünftige Energielieferungen aus dem kaspischen Raum wider. Aber die einseitige Beschränkung westlicher Interessen im Kaukasus auf die Sicherheit der BTC-Pipeline, die in vielen Kommentaren zur amerikanischen Politik im Kaukasus unterstellt wird, gehört gleichwohl zu den geopolitischen Simplifikationen in Bezug auf diesen Raum. Das amerikanische Interesse an Georgien ist viel komplexer und hat mit der Bedeutung zu tun, die fragile Staaten in der Sicherheitsdoktrin der USA nach dem 11. September 2001 angenom-

9 Vgl. Svante Cornell/Roger McDermott/William O'Malley/Vladimir Socor/S. Frederick Starr, *Regional Security in the South Caucasus: The Role of Nato, Central Asia-Caucasus Institute*, John Hopkins University 2004, S. 34-37.

10 Vgl. Vicken Cheterian, *Dialectics of Ethnic Conflicts and Oil Projects in the Caucasus*, PSIS Occasional Paper 1/1997.

men haben. Im postsowjetischen Raum gab Georgien zu Beginn des 21. Jahrhunderts geradezu das Paradebeispiel für fragile Staatlichkeit ab. Waren die Sezessionskriege im Südkaukasus zu Beginn der 1990er Jahre „Kriege ums Öl“? Historisch ist es kaum möglich, sie so zu deuten. Der Ausbruch und die Eskalation der Konflikte um Berg-Karabach und die autonomen Gebietseinheiten Georgiens stehen in keinem erkennbaren Zusammenhang mit diesem Kontext. Der älteste, am stärksten internationalisierte kaukasische Regionalkonflikt, der um Berg-Karabach, entfaltete sich seit 1987 – zu einem Zeitpunkt, als sich der internationale Energieboom im kaspischen Raum noch nicht abzeichnete. Außerdem hatten alle neuerlichen Konflikte ihren Vorlauf, der zwar nicht in älteste Schichten der kaukasischen Geschichte und der interethnischen Beziehungen in der Vielvölkerregion, aber doch in die sowjetische und vorsowjetische Vergangenheit zurückführt.¹¹ Der entscheidende Kontext für den Ausbruch der Konflikte war ein anderer: Perestroika und Glasnost und die sich anschließende Erosion der sowjetischen Oberherrschaft in der nichtrussischen Peripherie der Sowjetunion. Er schuf Anreize und Gelegenheiten für ethno-politische Mobilisierung auf armenischer, aserbaidzhanischer, georgischer, ossetischer, abchasischer Seite. Dabei traten ökonomische Motive hinter kulturellen, ethno-politischen und territorialen Belangen weit zurück.¹² Erst im Konflikt zwischen dem nachsowjetischen Russland und Tschetschenien fiel die militärische Eskalationsphase in eine Periode, in der die Aufmerksamkeit für das Energiepotenzial der kaspischen Region international bereits geweckt war, was prompt ökonomische Deutungen des Konflikts provozierte.

Ging es bei dem gewalthaftesten nachsowjetischen Konflikt ums nordkaukasische Öl? Beim Ausbruch des Sezessionskonflikts zwischen Moskau und Grosny betrug die jährliche Erdölförderung in Tschetschenien knapp ein Prozent der gesamtrussischen Fördermenge. Eine Pipeline von Baku zum russischen Schwarzmeerhafen Noworossiysk, vor der Inbetriebnahme der BTC die Hauptexportroute für kaspisches Öl aus dem Kaukasus, führte zusammen mit anderen Verkehrslinien über Tschetschenien, ist aber durch eine Umgehungsstrecke über dagestanisches Territorium entlastet worden. Der Verlust der widerspenstigen Teilrepublik hätte Russlands Ölindustrie wohl kaum tangiert.

Dennoch spielt Öl eine Rolle in der Tragödie Tschetscheniens – allerdings weniger im geopolitischen Kontext eines von den Ölinteressen externer Akteure getriebenen „*Great Game*“ als in dem einer kleinräumigen Kriegs- und Gewaltökonomie. Noch vor anderen Quellen wie Menschenhandel und Wafenschieberei bilden illegale Ölgeschäfte eine wesentliche Einkommensquelle, die Geschäftsverbindungen zwischen verschiedenen Akteuren im Tsche-

11 Zur Analyse der Konfliktgenese der postsowjetischen Sezessionskämpfe siehe besonders: Stuart Kaufmann, *Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*, Ithaca/London 2001.

12 Vgl. ebenda, S. 100.

tschenienkrieg herstellt und ihr Interesse an der Bewahrung von Gewalt und Anarchie aufrechterhält. Heute fördern in dem zerstörten Land Hunderte primitiver Minifirmen Öl, aus dem Benzin und Kerosin hergestellt, auf Tanklastern verteilt und im Nordkaukasus und in Russland illegal vertrieben wird. Eine Partei in diesem Geschäft bilden russische Militärs. Ganze Militäreinheiten arbeiten hier zusammen, lassen Benzinkarawanen an Kontrollposten vorbeipassieren, an denen ansonsten jeder Passant kontrolliert und ausgeplündert wird.¹³ Eine russische Tschetschenien-Expertin stellte 2001 fest: „Illegale Geschäftsbeziehungen, die russische Soldaten mit tschetschenischen Untergrundkämpfern verbinden, verändern die Situation in Tschetschenien völlig. Russische Militärs zeigen Interesse an der Bewahrung des Kriegs.“¹⁴ Auch die südkaukasischen Regionalkonflikte weisen diese Dimension lokaler Gewaltökonomie auf. Im Umfeld der eingefrorenen Sezessionskonflikte mit ihren Demarkationslinien und Blockaden entstanden florierende Schmuggelzentren und kriminelle Wirtschaftszonen. Der Schmuggel von Ölprodukten spielte eine Rolle in der politischen Ökonomie der Sezessionskonflikte zwischen Georgien und seinen abtrünnigen Landesteilen. Bis vor kurzem war zum Beispiel Südossetien ein Hauptumschlagplatz für unverzolltes Benzin. Eine ernsthafte Bekämpfung von Schmuggel und Schattenwirtschaft durch die neue georgische Regierung führt automatisch an die Grenzen zu den abtrünnigen Landesteilen. Deshalb ist die Aufgabe der Wiederherstellung von Staatlichkeit in „Restgeorgien“ auch nicht konsequent von der Aufgabe zu trennen, die abtrünnigen Gebiete wieder unter die Kontrolle der Zentralregierung zu bringen.

Europa und Russland in der Nicht-Region Kaukasien

Mit seiner fragmentierten Erscheinung hebt sich Kaukasien, d.h. der Nord- wie der Südkaukasus, im postsowjetischen Raum wie keine andere Region hervor. Dieser Zustand behindert zwei Hauptoptionen für die Entwicklung der Region: Erstens kann sie als Konfliktlabyrinth die ihr von Geographie und Politik zugeordnete Funktion eines Transitkorridors zwischen Asien und Europa kaum erfüllen; zweitens kommt die dringend notwendige regionale zwischenstaatliche Zusammenarbeit nicht zustande. Dabei sind alle drei südkaukasischen Staaten, einschließlich des ölreichen Aserbaidschan, für sich alleine zu schwach für eine tragfähige Selbstbehauptung. Ihre Nationalprodukte lagen gegen Ende der 1990er Jahre zusammengenommen unter dem Niveau des kleinsten deutschen Bundeslandes Bremen.

13 Siehe hierzu Mainat Abdulajewa, Goldgrube Tschetschenien, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Juni 2004.

14 Sanobar Šermatova, Rol' nefljanogo faktora v čečenskom konflikte (Die Rolle des Erdölfaktors im Tschetschenienkonflikt), in: Central'naja Azija i Kavkaz 5/2001, S. 86-93 (eigene Übersetzung).

Doch Hemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung sind noch nicht das größte Problem. Das liegt eher in gravierenden Sicherheitsdefiziten auf nationaler und regionaler Ebene. Thomas de Waal brachte dies mit folgendem Bild zum Ausdruck: „Derzeit erinnert mich das Sicherheitssystem [im Kaukasus] an ein Haus nach einem mittelschweren Erdbeben. Wände sind etwas versetzt, einige Stockwerke sind eingefallen. Die Besitzer haben kein Geld, es ordentlich zu reparieren, aber sie haben es sich wieder einigermaßen wohnlich eingerichtet. Aber für einen Außenstehenden ist es offensichtlich, dass das Haus zerstört ist und gefährdet und dass mit einem weiteren Erdbeben die gesamte Struktur einfallen kann. Um das Haus wirklich wieder bewohnbar und ansehnlich zu machen, müssen Reparaturen an der ganzen Struktur vorgenommen werden, nicht nur an ein paar Teilen [...] Diese Reparatur ist nicht nur Aufgabe der Gesellschaften des Südkaukasus, es ist Aufgabe aller Außenstehenden, die sich um die Zukunft dieser Region Gedanken machen.“¹⁵

Zu den Außenstehenden gehört nicht zuletzt Europa, das sowohl im Hinblick auf die sich entwickelnden kaspischen Energiemärkte als auch im Hinblick auf die regionalen Sicherheitsrisiken dem Südkaukasus viel näher liegt als die USA. Europa in Gestalt der EU hat aber bis heute noch kein verbindliches Strategiedokument gegenüber dieser Region vorgelegt – anders als gegenüber anderen Teilen des postsowjetischen Raums wie Zentralasien. Wenn der Westen wahrnehmbare strategische Positionen in der Region bezieht, dann durch die amerikanische Sicherheitspolitik. Auch die NATO nähert sich ihr immer weiter an. Die EU dagegen wird aus amerikanischer Sicht als „der große Abwesende in Bezug auf die wirtschaftlichen, politischen und Sicherheitsbelange dieser Region“¹⁶ bezeichnet. Diese Wahrnehmung wird auch dadurch nicht wesentlich geändert, dass die EU im Jahr 2003 mit dem finnischen Diplomaten Heikki Talvitie einen Sonderbeauftragten für den Südkaukasus ernannt hat. Europa gehörte zwar zu den großzügigsten Gebern gegenüber dem ökonomisch schwachen Südkaukasus und hat von 1992 bis 2002 mehr als eine Milliarde Euro in regionale Entwicklungsprojekte investiert. Wenn es um strategische Sichtbarkeit geht, wird es jedoch kaum als ein Akteur in der Region wahrgenommen. Erst in letzter Zeit denkt man in Brüssel über ein stärkeres Engagement der EU bei der internationalen Bearbeitung der ungelösten Regionalkonflikte im Südkaukasus nach. Zuvor hatte man dies bereitwillig anderen internationalen Akteuren wie der OSZE überlassen, die sich seit 1992 in diesen Konflikten, besonders im Karabachkonflikt, um Vermittlung bemüht, ohne einen Durchbruch zur politischen Lösung erzielen zu können.

15 Zitiert in: Nicht-Region. Bruchige Sicherheit im Kaukasus, in: Georgien-News.de. Das Internet-Magazin aus Georgien, Ausgabe 16/2002 vom 23. Oktober 2002.

16 Vladimir Socor, Nato Prospects in the South Caucasus, IASPS Policy Briefings: Geostrategic Prospectives of Eurasia 60/2004 (eigene Übersetzung).

Die Zurückhaltung hat verschiedene Gründe. Ein Grund liegt in der überzogenen „*Great-Game*“-Perzeption und der Überfrachtung der kaukasischen Konfliktregion mit „Geopolitik“. Europa fühlte sich davon abgeschreckt, wollte nicht als Spieler in einem geopolitischen Machtspiel auftreten und präferierte umso mehr das andere historische Stichwort für die kaspische Region: Seidenstraße. Vor einem Jahrzehnt startete Europa mit TRACECA (Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien) und INOGATE (Internationaler Öl- und Gastransport nach Europa) Projekte zur Integration des kaukasischen und kaspischen Raums in größere verkehrsräumliche Zusammenhänge. Beide Projekte sind heute in der europäischen Öffentlichkeit kaum noch bekannt. Obwohl Europa der potenzielle Hauptkonsument für kaspische Energierohstoffe ist und europäische Firmen aktiv an der Entwicklung kaspischer Energieförderung beteiligt sind, setzte sich die EU nicht für die Durchsetzung von Pipelinerouten nach Europa ein. Tatsächlich war die wirtschaftliche Bedeutung des Kaukasus für Europa bislang peripher und seine sicherheitspolitischen Probleme tangierten europäische Sicherheit nicht so unmittelbar wie es die Balkankonflikte getan haben. Aber in der Nachbarschaft Europas ist der Kaukasus gleichwohl eine Region, die dringlich internationaler Stabilisierungsbemühungen bedarf.

Im März 2003 war der Südkaukasus in dem von der Europäischen Kommission publizierten Dokument „Erweitertes Europa – Nachbarschaft“ nur als Fußnote erschienen und noch nicht in ein „*Wider Europe*“ einbezogen worden. Erst die veränderte politische Situation in Georgien wurde zum Katalysator für eine Intensivierung europäischer Politik gegenüber der Region. Die EU entschloss sich 2004 nun doch, die drei südkaukasischen Staaten in ihr Nachbarschaftskonzept einzubeziehen. Nach Georgien hat die EU inzwischen eine spezielle Mission zur Stützung von Rechtsstaatlichkeit (EUJUST THEMIS) entsandt. Sie will damit zu einer Verbesserung der Rechtspflege und des Strafrechtswesens in einem Land beitragen, in dem der Zustand der Sicherheits- und Rechtsschutzorgane im Mittelpunkt von „Korruptionsstaatlichkeit“ gestanden hat. Eine gemeinsame Geberkonferenz der Europäischen Kommission und der Weltbank mit Vertretern aus 31 Ländern und zwölf internationalen Organisationen stellte Georgien im Juni 2004 850 Millionen Euro Finanzhilfe zur Unterstützung seines Haushalts, zur Armutsbekämpfung, für den Wiederaufbau von Infrastruktur und andere dringliche Aufgaben für den Zeitraum 2004 bis 2006 in Aussicht. In Georgien legte die neue Regierung in den letzten Monaten das volle Ausmaß „schlechter Regierungsführung“ offen, das bisher vorgeherrscht hatte, und forderte externe Akteure zur Einmischung zugunsten einer „besseren Regierungsführung“ auf. Internationale Bemühungen für „*better governance*“ im kaspischen Raum wären ein sinnvoller Inhalt für ein „*Great Game*“ in dieser Region. Der Neubeginn in Georgien sollte zum Ansatz für eine kooperative Politik zwischen den USA, Europa und Russland gegenüber einer Region werden, in der gewiss nicht nur Interessengegensätze, sondern auch gemeinsame Interessen an Kri-

sen- und Konfliktreduktion erkennbar sein sollten. Die Südossetienkrise vom Sommer 2004 hat diese Notwendigkeit noch einmal eindringlich beschworen, gleichzeitig aber auch Gegensätze wieder verschärft.

Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch?¹

Selbstbestimmungsrecht der Völker versus territoriale Integrität der Staaten

Im Frühjahr 2004 kam es nach fünfjähriger relativer Ruhe im Kosovo zu schweren Unruhen. 19 Menschen wurden getötet, 900 verletzt. Orthodoxe Kirchen und serbische Häuser gingen in Flammen auf. Innerhalb zweier Tage erlitten so viele Menschen das Schicksal der Vertreibung wie im ganzen Jahr 2003 in ihre angestammten Heimatorte zurückgekehrt waren. Serben mussten durch die UNMIK geschützt werden, wodurch diese vielfach zwischen die Fronten der aufgebracht Menschen geriet. Der unerwartete Ausbruch roher Gewalt hatte seinen Anlass in dem angeblich von Serben verursachten gewaltsamen Tod zweier albanischstämmiger Kinder. Doch das war nur ein Vorwand.² Die eigentliche Ursache der Ausschreitungen liegt in dem ungeklärten Status des Kosovo. Während die Bevölkerungsmehrheit albanischstämmiger Kosovaren die Schaffung eines eigenen Staates anstrebt, lehnen die serbische Minderheit und die Staatengemeinschaft dies bislang strikt ab und bestehen darauf, dass es sich beim Kosovo nach wie vor um eine serbische Provinz handelt, in der Belgrad allerdings keine Souveränität ausübt.³ Die Konfliktparteien und die Staatengemeinschaft finden in der für die europäische Friedensordnung so grundlegenden Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975, und zwar in deren Prinzipienkatalog, gute Gründe zur Rechtfertigung ihrer widersprüchlichen Positionen.⁴ Die albanischstämmigen Kosovaren berufen sich auf das Prinzip VIII, das die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker proklamiert. Demnach „haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen“. Dieser durch den hundertfachen erfolgreichen Prozess der Staatwerdung früherer Kolonien wohlbekannten Norm der Selbstbestimmung der Völker halten die Serben (und die Staatengemeinschaft) das Prinzip IV derselben Schlussakte entgegen, wonach sich die Staaten Handlungen „gegen

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsvorhabens „Post-Conflict: Rebuilding of States – Völkerrechtliche Aspekte der Wiederherstellung von Staatlichkeit“.

2 Vgl. die Analyse des „Spiegel“ 19/2004, S. 24ff.

3 Vgl. Michael Bothe/Thilo Marauhn, UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council Mandated Trusteeship Administration, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Kosovo and the International Community, Den Haag 2002, S. 217ff.

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1.

die territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit oder Einheit eines jeden Teilnehmerstaates enthalten“.

Nun könnte man argumentieren, die Serben hätten mit ihrer Unterdrückungspolitik gegenüber den Albanern im Kosovo das Recht verwirkt, sich auf das Prinzip IV zu berufen. Eine solche Betrachtungsweise wäre nicht abwegig, denn immerhin hat die NATO mit der Berufung auf das angebliche Rechtsinstitut der „humanitären Intervention“ 1999 ohnehin die territoriale Integrität der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien unterlaufen.⁵ Dem ersten Anschein nach hat die NATO damit dem Selbstbestimmungsrecht der Kosovo-Albaner zum Durchbruch verholfen und folglich dieses Prinzip als vorrangig gegenüber dem der territorialen Integrität angesehen. Bei näherer Betrachtung lässt sich eine derartige Einschätzung jedoch nicht aufrechterhalten. Das Ziel der nach wie vor umstrittenen humanitären Intervention war die Beendigung der Menschenrechtsverletzungen, nicht aber die Festlegung eines neuen Status.⁶ In der nach dem Krieg angenommenen Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999 wird ausdrücklich die „Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien“ betont. Für das Kosovo werden demgegenüber „substanzielle Autonomie und tatsächliche Selbstverwaltung“ gefordert. Der Krieg diene also nicht der Veränderung des territorialen Status. Deshalb wurde auf der Grundlage der Resolution 1244 eine komplizierte Treuhandverwaltung geschaffen, zu der auch die OSZE gehört.⁷ Die gesamte Entwicklung erscheint zunächst widersprüchlich, wird aber verständlich, wenn man den völkerrechtlichen Hintergrund ausleuchtet.

Die Festschreibung der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts durch die KSZE/OSZE

Das in der Schlussakte von Helsinki aufgelistete Prinzip der territorialen Integrität stellt eine Ableitung aus dem Souveränitätsprinzip dar. Letzteres bildet nach wie vor – unabhängig von den gut gemeinten und gleichermaßen doch illusorischen Proklamationen eines Weltstaates – die wesentliche Grundlage des universellen Völkerrechts und ist folglich in der UN-Charta, aber auch in der KSZE-Schlussakte (Prinzip I) verankert.⁸ Bestandteil des Prinzips ist zweifellos der Schutz des Territoriums, der insofern nicht der expliziten Nennung bedarf. Wenn sich die KSZE-Staaten 1975 dennoch entschlossen, die territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Staatsgren-

5 Vgl. Michael Köhler, Zur völkerrechtlichen Frage der „humanitären Intervention“, in: Gerhard Beestermöller (Hrsg.), Die humanitäre Intervention – Imperativ der Menschenrechtsidee, Stuttgart 2003, S. 75ff.

6 Vgl. Torsten Stein, Welche Lehren sind aus dem Eingriff der NATO im Kosovo zu ziehen?, in: Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 36, Heidelberg 2002, S. 21ff.

7 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305 vom 1. Juli 1999.

8 Um die rechtliche Gleichstellung aller Staaten zu unterstreichen, spricht man dort von der souveränen Gleichheit aller Staaten.

zen in der Schlussakte als eigene Prinzipien (IV und III) hervorzuheben, so war das der Tatsache geschuldet, dass es in Europa im Vergleich zu anderen Kontinenten die meisten Grenzen gibt und dass durch die Grenzveränderungen im Gefolge des Zweiten Weltkrieges bezüglich der deutschen Ostgrenze viele Fragen offen geblieben waren. Deshalb drängten vor allem die Sowjetunion und Polen darauf, mit der expliziten Festschreibung der territorialen Integrität eine Anerkennung ihres territorialen Besitzstandes nach dem Zweiten Weltkrieg zu erreichen. Der Ausdruck „Festschreibung“ ist bewusst gewählt und soll verdeutlichen, dass dem souveränitätsorientierten Völkerrecht etwas Statisches anhaftet. Dies folgt aus dem Umstand, dass die Staaten selbst auch Schöpfer des Völkerrechts sind und mit der Kodifikation in erster Linie ihre Existenz absichern wollen.

Demgegenüber liegt dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ein dynamisches Element zugrunde, weshalb es sich im völkerrechtlichen Normengeflecht wie eine „Antinomie“ ausnimmt.⁹ Schließlich ermächtigt dieses Recht die Völker, also nichtstaatliche Akteure, völkerrechtsrelevante Fakten zu schaffen. Konkret haben sie demzufolge das Recht, frei über ihren politischen Status zu entscheiden, was letztlich die Möglichkeit bedeutet, sich einen eigenen Staat zu schaffen und damit in die Kategorie der Völkerrechtssubjekte aufzusteigen. Angesichts dessen verwundert es nicht, dass sich dieses Recht nur sehr langsam herausgebildet hat. Es geht auf die 14 Punkte des US-Präsidenten Woodrow Wilson¹⁰ zurück, die die Grundlage der Nachkriegsordnung von 1918 bildeten und jedem der in den drei europäischen Großreichen (Österreich-Ungarn, Osmanisches und Russisches Reich) eingepferchten Völker die Schaffung eines eigenen Staates gestatten sollten. Die Umsetzung dieser Vorstellung erwies sich als unmöglich, so dass eine Reihe künstlicher Staaten entstand (z.B. die Tschechoslowakei und Jugoslawien), die letztlich das Selbstbestimmungsrecht der beteiligten Völker nicht respektierten. Gleichwohl war mit den 14 Punkten Wilsons die Idee der Selbstbestimmung in die internationale Politik eingebracht worden und fand folglich auch Aufnahme in die UN-Charta von 1945. Allerdings waren sich die Autoren angesichts der Erfahrungen mit den Staatenbildungen nach 1918 unsicher und blieben in den Formulierungen entsprechend nebulös. Niedergelegt wurde lediglich, dass es ein Ziel der Weltorganisation sei, für die Selbstbestimmung der Völker zu wirken. Ein rechtlicher Charakter dieses Prinzips bildete sich erst durch die Entkolonisierung auf gewohnheitsrechtlichem Wege heraus. Bestätigt wurde der rechtliche Charakter der Selbstbestimmung 1966 mit den beiden UN-Menschenrechtspakten, die allen Völkern ein solches Recht zubilligen.¹¹ Die KSZE-Schlussakte von 1975 schuf somit mit der Aufnahme des Prinzips VIII kein neues Recht. Dennoch bekam es im Europa der Entspannung eine ganz

9 Vgl. Felix Ermacora, Die Selbstbestimmungsidee, Wien 1974, S. 21.

10 „Wir glauben [...] dass jedes Volk das Recht hat, die Souveränität zu wählen, unter der es leben will [...]“, zitiert nach: Felix Ermacora, Menschenrechte in einer sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974, S. 215f.

11 So die jeweiligen Artikel 1 der beiden Pakte, vgl. BGBl. 1973 II, S. 1553 bzw. 1569.

neue Bedeutung: Hatte der Ostblock mit dem Prinzip der territorialen Integrität die Hoffnung auf Statik, ja Stagnation, verbunden, so setzte der Westen mit der Bahr'schen Formel vom „Wandel durch Annäherung“ auf die Dynamik des Selbstbestimmungsrechts. Der Untergang der kommunistischen Regime belegte anschaulich die Macht des Volkswillens und veränderte die politische Weltkarte grundlegend.¹² Freilich stellt sich nun im Lichte vieler ethnisch-politischer Konflikte vom Kosovo über Tschetschenien bis hin zum Baskenland die Frage, ob sich die Staatengemeinschaft nunmehr in der Rolle des Zauberehrings befindet, der die Geister, die er rief, nicht mehr beherrschen kann. Wie ist das heutige Verhältnis von territorialer Integrität und Selbstbestimmung im Bereich der OSZE zu bewerten?

Widerstreitende Normen in der Praxis: Sieg der territorialen Integrität?

Die Anwendung des Prinzips der territorialen Integrität bereitet in Europa keine grundsätzlichen Probleme, denn der Umfang des Staatsgebietes aller Staaten ist bekannt. Sollte es dennoch Meinungsverschiedenheiten geben, so werden diese in der Regel durch Verfahren der friedlichen Streitbeilegung geklärt; die zahlreichen diesbezüglichen Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs sind Ausdruck dessen.

Komplizierter ist die Anwendung der Norm des Selbstbestimmungsrechts, da das Völkerrecht keine Definition des Begriffs „Volk“ kennt. Damit stellt sich die Frage, wer der Träger dieses Rechts ist, wobei insbesondere die Abgrenzung der Begriffe „Volk“ und „ethnische Minderheit“ schwer fallen kann. Sind beispielsweise die Kurden ein Volk oder eine Minderheit? Sicher können Ethnologen diese Frage beantworten, völkerrechtsrelevant ist diese Antwort gleichwohl nicht. In Ermangelung einer Definition des Begriffs „Volk“ muss das Völkerrecht auf eine Hilfskonstruktion zurückgreifen. Es betrachtet Gruppen dann als Völker, wenn sie durch die nationalen Rechtsordnungen als Volk anerkannt wurden und die Staaten sich somit als Vielvölkerstaaten betrachten.¹³ Solche Vielvölkerstaaten waren beispielsweise die Sowjetunion und Jugoslawien, die sich in ihren Verfassungen als multinationale Bundesstaaten bezeichneten. Demnach verfügten die Völker der Sowjetunion und Jugoslawiens über eigene Gliedstaaten, die sich auf der Basis der sozialistischen Ideologie „frei“ vereinigt hatten. Diese Konstruktion gestattete es den Republiken, sich bei ihrem Ausscheiden aus der Sowjetunion bzw. aus Jugoslawien sowohl auf die Verfassungen als auch auf das Selbstbestimmungs-

12 Vgl. Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 45ff.

13 Vgl. Bertrand G. Ramcharan, *Individual, collective and group rights: History, theory, practice and contemporary evolution*, in: *International Journal of Group Rights* 1 (1993), S. 37.

recht der Völker zu berufen, was von der Staatengemeinschaft auch akzeptiert wurde.¹⁴

Demgegenüber haben Minderheiten kein Selbstbestimmungsrecht, sondern lediglich ein Recht auf den Schutz ihrer Identität. Die genaue Ausgestaltung dieses Schutzes bedarf stets der Einzelfallregelung und ist somit sehr unterschiedlich. Auf keinen Fall schließt er allerdings ein Recht auf Staatenbildung ein. Daher räumte die in der OSZE vereinte Staatengemeinschaft weder den Kosovaren noch den Tschetschenen ein solches Recht ein. In offiziellen Dokumenten wurde daher weder die Belgrader noch die Moskauer Forderung nach Verbleib des Kosovo bzw. Tschetscheniens im jeweiligen Staatsverband kritisiert, sondern lediglich die völkerrechtswidrige Art und Weise der Gewaltanwendung gegenüber diesen Volksgruppen und die massive Verletzung ihrer Menschen- und Minderheitenrechte.¹⁵

Zudem ist eine weitere Schwierigkeit bei der Anwendung der Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu registrieren. Selbst in Fällen, in denen ein Volk unbestritten sein Selbstbestimmungsrecht zur Staatenbildung wahrnehmen kann, ist die Norm der territorialen Integrität zu beachten. Dies belegt die umfangreiche Staatenpraxis, denn im Rahmen der Entkolonisierung wurde der Volksbegriff ausschließlich territorial und nicht ethnisch verstanden: Die neuen unabhängigen Staaten waren nämlich verpflichtet, die durch die Kolonialmächte gezogenen Staatsgrenzen zu respektieren, obwohl sie vielfach ethnische Völker trennten und höchst willkürlich waren. Diese Verpflichtung folgt der Rechtsregel des *uti possidetis*.¹⁶ Sie wurde von der OAU mit dem Argument angewendet, dass andernfalls ein endloser Prozess von Grenzänderungen einsetzen würde, der erhebliche Instabilität für den Kontinent mit sich bringen würde. Freilich brachte die Anwendung des *Uti-possidetis*-Prinzips zahlreiche blutige ethnische Konflikte hervor, in denen immer wieder Selbstbestimmungsforderungen erhoben wurden. Die Staatengemeinschaft wies sie allerdings allesamt zurück.¹⁷

Einen neuen Höhepunkt der Anwendung des *Uti-possidetis*-Prinzips stellte der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens dar. Hier bestanden die Staatengemeinschaft und die OSZE mit großer Konsequenz darauf, dass die Republiksgrenzen der Förderationen zu internationalen Grenzen wurden. Besonders auffällig ist dies in Bosnien und Herzegowina, wo mit der Schaffung der Republika Srpska und der bosnisch-kroatischen Förderation eine höchst eigenwillige und aufwendige staatsrechtliche Konstruktion geschaffen wur-

14 Vgl. Peter Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, London 2002, S. 160ff.

15 Beispielhaft die Reaktion der OSZE und des Europarates auf den Konflikt in Tschetschenien: Joint Assessment Mission, Referendum in the Chechen Republic, Russian Federation, 23. März 2003.

16 Steven R. Ratner, *Drawing a Better Line: Uti Possidetis and the Borders of New States*, in: *American Journal of International Law* 90 (1996), S. 590ff.

17 Vgl. Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl., München 2004, para. 29, Rn. 3.

de,¹⁸ deren Hauptzweck der Erhalt der Außengrenzen der früheren jugoslawischen Teilrepublik ist, um so allen Bestrebungen der Schaffung „ethnisch reiner“ Staaten auf dem Balkan entgegenzutreten. Ein weiteres Beispiel ist das Kosovo. Da es im früheren Jugoslawien keine Republik war, sondern lediglich den Status eines Autonomen Gebietes innerhalb Serbiens hatte, billigt ihm die Staatengemeinschaft heute keine Eigenstaatlichkeit zu. Vereinzelt Wissenschaftler, die den Kosovaren ein Selbstbestimmungsrecht der Völker einräumen wollen, finden kaum Zustimmung.¹⁹ Ähnlich konsequent war die Staatengemeinschaft bezüglich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, so dass letztlich mit dem Kaliningrader Gebiet sogar eine Exklave der Russischen Föderation entstand. Diese starke territoriale Ausrichtung des Selbstbestimmungsrechts lässt letztendlich den Volkswillen gegenüber der territorialen Integrität nachrangig erscheinen, was den Schweizer Philosophen Jörg Fisch zu einer Abwandlung des bekannten Marx-Zitats veranlasste: „Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker“.²⁰ Im Lichte der Staatenpraxis der letzten fünfzig Jahre muss man sich in der Tat fragen, ob damit im Völkerrecht das statische Moment überwiegt.

Diese Frage kann jedoch mit gutem Gewissen mit „Nein“ beantwortet werden. Das moderne Völkerrecht hat das starre Souveränitätsdenken unter dem Einfluss des Menschenrechtsschutzes aufgeben müssen. Auch die Praxis der OSZE bestätigt, dass sich die territoriale Integrität und das Selbstbestimmungsrecht sehr wohl unter einen Hut bringen lassen.

Sinnvolles Miteinander von territorialer Integrität und Selbstbestimmungsrecht

Es ist nicht sinnvoll, einen Widerspruch zwischen den beiden Prinzipien, resultierend aus ihrer isolierten Betrachtung, zu konstruieren. Vielmehr müssen die einzelnen völkerrechtlichen Normen wie auch die zehn Prinzipien der Helsinki-Schlussakte der KSZE in einem Gesamtzusammenhang gesehen werden. Das bedeutet, dass sowohl die anderen acht Prinzipien dieses Dokuments als auch weitere völkerrechtliche Vereinbarungen der OSZE-Staaten zu berücksichtigen sind.

Ausgangspunkt jeder Evaluierung ist die Charakterisierung der OSZE als Wertegemeinschaft, wobei das Bekenntnis zu den Menschenrechten und zur

18 Vgl. S. Savic, Die Staatsorganisation von Bosnien-Herzegowina, in: Wolfgang Graf Vitzthum/Ingo Winkelmann (Hrsg.), Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Berlin 2003, S. 17ff.

19 So wurde Gerd Seidel, A New Dimension of the Right to Self-Determination in Kosovo, in: Tomuschat (Hrsg.), a.a.O (Anm. 3), S. 203, durch Christian Tomuschat deutlich widersprochen; vgl. ebenda, S. 335. Michael Redman, Should Kosovo Be Entitled to Statehood?, in: The Political Quarterly 2002, S. 338ff., flüchtet sich in neue Vorstellungen der Staatlichkeit, um für das Kosovo eine Lösung zu finden.

20 Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: Erich Reiter (Hrsg.) Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 19ff.

Rechtsstaatlichkeit vorrangig ist. In diesem Lichte ist auch die in der Schlussakte detailliert umschriebene Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu interpretieren. Obwohl dort nicht explizit ausgeführt, umfasst das Recht einen *äußeren* und einen *inneren* Aspekt. Nur beim äußeren Selbstbestimmungsrecht der Völker ergibt sich ein Spannungsverhältnis zur Souveränität der Staaten. Es wäre jedoch falsch, deshalb die Norm des Selbstbestimmungsrechts insgesamt in Frage zu stellen, wie dies bei Ferencz den Anschein hat. Er bezeichnet die Selbstbestimmung zutreffend als „ein edles Konzept, das viele Herzen entzündet“, schränkt dann aber ein, „ihm volle Geltungskraft zu verleihen, würde zu einem Konflikt mit der ebenso geheiligten Doktrin zum Schutz der territorialen Integrität von Staaten führen. Fast alle Länder haben große kulturelle, religiöse und ethnische Minderheiten [...] Wenn sie alle das Recht auf Selbstbestimmung geltend machten, wäre keine nationale Grenze sicher, und die in internationalen Angelegenheiten herrschende Anarchie würde noch verstärkt.“²¹

Eben weil dies so ist, kommt in der Praxis dem inneren Selbstbestimmungsrecht zunehmende Bedeutung zu. Dieser Aspekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker erfasst die Beziehungen zwischen einem Volk und seiner eigenen Regierung und berechtigt dieses Volk zur freien Gestaltung der staatlichen Ordnung. Da sich das Selbstbestimmungsrecht nicht in dem einmaligen Akt der Staatsgründung verbraucht, besteht es permanent als ein kollektives Menschenrecht der Bevölkerung eines Staates.²² Damit wohnt dem inneren Selbstbestimmungsrecht ein *demokratisches* Element inne, denn es berechtigt die Völker, bei der Gestaltung der Angelegenheiten ihrer Gemeinschaft eine aktive Rolle in Freiheit und Gleichheit zu spielen. Zudem ergibt sich aus dem gemeinsamen Ursprung von Menschenrechten und Demokratie, dass jede umfassende Menschenrechtsverwirklichung die freie Selbstbestimmung voraussetzt.

Die aus der inneren Selbstbestimmung resultierende Hinwendung des Völkerrechts zur Demokratie überwindet die traditionelle Neutralität des Völkerrechts gegenüber den unterschiedlichen Staatsformen. So verlangt die UN-Charta von den Mitgliedstaaten lediglich, dass sie friedliebend sind, nicht aber eine demokratische Staatsordnung. Die Akzeptanz undemokratischer Regime durch das Völkerrecht unterstrich der IGH noch 1986 in seinem Urteil *Nicaragua v. United States of America*.²³

Zumindest für Europa hat sich seither die Rechtslage grundlegend geändert, denn nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes hat die KSZE im Kopenha-

21 Benjamin B. Ferencz, *Wege zum Weltfrieden*, Frankfurt/M. 1989, S. 96-97.

22 Vgl. Allan Rosas, *Internal Self-Determination*, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht 1993, S. 227.

23 „However the régime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any particular doctrine does not constitute a violation of customary international law; to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty, on which the whole international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State“, in: *International Court of Justice: Reports*, Den Haag 1986, S. 133.

gener Dokument vom 29. Juni 1990²⁴ einen ganzen Katalog von Kriterien für eine demokratische Staatsordnung aufgelistet und ihre Teilnehmerstaaten zu deren Einhaltung verpflichtet. Mit der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990²⁵ wurden diese konkreten Verpflichtungen bekräftigt: „[Eine d]emokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle. Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz.“²⁶

Obwohl es sich bei der Charta von Paris nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird seither die demokratische Legitimation der Regierung als „normative Regel des internationalen Systems“²⁷ angesehen und hat auch Eingang in die praktische Politik gefunden. So machte die EG die Anerkennung der aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangenen neuen Staaten unter anderem von der Respektierung der UN-Charta, der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris abhängig. Damit wurde die demokratische Staatsverfassung praktisch zur Voraussetzung für die internationale Akzeptanz der neuen Staaten in Europa. Diese von der KSZE angestoßene Fortentwicklung des Völkerrechts strahlte weltweit aus. 1999 bekannte sich auch die UN-Generalversammlung in ihrer Millenniums-Erklärung dazu, dass die Mitgliedstaaten „keine Mühe scheuen [werden], um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit [...] zu stärken“.²⁸ Sie verpflichteten sich weiterhin zur Anwendung von demokratischen Verfahren und „echter Mitsprache der Bürger“. Die Weltorganisation agiert damit wesentlich wertorientierter, was auch ein Grund dafür sein mag, dass der deutsche Außenminister Fischer in der „Demokratiefrage das zentrale Thema der Zukunft“²⁹ sieht. Dass es sich hierbei nicht lediglich um eine verbale Bekundung handelt, zeigen die vielen Maßnahmen der UNO, die der *Demokratisierung* von Staaten und „*Post-conflict*“-Gesellschaften dienen sollen.³⁰

24 Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. H.1.

25 Charta von Paris für ein neues Europa, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.2.

26 Ebenda, S. 2.

27 Thomas M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 86 (1992), S. 46 (eigene Übersetzung).

28 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Abschluss des vom 6.-8. September 2000 abgehaltenen Millenniumsgipfels in New York, unter: <http://www.runiceurope.org/german/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf>

29 So Bundesaußenminister Fischer in: „Viertes Forum Globale Fragen“, Berlin 2000, S. 14.

30 Vgl. Samuel H. Barnes, *The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies*, in: *American Journal of International Law* (95) 2001, S. 86ff.

Letztlich muss das Demokratieprinzip aber auch im institutionellen Staatsaufbau seine Widerspiegelung finden. Insbesondere Autonomieregelungen werden vielfach als ein möglicher Weg zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts angesehen.³¹ Unter Autonomie versteht man im Völkerrecht grundsätzlich die innere Selbstverwaltung einer Region und damit eine teilweise Unabhängigkeit vom Einfluss der nationalen bzw. zentralen Regierung. Das Wesen der Autonomie ist die Gewährung bestimmter Rechte an einen Teil des Staatsvolkes, der sich durch seine Merkmale von der Mehrheit der Bevölkerung unterscheidet. Er bedarf eines speziellen Schutzes und ist daran interessiert, Einmischungen des Staates und der Mehrheit in seine Traditionen und seinen spezifischen Lebensstil auszuschließen. Der rechtliche und tatsächliche Grad dieser Eigenständigkeit kann zugleich auch zum Maß der Autonomie werden.³² In der Regel bleiben Entscheidungen über den internationalen Status und die politische Einheit des Staates von der Selbstverwaltung ebenso ausgeschlossen wie die Außenpolitik, Verteidigungs- und Währungsfragen. Es gibt kein einheitliches Modell der Autonomie, sondern nur Einzelfallregelungen. Mithin handelt es sich bei der Autonomie um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der jeweils einer konkreten Ausfüllung bedarf. Dennoch lassen sich aus der unterschiedlichen Staatenpraxis einige Verallgemeinerungen ziehen. Demnach ist die Autonomie vorrangig ein Instrument des völkerrechtlichen Gruppenschutzes und hat demzufolge eine enge Verbindung zu den Rechten der Minderheiten und Völker.³³

Trotz der weithin akzeptierten positiven Momente von Autonomieregelungen besteht bei den Staaten keine Bereitschaft, die Autonomie als allgemeines staatsorganisatorisches Modell zu betrachten. Deshalb kann man nicht von einem Rechtsanspruch von Gruppen oder Minderheiten auf Autonomieregelungen ausgehen. So kam es 1993 zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen Russland und der Ukraine um die Selbstverwaltung der Krim, die nur durch Vermittlung der OSZE beigelegt werden konnten.³⁴ Auch die Verweigerung der Ratifizierung des Nachbarschaftsvertrages mit Ungarn seitens der Slowakei zeigt, dass es keinen Rechtsanspruch auf Autonomie gibt. In dem Vertrag war insofern das Gegenteil behauptet worden, als ein Verweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats enthalten war. Diese Empfehlung 1201 stellte in

31 Vgl. Gnanapala Welhengama, The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy through the Right to Self-Determination, in: *Nordic Journal of International Law* 60 (1999), S. 413.

32 Vgl. Hurst Hannum/Richard B. Lillich, The Concept of Autonomy in International Law, in: *American Journal of International Law* 74 (1980), S. 860.

33 Vgl. Javaid Rehman, The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe, in: Peter Cumper/Steven Wheatley (Hrsg.), *Minority Rights in the „New“ Europe*, Den Haag 1999, S. 227.

34 Vgl. John Packer, Autonomy Within the OSCE: The Case of Crimea, in: Markku Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, Den Haag 1998, S. 295.

Artikel 11 ein „Recht auf kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder auf einen besonderen Status“ fest.³⁵ Die Slowakei lehnte eine solche Bezugnahme auf die Autonomie ab und zögerte die Ratifikation folglich hinaus. Durch eine Auslegungserklärung zu Artikel 11 wurde der Konflikt schließlich beigelegt; er machte jedoch deutlich, dass das Thema Autonomie immer wieder Emotionen auslösen kann. Zweifellos ist selbst im Europarat „die Empfindlichkeit in Sachen Autonomie, egal in welcher Form, in einigen Mitgliedstaaten noch immer sehr stark“.³⁶ Dasselbe trifft erst recht auf andere Regionen zu, die nicht über ein so hoch entwickeltes System des Menschenrechtsschutzes verfügen.

Der Grund für die Ablehnung von Autonomieregelungen durch manche Regierungen liegt auf der Hand: Die Delegation staatlicher Befugnisse an Selbstverwaltungseinheiten der Minderheiten oder Völker wird als Schritt in Richtung auf die Sezession angesehen. Das trifft vor allem auf die *territoriale Autonomie* zu, bei der ein Gebiet einen Sonderstatus erhält. Doch unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten kann es für die Einbindung einer territorial geschlossen siedelnden Gruppe mit einem historisch entwickelten Gruppenbewusstsein fast keine andere Lösung geben, als die der Regionalisierung und Dezentralisierung des institutionellen Staatsaufbaus.³⁷

Positives und potenziell als gefährlich Angesehenes liegen bei der Autonomie also dicht beieinander. Für die den Werten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie den Menschenrechten verpflichteten Organisationen musste es folglich darum gehen, Vorbehalte der Staaten gegenüber Autonomieregelungen abzubauen. Wiederum war die OSZE Vorreiter. Sie hat den bedeutendsten Beitrag zur Akzeptanz von Autonomieregelungen als mögliche Lösung des Widerspruches zwischen den Prinzipien IV und VIII der Helsinki-Schlussakte geleistet. Zu verweisen ist insbesondere auf den Umstand, dass der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE 1998 eine internationale Expertenkommission mit der Aufgabe betraute, mögliche Wege für eine wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben aufzuzeigen. Das Ergebnis, die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben von 1999, nennt ausdrücklich Autonomieregelungen als Instrument zur Beilegung von Gruppenkonflikten.³⁸ Als diese Empfehlungen den Staaten präsentiert wurden, erhoben sie keinen Widerspruch, was allgemein positiv registriert wurde.

Natürlich setzen Autonomieregelungen ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen in einem Staat voraus. Hin-

35 Text abgedruckt in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (25) 1993, S. 151.

36 Heinrich Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (27) 1995, S. 266.

37 Vgl. Lauri Hannikainen, Self-Determination and Autonomy in International Law, in: Suksi, a.a.O. (Anm. 34), S. 79.

38 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 273ff. Die Empfehlungen sind abgedruckt in: ebenda, S. 477-505.

sichtlich des Kosovo wurde jüngst wieder deutlich, dass dort eine solche Grundlage nicht gegeben ist. Aus den Wahlen vom 24. Oktober 2004 zum zweiten Übergangsparlament im Kosovo, die von den Serben praktisch boykottiert wurden, gingen die Parteien der Kosovo-Albaner als Sieger hervor, die sich allesamt für die Unabhängigkeit aussprechen. Der Leiter der UN-Übergangsverwaltung UNMIK, Sören Jessen-Petersen, lobte den Verlauf der Wahlen und sprach von „einem erfolgreichen Test der politischen Reife“,³⁹ auf Grund dessen 2005 Gespräche über den zukünftigen Status geführt werden könnten. Wie auch immer diese Verhandlungen aussehen werden, sie müssen zum ersten die erheblichen Widersprüche und Unklarheiten des durch die Resolution 1244 vorgegebenen Mandats berücksichtigen und überwinden.⁴⁰ Zum zweiten müssen sie die Verpflichtung der Intervenienten zur Nachsorge als Folge der humanitären Interventionen berücksichtigen⁴¹ und zum dritten können sie nur auf der Grundlage des einschlägigen Völkerrechts geführt werden. All diese Faktoren ins Kalkül ziehend muss eine Lösung gefunden werden, die internationale Garantien des Autonomiestatus und des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes einschließt. Solche Garantien wurden beispielsweise für die Autonomieregelungen in Südtirol⁴² und Åland⁴³ nach langen Verhandlungen gefunden. Letztlich muss es der internationalen Gemeinschaft gelingen, auch die höchst komplizierten Konflikte auf dem Balkan in dieser Weise beizulegen. Die Gewährung der Unabhängigkeit für das Kosovo würde die zwischen Serben und Albanern bestehenden Probleme nicht lösen, denn sie bleiben regionale Nachbarn und müssen als solche wenn schon nicht mit-, so doch nebeneinander leben. Gute Nachbarschaft setzt wiederum gegenseitige Akzeptanz und Kooperation voraus. Eine Staatenbildung würde nicht nur die Regel des *uti possidetis* durchbrechen, sondern auch andere Staaten auf dem Balkan – und nicht nur dort – erheblich destabilisieren. Gefragt sind daher andere Lösungen. Die OSZE, die so oft mit unkonventionellen Initiativen Bewegung in festgefahrene Situationen gebracht hat, wird sicher auch bei der Suche nach Lösungen des Konflikts zwischen Selbstbestimmung und territorialer Integrität auf dem Balkan eine wichtige Rolle spielen.

39 Zitiert in: FAZ vom 25. Oktober 2004.

40 Diese wurden jüngst anschaulich von Alexandros Yannis aufgelistet: The UN as Government in Kosovo, in: *Global Governance* 4/2004, S. 67ff.

41 Vgl. Philipp A. Zygojannis, *Die Staatengemeinschaft und das Kosovo*, Berlin 2003, S. 125ff.

42 Vgl. Karl Rainer, *The Autonomous Province of Bozen/Bolzano – South Tyrol*, in: Kinga Gal (Hrsg.), *Minority Governance in Europe*, Budapest 2002, S. 89ff.

43 Vgl. Allan Rosas, *The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone*, in: Lauri Hannikainen/Frank Horn (Hrsg.), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe*, Den Haag 1997, S. 23ff.

Die Aussöhnung zwischen Europa und dem Islam in Eurasien

Einführung

Die derzeit vorherrschende Strategie der Terrorismusbekämpfung hat zwei kontraproduktive Effekte: Sie überbetont die militärische Intervention und sie belastet die Beziehungen zur islamischen Welt, wobei sie riskiert, dass der viel diskutierte „Kampf der Kulturen“ Wirklichkeit wird.

Europa muss seine grundlegende politische Strategie in Bezug auf den Islam neu überdenken. Es reicht nicht aus, wenn Europa lediglich den Kampf und die Konfrontation der unterschiedlichen Kulturen in Eurasien vermeidet, es muss vielmehr Kooperation und Koexistenz erreichen.

Europa muss sich von seiner traditionellen Wahrnehmung des politischen Islam als ausschließlich negativer Faktor, als ein „problematischer Konflikträger“, der zu Terrorismus führt, trennen. Der Schlüssel zur Erreichung dieses Ziels ist das Bewusstsein, dass Stabilität in der euro-asiatischen Region zukünftig nur durch ein gemeinsames Verständnis, das die Integrität verschiedener Kulturen und Zivilisationen akzeptiert, gewährleistet werden kann. Das bedeutet keinesfalls, dass Prinzipien aufgegeben werden müssen, sondern setzt vielmehr voraus, dass Beziehungen aufgebaut werden, die auf Kooperation und Koexistenz beruhen. Auf diesem Gebiet hat Europa reichhaltige historische Erfahrungen, die sich als wertvoll erweisen können.

Um Kooperation und Koexistenz zu erreichen, müssen muslimische Würdenträger und islamische Politiker als Partner für kooperative Stabilität und Sicherheit in der OSZE-Region gewonnen werden. Eine exzellente Gelegenheit dazu bietet Zentralasien mit seiner einzigartigen Mischung aus sowjetischer Vergangenheit und muslimischer Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Die wichtigsten Aufgaben sind die Überwindung traditioneller negativer Fixierungen und Stereotype wie Islam versus Säkularismus, Säkularismus versus Islam, der Islam gegen den Westen und der Westen gegen den Islam.

Im Dezember 2003 wurde in der tadschikischen Hauptstadt Duschanbe ein Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen zwischen tadschikischen säkularen und islamischen Politikern unterzeichnet. Es ist das vorläufige Ergebnis eines informellen Dialogs über zwei zentrale Fragen: Wie kann Zuspitzungen im Verhältnis zwischen einer säkularen Regierung und den politischen Vertretern des Islam in Zentralasien vorgebeugt werden? Auf welche Art und Weise sind solche strukturellen Konfliktursachen regelbar, die zu einem „Kampf der Kulturen“ im euro-asiatischen Maßstab führen können?

Welchen neuen Herausforderungen hat die Gestaltung Europas als Stabilitätsraum bezüglich grundlegender Entwicklungsparameter in Zentralasien mit Blick auf den islamischen Faktor¹ Rechnung zu tragen?

Erstens: Politisch erstreckt sich Europa mit der Zugehörigkeit der zentralasiatischen Staaten zur OSZE bis an die Grenzen zu China und Afghanistan. In den südlichen Republiken der ehemaligen Sowjetunion leben über 40 islamische Völker, denen rund 57 Millionen Menschen angehören. Am kompaktesten konzentrieren sie sich in Aserbaidschan im Kaukasus und in den fünf Staaten Zentralasiens. Auch die Russische Föderation hat einen beträchtlichen muslimischen Bevölkerungsanteil. Die Angaben schwanken zwischen elf und 22 Millionen Menschen, die mehr als 40 Ethnien angehören und deren Anteil an der Gesamtbevölkerung zwischen acht und 15 Prozent liegt. Schätzungen gehen davon aus, dass in Russland in etwa 30 Jahren 30 bis 40 Millionen Muslime leben werden.²

In diesem Raum agieren über zwanzig islamische Organisationen.³ Zu den am besten organisierten und politisch aktivsten zählen die Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans (PIWT), die (in Deutschland verbotene) Partei *Hizb-ut-Tahrir* und die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU; kürzlich umbenannt in Islamische Bewegung Turkestans), deren Mitglieder nach dem Sturz des Taliban-Regimes in den Untergrund gegangen sind. Neue illegal arbeitende Gruppen kommen ständig hinzu,⁴ wie auch die Bombenanschläge Ende März 2004 in Taschkent und Buchara belegen.

Anfang des Jahres 2002 vereinbarte das Oberkommando der US-Streitkräfte mit Tadschikistan die Entminung der Grenze zu Afghanistan.⁵ Über den Pjandsch, den Grenzfluss zwischen Tadschikistan und Afghanistan, werden neue Brücken gebaut. Straßenverbindungen in den Iran und über Pakistan zur Küste des Arabischen Meeres sind in Planung. Seit Anfang 2003 gehört Afghanistan zu den Kooperationspartnern der OSZE. Die eurasische Brücke Zentralasiens wird somit zunehmend von beiden Seiten begehbar. Niemand vermag heute zu sagen, welche Konsequenzen das für das islamische Gesicht Zentralasiens und darüber hinaus für Europa und den gesamten GUS-Raum haben wird.

Eines lässt sich jedoch konstatieren: Der Islam, die sich auf ihn beziehende Bevölkerung und die sich auf ihn beziehenden Eliten und Kräfte sind und

1 „Islamischer Faktor“ wird hier als *Terminus technicus* verwendet, der die Gesamtheit aller Faktoren in Zusammenhang mit dem Islam bezeichnet.

2 Vgl. Alexei Malašenko, *Islamskoe vozroždenie v sovremennoi Rossii*, Moskau 1998, S. 7-8.

3 Vgl. Alexei Malašenko, *Islam i politika v gosudarstvach Centralnoi Azii*, in: *Centralnaja Azija i Kavkaz*, 4/1999, S. 59.

4 Vgl. International Crisis Group, *The IMU and the Hizb-ut-Tahrir Implications of the Afghanistan Campaign*, in: *Central Asia Briefing*, Osch/Brüssel, 30. Januar 2002, S. 14, unter: http://www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400538_30012002.pdf.

5 Vgl. Security Watch, 24. Januar 2002, isn-daily-news@sipo.gess.ethz.ch.

bleiben im euro-asiatischen Raum eine permanente zivilisatorische und politische strategische Größe. Europa hat somit nunmehr seinen eignen euro-asiatischen Orient und seinen eigenen euro-asiatischen Islam. Damit ist eine neue Lage entstanden: Der Umgang mit dem Phänomen Islam ist zu einer Frage der europäischen Sicherheit geworden.⁶

Die Politisierung des „islamischen Faktors“ ist unvermeidbar

Die Politisierung wird durch strukturelle Entwicklungsprozesse ausgelöst, die in erster Linie damit zusammenhängen, dass die Staats- und Nationenbildung in Zentralasien bei weitem noch nicht abgeschlossen ist, sowie mit den Härten des wirtschaftlichen und sozio-politischen Transformationsprozesses. Die Art und Weise, wie mit diesen im Folgenden ausgeführten Problemen umgegangen wird, wird darüber entscheiden, ob es eine Perspektive für stabile säkular-islamische Beziehungen in den säkularen Staaten Zentralasiens geben wird oder ob beide Seiten auf Konfrontation setzen werden.

- *Erstens* können nationale Identität und Islam in den Staatsformungsprozessen in Zentralasien nicht voneinander getrennt werden.
- *Zweitens* wird die wirtschaftliche Transformation noch für lange Zeit schwierig bleiben und unweigerlich zu sozialen Spannungen führen.
- *Drittens* findet der Streit zwischen Politik und Religion in erster Linie zwischen der säkularen Regierung und den Anhängern des politischen Islam statt.
- *Viertens* wird die Unzufriedenheit der Bevölkerung aufgrund der rapiden Verschlechterung der sozialen Lage bereits heute von radikalen islamischen Oppositionsbewegungen ausgenutzt, die die säkularen Regime durch islamische „Kalifate“ ersetzen wollen.
- *Fünftens* legen die säkularen Führer kein großes Engagement bei der Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit an den Tag und spielen so der islamischen Opposition in die Hände.

Europa wird folglich der islamischen sozialen Opposition in der OSZE-Region nicht entgehen können.

Ein Wandel in den traditionellen westlichen Denkmustern gegenüber dem politischen Islam ist notwendig

Soll in Zentralasien die strategische Stabilität aufrechterhalten werden, was aus geopolitischen, wirtschaftlichen und energiepolitischen Gründen äußerst wichtig ist, muss verhindert werden, dass sich soziale und ideologische Konflikte zu einem politischen Antagonismus entwickeln. Europa muss daher in

⁶ Siehe dazu auch: Arne C. Seifert, Der islamische Faktor und die Stabilitätsstrategie der OSZE in ihrer euro-asiatischen Region, CORE Working Paper Nr. 4, Hamburg 2001.

seiner eigenen politischen Sphäre einen Neubeginn in seinen Beziehungen zum Islam wagen. Dies wird jedoch nur möglich sein, wenn Europa den politischen Islam und islamische politische Bewegungen im asiatischen Teil der OSZE-Region als organischen Bestandteil der dortigen Gesellschaften begreift und nicht als etwas Fremdes. Die Anhänger des Islam werden nur dann nationale Positionen akzeptieren und sich nicht länger extremistischen pan-islamischen Positionen anschließen, wenn sie eine gesicherte religiöse und sozio-politische Perspektive in ihren Ländern und im gesamten eurasischen Kontext erkennen können. Es wäre daher für Europa besser, „seinen eigenen“ Islamisten die Hand zu reichen, anstatt sie zu dem Schluss kommen zu lassen, sie müssten für ihren Glauben mit Unterstützung auswärtiger extremistischer Kräfte kämpfen.

Europa kann sich keine tiefgreifende Krise in seinen Beziehungen zum Islam leisten

Der europäischen Sicherheitspolitik fehlt es bedauerlicherweise an einer Strategie für den Umgang mit dem politischen Islam. Die Auseinandersetzung mit dem Thema findet vorwiegend im Kontext der Terrorismusbekämpfung und damit der Militär- und Sicherheitspolitik statt; die Mittel, an die dabei in erster Linie gedacht wird, sind militärische, also repressive Mittel. Über diese Dimension hinaus ist jedoch eine weitreichende diplomatisch-politische Initiative gegenüber islamischen Bewegungen und Politikern vonnöten, die das sozio-politische und wirtschaftliche Umfeld berücksichtigt, in dem die Radikalisierung des Islam stattfindet. Die Gefahr geht also weniger von der Politisierung des Islam aus, als vielmehr von seiner Radikalisierung. Ihr gilt es vorzubeugen.

Angesichts dieser Herausforderung müssen die grundlegenden Fragen zum Verhältnis zum Islam anders gestellt werden: Wie kann die traditionelle negative Fixierung auf das Stigma des Terrorismus überwunden werden? Kann der islamische Faktor in ein Element kooperativer Sicherheits- und Stabilisierungsstrategien im OSZE-Gebiet verwandelt werden? Kann er inner- und außerhalb der eurasischen Region eine konstruktive Rolle spielen? Können die muslimische Bevölkerung, islamische Aktivisten und säkulare Politiker zu einem politischen Konsens gelangen, der auf einer vernünftigen Adaption moderner Prinzipien sowie auf den Normen und Werten der OSZE beruht?

Die Chance und das wahrscheinlich beste Testfeld für die Gestaltung solcher neuer Beziehungen liegt in Zentralasien. Hier wären erste positive Ergebnisse eines konstruktiven Umgangs mit dem Islam, einer muslimischen Bevölkerung und politischen Vertretern des Islam im eigenen euro-asiatischen Raum relativ schnell erzielbar. Dafür sprechen folgende Gründe: Die Handlungsspielräume und Voraussetzungen sind hier noch günstig. Die säkulare Lebens- und Regierungsweise erfreut sich noch immer beträchtlicher gesellschaftlicher Akzeptanz. Die islamischen Eliten befinden sich noch in einer

frühen Phase ihrer politischen Formierung, wie auch der Islam insgesamt noch in einem frühen Stadium der Politisierung ist, so dass damit auch die Möglichkeiten, ihn politisch zu missbrauchen, noch beschränkt sind. Unter den Jugendlichen sind Kenntnisse des Korans und der Scharia noch wenig verbreitet und die Bindungen an islamistische Bewegungen und Organisationen sind relativ schwach. Auch unterscheiden sich die zentralasiatischen Islamisten von jenen anderer muslimischer Regionen und dem „gängigen“ islamistischen Persönlichkeitstyp. Sie wurden in sowjetischen Schulen mit europäischer Philosophie und Kultur, mit Rationalismus und Dialektik vertraut gemacht. An diese subjektiven Besonderheiten kann angeknüpft werden. Bereits in der nächsten Generation wird all das schon nicht mehr oder nur noch in abgeschwächter Form der Fall sein.

Zugleich gilt es, den Neuanfang im Verhältnis zum Islam, zu einer muslimischen Bevölkerung und zu den politischen Vertretern des Islam im eigenen politischen Raum der OSZE sowie die von ihm ausgehenden Wirkungen in einen breiteren Kontext einzuordnen.

Dimensionen der Vertrauensbildung

Man kann drei Hauptebenen unterscheiden, auf denen Kooperation zwischen Europa und dem Islam erreicht werden muss.

Die globale Dimension

Europäische Staaten haben sich der Antiterrorismuskolalition angeschlossen und beteiligen sich an militärischen Operationen. Zur Stabilisierung der Lage in Staaten wie Afghanistan und Irak ist eine Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen islamischen politischen Organisationen unumgänglich. So hat die westliche militärische Intervention unbeabsichtigt die Perspektiven politischer und wirtschaftlicher Restrukturierung in diesen beiden Ländern an eine Zusammenarbeit mit politischen Vertretern des Islam und islamischen Organisationen geknüpft. Da die USA und einige andere westliche Staaten die Frage globaler Sicherheit öffentlich an die Stabilisierung in diesen beiden Ländern gekoppelt haben, wird die gesamte islamische Welt, einschließlich terroristischer Organisationen, das Ergebnis dieses Unterfangens darüber hinaus genauestens beobachten. Schon allein deshalb kann es sich der Westen schlicht und einfach nicht erlauben, daraus als Verlierer hervorzugehen. Er muss eine neue Strategie für die Zusammenarbeit mit islamischen Organisationen auf nationaler und regionaler Basis entwickeln.

Die europäische Dimension

Auch wenn die europäische Dimension nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags steht, kann sie nicht ignoriert werden. Herausforderungen für die europäische Sicherheit sind daraus entstanden, dass sich große Gruppen von Immigranten in europäischen Staaten nur oberflächlich angepasst haben, nicht aber wirklich integriert sind. In einigen europäischen Staaten machen Muslime, die nicht in dieser Region geboren wurden, heute einen beachtlichen Anteil an der Bevölkerung aus (in Frankreich bis zu 14 Prozent). Die meisten dieser Menschen sind nicht in ihre europäischen Gemeinschaften integriert; ihre ethno-konfessionelle Isolation nimmt zu und macht eine Radikalisierung wahrscheinlich. „Schlafende Ethnizität“, häufig eng verbunden mit Religion, kann erwachen und als machtvoll Instrument zur Mobilisierung radikaler Kräfte dienen und so eine Trennlinie zwischen „denen“ und „uns“ schaffen. Eine solche Trennlinie besteht in Europa seit geraumer Zeit, und verschiedene ethnische Gruppen unterschiedlicher Konfession sind sich ihrer Existenz schmerzlich bewusst. Muslimische Neueinwanderer profitieren zwar vom westlichen Liberalismus, dessen wahre Natur ihnen jedoch noch fremd ist, da er mit ungewohnten Werten, die sich von ihren eigenen unterscheiden, verbunden ist. Da sie in ihren Gastländern eher am Rande der Gesellschaft leben, sind sie sich ihrer Originalität und ihrer Einzigartigkeit stärker bewusst und betonen diese auch mehr. Liberale Gesetze begünstigen die Möglichkeiten extremistischer islamischer Gruppierungen, sich formal zu organisieren. Radikale Islamisten gewinnen Anhänger unter Migranten, die sich der einheimischen Bevölkerung gegenüber minderwertig fühlen. Strengere Gesetze einzuführen wäre wohl kaum ein Patentrezept zur Lösung dieser Probleme. Strengere Gesetze wären erstens ein Rückschlag für den europäischen Liberalismus, und zweitens sollte nicht die Zuwanderung weiterer Muslime als das eigentliche Problem angesehen werden; es gilt vielmehr zu verhindern, dass sich der Extremismus unter den bereits in Europa lebenden Muslimen weiter ausbreitet. In diesem Zusammenhang sind die wichtigsten politischen und praktischen Aufgaben für Europa, Stereotype, die bereits tief verwurzelt sind, zu verändern und Konflikte zu verhüten, bevor sie sich zu Krisen entwickeln.

Die eurasische Dimension

Die eurasische Dimension entstand mit der Aufnahme der neuen unabhängigen zentralasiatischen Staaten in die OSZE. Die politischen Führer in der Region betrachten generell die Aufrechterhaltung der säkularen Regime als notwendige Bedingung für die Aufrechterhaltung politischer Stabilität. Obwohl eine muslimische Bevölkerungsmehrheit nicht automatisch zu einem islamischen Staat führt, können die säkularen Eliten den säkularen Charakter dieser Staaten nicht auf Dauer garantieren. Solange die Frage der sozialen

und politischen Orientierung noch nicht entschieden ist, wird sie im Zentrum politischen Wettbewerbs und Kampfes stehen. Dieser Wettbewerb braucht Zeit, vielleicht eine ganze Generation, er kann aber auch eine schnelle und unerwartete Wendung nehmen und in soziale und politische Krisen münden. Um solche Krisen zu verhindern, muss nicht nur der Einfluss des politischen Islam, sondern auch seine Heterogenität berücksichtigt werden. Die ausschließliche Konzentration auf radikale und extremistische Islamisten ist äußerst unproduktiv. Tatsächlich sind radikale religiöse Organisationen – sowohl solche, die über ein globales Netzwerk verfügen, als auch nationale Organisationen – in der islamischen Welt eine Randerscheinung. Mangelnde Aufmerksamkeit gegenüber gemäßigten islamischen Organisationen und Parteien sowie Versuche, sie zu isolieren, könnten radikale Elemente stärken und so die Chancen für einen Dialog zwischen islamischen und säkularen Kräften verschlechtern.

In diesem Kontext erweist sich der die Antiterrorismusstrategie bestimmende repressive konzeptionelle und politische Ansatz als kardinaler Fehler. Anstatt der Bedeutung des islamischen Faktors als permanenter Größe von gesellschaftspolitisch-strategischer Tragweite Rechnung zu tragen, beschränkt sie das Verhältnis zum politischen Islam auf die Ebene der gewaltsamen Bekämpfung einzelner islamistischer Gruppen (den „extremistischen Rand“). In diesem Fehler befangen, leistet die Strategie nicht das, worauf es ankommt: im Gegensatz zu dem bisher überwiegenden repressiven einen konstruktiven Ansatz zu erarbeiten und das säkular-islamische Verhältnis aus seiner intellektuellen und politischen Sackgasse herauszuführen.

Ziele, Art des Engagements, Konzepte und Instrumente

Unter Berücksichtigung der drei oben erwähnten Ebenen, können die Hauptziele der Kooperation zwischen Europa und dem politischen Islam wie folgt definiert werden:

- den europäischen Stabilitätsraum zu erhalten und über die geographischen Grenzen der EU hinaus zu erweitern;
- einen Anpassungsprozess zwischen dem politischen Islam und Europa und umgekehrt einzuleiten;
- das „Misstrauensdilemma“ zwischen den politischen Vertretern des Islam und den regierenden säkularen Eliten in den asiatischen Gebieten der OSZE zu überwinden und ein neues Modell der Beziehungen zu schaffen, das auf politischer Auseinandersetzung statt auf Gewaltanwendung beruht.

Diese Ziele bestimmen die Art des weiteren Engagements und die Wahl der Konzepte und Instrumente.

Wenn das Ziel hinsichtlich der asiatischen Regionen der OSZE die Anpassung des politischen Islam an den europäischen Stabilitätsraum ist, müssen wir die grundlegend anderen Konzeptionen sozialer Entwicklung und Organisation mit berücksichtigen. Der Anpassungsprozess muss zwei Dimensionen umfassen: eine nationale und eine europäische. In der Sprache der OSZE ausgedrückt sind also zwei Anpassungskonzepte erforderlich, eines zur friedlichen Integration des islamischen Faktors in die nationalen Transformations- und Staatsbildungsprozesse und ein weiteres für seine Integration in den gemeinsamen politischen Raum und dessen institutionellen Rahmen (in unserem Fall die OSZE). Charles William Maynes, der Präsident der *Eurasia Foundation*, Washington, schreibt zu diesem Thema:

„Während des Kalten Krieges entwickelten die Vereinigten Staaten langfristige Strategien, die erst nach Jahren Früchte trugen [...] Sie hielten sich mit dem Einsatz von Gewalt zurück und entwickelten Programme zur Einbindung lokaler Eliten. Jetzt ist es an der Zeit für einen ähnlichen Ansatz gegenüber dem Islam, insbesondere in Zentralasien [...] Westliche Staaten sollten nicht nur auf säkulare Kräfte zugehen, mit denen sie ohnehin gut auskommen, sondern auch auf Führer, die wahrscheinlich einflussreiche Positionen in den religiösen Parteien einnehmen werden [...] Ein solcher Ansatz könnte die Vereinigten Staaten in die Lage versetzen, ihr Engagement in Zentralasien glücklicher zu gestalten als ihr Auftreten in vielen anderen Teilen der muslimischen Welt. Er könnte sehr wohl dazu führen, dass die Vereinigten Staaten durch Kooperation und Diplomatie das erreichen, was sie durch Gewalt schwerlich schaffen werden. Und schließlich könnten daraus ganz allgemein Lehren für die Aussöhnung des Westens mit dem Islam gezogen werden – eines der bedeutendsten Probleme unserer Zeit. Jetzt ist die Zeit und Zentralasien ist der Ort, an dem die Vereinigten Staaten eine Politik entwickeln müssen, die den Herausforderungen der Welt nach dem 11. September Rechnung trägt.“⁷

Maynes' weitsichtige Überlegungen sind noch weit davon entfernt, in der politischen Praxis der OSZE-Teilnehmerstaaten berücksichtigt zu werden. Deren Defizite betreffen sowohl den islamischen Faktor im Allgemeinen als auch die Berücksichtigung seines Platzes und seiner Rolle bei der Ausgestaltung nationaler Staatlichkeit in Zentralasien. Europäische Sicherheitspolitik trägt weder dem einen noch dem anderen Rechnung. Dabei harren grundsätzliche Fragen der Beantwortung: Zu den grundsätzlichen Problemen zählt die Tatsache, dass Stabilisierungs- und Sicherheitsstrategien unter den konkreten

7 Charles William Maynes, *America Discovers Central Asia*, in: *Foreign Affairs* 2/2003, S. 132 (eigene Übersetzung).

Bedingungen in Zentralasien um eine Koexistenz zwischen Säkularismus und Islam – nach innen im Staatsformungsprozess, nach außen im Verhältnis zum Westen – nicht herumkommen. Die politikrelevanten Fragen, die sich daraus ergeben, lauten: Wie lässt sich verhindern, dass unterschiedliche werte- und gesellschaftspolitische Orientierungen miteinander in Konflikt geraten? Was muss getan werden, um zu verhindern, dass Religion dabei politisiert wird und in radikal-islamistische Bewegungen umschlägt? Und schließlich: Wie können solche Bewegungen, wenn sie erst einmal entstanden sind, in eine friedliche, reformerische Richtung transformiert werden?

Bisher wurde noch nicht einmal das Erfordernis eines spezifischen Konzepts erkannt und in den gängigen Konzepten ist für den „Islam“ lediglich Platz als ein Aspekt der Gewährleistung von Religionsfreiheit als Teil des westlichen Menschenrechtsverständnisses, nicht aber in einem komplexen gesellschaftspolitischen und zivilisatorischen Sinne.

Konfliktprävention bezogen auf den islamischen Faktor in den asiatischen Regionen der OSZE müsste sich einerseits um objektiv bestehendes Konfliktmaterial und andererseits um jene Eliten kümmern, die sich des Islam als Ressource bemächtigen. Letzteres ist eindeutig Aufgabe der Demokratisierungsstrategie der OSZE, und insofern ist diese direkt in das Verhältnis zum politischen Islam verwickelt, ja sogar an ihn gebunden. Sie ereilt anderenfalls ein ähnliches Schicksal wie die westlichen Staaten in Afghanistan oder im Irak: Ohne Kooperation mit islamischen Organisationen, Bewegungen und Parteien wird die Stabilisierung nicht gelingen. Mehr noch: Je mehr die OSZE das politische Umfeld in den zentralasiatischen Staaten demokratisiert, desto mehr erweitert sie auch die politischen Spielräume für die Islamisten. Um mit diesem „Widerspruch“ fertig zu werden, greift die gegenwärtige Reduzierung auf „Terrorismusbekämpfung“ eindeutig zu kurz.

Diskrepanzen zwischen säkularen und islamischen Konzepten der Staats- und Nationenbildung

Bei der Erarbeitung von Anpassungsstrategien muss man sich der großen Diskrepanzen, die zwischen säkularen und islamischen Konzepten von Staats- und Nationenbildung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, der Gleichstellung der Frau in der Gesellschaft, von Erziehung und auf vielen anderen Gebieten herrschen, bewusst sein. Für einen konstruktiven Umgang mit diesen Diskrepanzen müssen die Strategien auf einer Kombination aus Kooperation und Koexistenz beruhen. Sie müssen die Bereiche definieren, in denen Kompromisse unerlässlich sind. Es gilt, Verhaltensregeln und gegenseitigen Respekt zu entwickeln, wenn eine gemeinsame politische Kultur entstehen soll.

Europa sollte vorrangig die Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen säkularen und islamischen Kräften und Organisationen fördern. Dies gilt für die gesamte OSZE-Region, insbesondere

aber für Zentralasien. Das enorme gegenseitige Misstrauen ist darauf zurückzuführen, dass es auf beiden Seiten nicht die geringsten Garantien dafür gibt, dass nicht eine Seite, sobald sie an die Macht kommt, versuchen würde, den unerwünschten Partner aus dem politischen Prozess auszuschalten. Einerseits fürchten die säkularen Führer, dass islamische Parteien, wenn sie erst einmal mit demokratischen Mitteln an die Macht gekommen sind, einen theokratischen Staat errichten, in dem kein Platz für sie, die ehemaligen Führer, ist. Andererseits haben die islamischen Führer nicht nur die Sorge, dass ihre Organisationen unter säkularer Herrschaft auf die Liste der terroristischen Organisationen gesetzt und verboten werden, sondern auch, dass nicht einmal die politische Legitimierung ihrer Parteien ihr Überleben in einer politischen Struktur garantiert, die die Frage der Koexistenz mit dem politischen Islam nicht gelöst hat.

Das „Misstrauensdilemma“ hat auch eine europäische Dimension: Es ist fraglich, ob europäische OSZE-Staaten islamische Parteien, die mit demokratischen Mitteln an die Macht gekommen sind, anerkennen würden, da sie fürchten könnten, dass diese radikale Verfassungsänderungen einführen würden.⁸ Darüber hinaus ist die Frage ungeklärt, ob moderate islamische Parteien, wenn sie an die Macht kommen, die Stabilität der verfassungsmäßigen Ordnung garantieren oder ob sie durch radikalere islamische Kräfte dazu verleitet werden, undemokratisch zu handeln.

Bislang hat keine der beiden Seiten für ihr „Verhalten gegenüber dem Gegner“ Garantien angeboten, die für die andere Seite annehmbar wären. Folglich hält das Misstrauen an und die Entfremdung schreitet fort. Die islamische Elite will darauf vertrauen können, dass sie wirklich eine politische, religiöse und kulturelle Perspektive auf der Grundlage gleicher Rechte sowohl in ihrem eigenen Land als auch in einem größeren eurasischen Rahmen hat. Die säkulare Seite wiederum will sich sicher sein, dass die Anerkennung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen durch moderate islamistische Führer mehr als ein taktisches Manöver ist.

Strategien und Instrumente

In erster Linie gilt es, auf einen zivilisatorischen Ausgleich hinzuwirken, da neben sozio-ökonomischen Konfliktursachen das säkular-islamische Spannungsverhältnis von besonderer Brisanz ist. Mechanismen, Instrumente und Methoden sollten auf dieses Ziel zugeschnitten werden. Dabei geht es vor allem darum, sowohl religiöse als auch zivilisatorische Feindschaft möglichst gar nicht erst zuzulassen. Sollte sich eine solche andeuten, so ist sie einzuhe-

8 Wie werden die OSZE-Staaten auf den wachsenden Einfluss islamischer politischer Parteien und darauf, dass diese eine beachtliche Zahl von Sitzen im Parlament erringen könnten, reagieren? Wenn dies geschieht, werden die OSZE-Staaten die Ergebnisse legitimer Wahlen anerkennen oder werden sie aus Angst vor den Islamisten bei Verstößen, die darauf abzielen, den politischen Islam zu schwächen und das säkulare Regime zu stärken, lieber wegsehen (wie schon geschehen)?

gen. Das erfordert, Feindschaften und Widersprüche, auf denen sie basieren, auf ihren eigentlichen sachlichen Kern zu reduzieren, um die Felder, auf denen Übereinstimmung oder Dissens herrscht, bestimmen und entsprechende Auswege finden zu können. Die Arbeitsformel könnte lauten: Zusammenarbeit auf der Grundlage von Gemeinsamkeiten, gewaltfreie Koexistenz in den Fragen, in denen tiefere Widersprüche bestehen.

Einerseits wird das ein langfristiger Prozess sein. Andererseits werden pragmatisch einige schnelle Ergebnisse gebraucht. Letzteres gilt insbesondere für den *eigenen* politischen Raum, den euro-asiatischen, aber auch für die europäischen Städte und Gemeinden. Solche Ergebnisse hätten eine positive Signalwirkung sowohl auf die islamische Welt als auch auf unsere eigenen multinationalen und multireligösen Gesellschaften, denen die „zivilisatorische Verarbeitung“ gewaltiger Integrationsprozesse im Rahmen einer erweiterten EU erst noch bevor steht.

Um zu ersten positiven Ergebnissen zu kommen, bietet sich eine Reihe von Strategien, Methoden und Instrumenten an, die sich in Tadschikistan bereits bewährt haben.

Der Dialog mit moderaten islamischen politischen Organisationen sowie mit jenen radikalen Gruppen, die Kontakte zu säkularen Kräften nicht von vornherein ablehnen und die nicht ausschließlich auf Gewalt zur Erreichung ihrer politischen Ziele setzen, kann als das wichtigste Instrument zur Schaffung einer neuen politischen Realität im säkular-islamischen Kontext betrachtet werden. Das setzt die Zusammenarbeit sowohl mit politischen islamischen Organisationen als auch mit säkularen Kräften voraus, da die Aufrechterhaltung der Stabilität im gesamten OSZE-Raum von den Positionen beider Gruppen sowie von ihrer Interaktion abhängt.

Die wichtigste Aufgabe des Dialogs ist die Suche nach Mitteln und Mechanismen, die die Koexistenz zwischen säkularen und islamischen Kräften unterstützen. Der Dialog sollte mit Gesprächen mit Gruppen moderater Islamisten beginnen, die bereits Erfahrungen damit haben, in einem säkularen Staat zu agieren, wie dies in Tadschikistan der Fall ist. Darüber hinaus müssen diejenigen Faktoren, die Islamisten dazu ermutigen, für einen islamischen Staat zu kämpfen, auf ein Minimum reduziert werden.

Diese allgemeine Aufgabe kann in eine Reihe konkreterer Schritte unterteilt werden:

- Der säkulare Staat sollte dazu ermutigt werden, seine Haltung gegenüber islamischen Institutionen wie z.B. Moscheen, Medressen, Universitäten sowie politischen Parteien und Bewegungen zu überdenken. Dazu noch einmal Maynes: „Der Westen sollte bei den politischen Führungen in der Region darauf dringen, dass sich die lokale Regierungen der Herausforderung echter Wahlen stellen und alle Parteien, die für einen friedlichen Wandel eintreten, daran teilnehmen lassen. Vielleicht stellt sich dabei heraus, dass die radikaleren Islamisten nur geringe Un-

terstützung genießen. Selbst wenn sie jedoch Unterstützung in der Wählerschaft finden, könnten islamische Kräfte schrittweise zu einem Teil des Systems werden, so dass ihre Beteiligung an der Regierung, wenn sie denn tatsächlich erfolgt, eher ein integrativer denn ein revolutionärer Akt wäre. Bei alledem muss Washington jedenfalls Geduld haben.“⁹

- Dauerhafte innere und äußere Stabilisierung erfordert „Vertrauensbildung zwischen den Vertretern der Staatsmacht und der Religion, wie in der Zivilgesellschaft im Ganzen.“¹⁰ Ziel von Vertrauensbildung ist es, einen Verständigungsprozess einzuleiten, um die Gefahr der Eskalation zu bannen, eine gemeinsame Basis zu finden und Trennendes und Missverständnisse so weit wie möglich zu überwinden. Kurzfristig sollten eine mögliche Radikalisierung der Vertreter des politischen Islam verhindert und das integrative Potenzial des Islam gemeinsam entwickelt werden. Langfristig sollte der Versuch unternommen werden, Spannungen dauerhaft abzubauen und eine sich selbst tragende Stabilität zu schaffen.
- Das herrschende Konzept der „Trennung von Religion und Staat“ muss an die besonderen sozialen und religiösen Bedingungen angepasst werden, unter denen der Staatsaufbau in Zentralasien stattfindet. Es hat sich herausgestellt, dass die tadschikischen Islamisten der PIWT das ursprüngliche säkulare Konzept der „Trennung von Kirche und Staat“, verstanden als Trennung von religiösen Institutionen und Staat, eher akzeptieren können als das alte, noch aus der Sowjetzeit stammende Konzept der „Trennung von Religion und Staat“ ihrer eigenen regierenden säkularen Elite.¹¹ Die regierende säkulare Staatsmacht muss erkennen, dass sie angesichts einer muslimischen Bevölkerungsmehrheit den Staat nicht von der Religion seiner Gesellschaft trennen kann. Ein solches Prinzip ist in sich falsch, da es durch die Trennung von Religion und Staat dazu führen kann, dass der säkulare Staat die Bindung an seine eigene Bevölkerung verliert. Auf diese Weise kann das Wort „säkular“ zum Synonym für „feindlich“ und, schlimmer noch, „antiislamisch“ werden.

In ihrer Vereinbarung über „Vertrauensbildende Maßnahmen“ vom Dezember 2003 sind die tadschikischen säkularen und islamischen Vertreter zu der richtigen Einschätzung gekommen, dass die „Herausbildung des nationalen Staates [...] die Verständnisparameter der Wechselbeziehungen zwischen Staat und Religion [verändert]. Einerseits ist der Islam als Religion der absoluten Bevölkerungsmehrheit Tadschikistans ein organischer Bestandteil der tadschikischen Gesellschaft und der nationa-

9 Maynes, a.a.O. (Anm. 7), S. 132 (eigene Übersetzung).

10 Vertrauensbildende Maßnahmen. Ergebnisse eines informellen säkularen-islamischen Dialogs, Duschanbe, Dezember 2003, S. 9.

11 Vgl. ebenda, S. 7.

len Kultur. Er übt auf alle gesellschaftlichen und politischen Prozesse einen realen Einfluss aus. Andererseits kann sich der Staat nicht von der Religion seiner Gesellschaft trennen. Aus dieser wechselseitigen Bedingtheit folgt, dass konstruktive Beziehungen, gegenseitiges Verständnis und Zugeständnisse der Herrschaftsträger und der religiösen Funktionsträger bedeutsame Faktoren der inneren Stabilität des Staates und der Gesellschaft sind.“¹²

- Der säkulare Staat sollte ermutigt werden, seine Politik gegenüber dem Islam neu festzulegen. Ein harmonisches Verhältnis zwischen Staat und Religion (Islam) ist eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung der nationalen Eintracht, der politischen und moralischen Einheit aller jungen zentralasiatischen Staaten sowie der Stabilität des Verlaufs ihrer weiteren Formung. Damit ist sie zugleich eine bedeutsame Bedingung, um die Entstehung von religiösem Extremismus zu verhindern.

Konkret geht es um das „Schaffen optimaler Varianten der Zusammenarbeit und gegenseitig vorteilhafter Beziehungen zwischen der Staatsmacht und den Vertretern der Religion.“ Die säkulare Staatsmacht „muss [...] in ihrem Verhältnis zur Religion, zum Islam im Besonderen, solche Methoden entwickeln, welche die Vertreter der Religion von der Aufrichtigkeit ihrer Absicht zur Zusammenarbeit überzeugen. Den Kern dieser Absicht bilden die Gewährleistung der vollen Religionsfreiheit der Bürger und die Unabhängigkeit der religiösen Einrichtungen von den Machtorganen.“¹³

- Die Entwicklung eines gemeinsamen Verhaltenskodex für säkulare und islamische Kräfte sollte gefördert werden. Das Duschanbiner Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen empfiehlt die Bildung eines konsultativen Forums beim Staatsoberhaupt, das „einen permanenten Dialog zwischen den Vertretern des Staates und der Religion, religiöser Parteien und Organisationen zur Beratung der Prioritäten der Zusammenarbeit, offener Fragen sowie von Wegen zur Überwindung von Missverständnissen gewährleistet. Ein wichtiges Ziel besteht im Schaffen eines Klimas des Vertrauens, der Harmonie, einer Kultur konstruktiven Austauschs, der Zusammenarbeit und der Koexistenz sowie des Vorbeugens von politischer und religiöser Radikalisierung.“¹⁴

Zugleich wurde im zitierten Dokument erstmalig in Zentralasien Verständigung über Prinzipien eines gewaltfreien Umgangs miteinander erreicht. Dazu erarbeiteten die tadschikischen Partner „Prinzipien der Zusammenarbeit und Koexistenz“. Sie beginnen mit der Feststellung: „Die grundlegende Philosophie des Dialogs [zwischen den säkularen und den islamischen Teilnehmern, A.S.] ist: Toleranz zu üben und nach spezifischen Wegen für das Erreichen des gemeinsamen Ziels zu streben: sta-

12 Ebenda, S. 3.

13 Ebenda, S. 9.

14 Ebenda, S. 3-4.

bile Bedingungen für die Prozesse nationaler Entwicklung zu gewährleisten. Das Herausfinden des Gemeinsamen schließt die Benennung von Gegensätzlichem nicht aus und umgekehrt. Vorrangig aber ist die Verpflichtung der Seiten, einzeln und gemeinsam nach Lösungen zu suchen, die der eigenen Heimat, Zentralasien und dem euro-asiatischen Raum Sicherheit und Stabilität gewährleisten.“¹⁵ Das erste und grundsätzliche Prinzip gewaltfreier Koexistenz lautet: „Der konstruktive und kontinuierliche Dialog ist das Hauptprinzip der Zusammenarbeit und die einzig legitime Methode des *Aufwerfens*, der *Erörterung* und der *Lösung* von Streitfragen.“¹⁶

- Es muss ein Dialog über Kooperation und Koexistenz der Zivilisationen und Kulturen im euro-asiatischen OSZE-Raum geführt werden. Besonders wichtig für die Überwindung der europäischen Dimension des oben genannten „Misstrauensdilemmas“ wäre die Bereitschaft Europas, den politischen Islam als integralen Bestandteil des politischen Prozesses in Zentralasien anzuerkennen. Die Bereitschaft Europas allein kann aber noch keine Atmosphäre des Vertrauens schaffen. Europa braucht selbst einige „Sicherheiten“, damit es den Islamisten gewisse Garantien geben kann. Ein Prozess der Vertrauensbildung sollte deshalb auch eingeleitet werden, um zu einer Übereinkunft über einen gemeinsamen „Verhaltenskodex“ auf euro-asiatischer Ebene zu gelangen. Die nachfolgenden gegenseitigen Zusicherungen sollten diskutiert werden. Die islamischen Vertreter sichern Folgendes zu:

1. Sie erkennen den säkularen Charakter des Staates und seiner Verfassung an.
2. Sie erklären sich bereit, Mitverantwortung für die Formung und die Entwicklung ihres Staates zu tragen. Sie sind zur Mitwirkung an der Konsolidierung des Nationalstaats, der Lösung der schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Probleme, der Unterstützung demokratischer Prozesse und der Gewährleistung der politischen Rechte der Bürger, der Aufrechterhaltung der inneren und regionalen Stabilität, der Verringerung des Einflusses extremistischer Gruppen und der Verhinderung des Entstehens neuer bereit.
3. Sie sind bereit, an der Demokratisierung ihrer Gesellschaft mitzuwirken; im Gegenzug garantiert die säkulare Regierung Religionsfreiheit sowie die Freiheit der Religionsausübung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundlage für die Beseitigung jener Faktoren, die den Islamisten Anlass geben, den säkularen Staat als antiislamisch wahrzunehmen.
4. Sie sind in der Lage, die Zunahme der Radikalisierung zu begrenzen.

15 Ebenda, S. 4.

16 Ebenda (Hervorhebung A.S.).

5. Sie sind bereit, sich für die Stabilität und Sicherheit des gemeinsamen euro-asiatischen Raums der OSZE einzusetzen.

Bedenkt man, dass moderate Islamisten durchaus eine Zusammenarbeit mit Europa anstreben, was von ihnen als eine Art zusätzlicher Legitimation betrachtet wird, ist für sie möglicherweise schon der Dialog selbst die gewünschte Anerkennung. In diesem Stadium ist es für die Islamisten besonders wichtig, dass es ihnen mit Unterstützung der Europäer vielleicht gelingt, von den zentralasiatischen Regimen anerkannt zu werden.

Zugleich brauchen auch sie gewisse Zusicherungen Europas, die in den Kodex Eingang finden sollten. Die europäische Seite sollte sich zu Folgendem verpflichten:

1. Muslime und islamische Politiker haben im euro-asiatischen Raum der OSZE ihren festen, natürlichen Platz. Europa hat ein Interesse an der Zusammenarbeit zum Wohle der gemeinsamen Sicherheit und an einer Atmosphäre gedeihlichen Zusammenwirkens.
2. Europa sichert mit Hilfe der OSZE zu, dass die offizielle Zusage der staatlichen Behörden, islamische Parteien in den politischen Prozess einzubeziehen, dauerhaft aufrechterhalten wird.
3. Europa wird das Prinzip der demokratischen Partizipation auf der Grundlage gleicher Rechte für die Religionsvertreter bei der nationalen Staatsbildung unterstützen; dazu gehört, dass Religionsvertreter neben säkularen Kräften administrative Funktionen übernehmen.
4. Die europäischen Staaten werden in ihrer Reaktion auf Unterdrückung, die unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung ausgeübt wird, in Wahrheit aber auf die Schwächung muslimischer Organisationen und Institutionen, einschließlich politischer Vertreter des Islam, abzielt, keine doppelten Standards anwenden.
5. Das Prinzip freier Wahlen ist universell und gilt für islamische Vertreter ebenso wie für alle anderen Gruppen.
6. Wenn islamische Parteien durch demokratische parlamentarische Mittel an die Macht kommen, wird Europa die Legitimität der neuen Regierung anerkennen.
7. Ein Staat mit einer islamischen Regierung wird Teil der OSZE bleiben, wenn er die grundlegenden Menschenrechte gewährleistet (dabei ist das abweichende islamische Menschenrechtsverständnis zu berücksichtigen).¹⁷

¹⁷ Die Frage, ob Europa seine Beziehungen zu einem Staat aufrechterhalten wird, in dem eine säkulare Regierung von einer islamischen abgelöst wurde, und so die Isolation dieses Staates verhindern kann und damit radikalen Gruppen keinen Grund zur weiteren Militarisierung liefert, stellt sich grundsätzlich.

Beide Seiten müssen im Rahmen des Dialogs und des gemeinsamen Verhaltenskodex bestimmte Verhaltensregeln entwickeln, die ihr Handeln im Kontext bestimmter politischer Konstellationen und Ereignisse berechenbar machen, nämlich dann, wenn ein säkulares Regime mit dem politischen Islam koexistieren muss, im Falle einer Teilung der Macht zwischen säkularen und islamischen Kräften und im Falle eines Machtwechsels. Der Dialog mit Islamisten wird zweifellos einer Reformierung des politischen Islam förderlich sein und ihn moderater und toleranter machen.

Erfahrungen aus dem ersten säkular-islamischen Kompromissprozess in Zentralasien

Pragmatisch zu ersten positiven Ergebnissen im eigenen politischen Raum zu kommen – das war und ist der Hintergrund des Versuchs einer Vermittlung säkular-islamischer Vertrauensbildung in Zentralasien. Der von deutschen und Schweizer Forschungsinstituten¹⁸ moderierte und von den Auswärtigen Ämtern Deutschlands und der Schweiz finanzierte Dialog bewirkte, dass am 11. Dezember 2003 in der tadschikischen Hauptstadt Duschanbe Politiker der islamischen und der säkularen Seite das bereits erwähnte Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen unterzeichneten. Unter den mehr als 20 tadschikischen Beteiligten waren auf der islamischen Seite nicht etwa nur der gemäßigte, sondern auch der radikale Flügel der PIWT vertreten. Das Dokument wurde dem tadschikischen Präsidenten Rachmonow zugeleitet, der es las und gegenzeichnete.

Das Dokument besteht aus einer Zusammenfassung, Empfehlungen an den Präsidenten, Prinzipien der Zusammenarbeit und Koexistenz, einem erläuternden analytischen Teil mit Einschätzungen und Schlussfolgerungen sowie einer Anlage, die leicht oder schwer zu regelnde Probleme klassifiziert.

Der Dialog vermittelte Einsichten in die Dynamik der vorausgegangenen Eskalation im säkular-islamischen Verhältnis – wobei eine erneute Eskalation in Zentralasien auch in Zukunft nicht auszuschließen ist – und erlaubt Schlussfolgerungen für eine primär auf Ursachenentschärfung orientierte Politik und Diplomatie im Umgang mit dem „islamischen Faktor“. Beides erscheint besonders wertvoll im Lichte dessen, dass die Auseinandersetzung mit gewaltorientiertem, extremistischem Islamismus erst dann zu dauerhaften und belastbaren positiven Ergebnissen führen kann, wenn die Beseitigung seiner strukturellen Ursachen konsequent in den Mittelpunkt gerückt wird.

Hierbei ist neben wirtschaftlichen und sozialen Ursachen das säkular-islamische Spannungsverhältnis in Zentralasien von besonderer Brisanz. Darauf

18 Das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) sowie das Institut universitaire des hautes études internationales (HEI), Genf.

bezogen vermitteln sowohl der tadschikische säkular-islamische Kompromissprozess, der erste im OSZE-Raum, als auch die aus einer europäischen Vermittlungsperspektive gewonnenen Erkenntnisse exemplarisch Einblick in die Besonderheiten der Konfliktregelung zwischen Säkularisten und Islamisten. Beides verdeutlicht nachdrücklich, dass Frieden und Kompromisse *gerade* mit den *radikalen* Kräften gefunden werden müssen.

Obwohl Tadschikistan wegen des vorangegangenen Bürgerkriegs ein Sonderfall ist, ist es ein einzigartiges Beispiel dafür, wie ehemalige radikale Islamisten und Säkularisten es geschafft haben, einen bewaffneten Konflikt in eine (noch zerbrechliche) kooperative Beziehung zu überführen. Die tadschikische Erfahrung vermittelt Einsichten u.a. in folgende Fragen: Wie kann die Eskalation von Konflikten zwischen einer säkularen Regierung und einer islamischen Bewegung verhindert oder beendet werden? Welche Prinzipien sind die Grundlagen für einen selbst tragenden Kompromissprozess? Und schließlich: Welche Fragen müssen von Europa beantwortet werden?

Die zentralen Erkenntnisse aus der Moderierung des säkular-islamischen Dialogs sind folgende:

Erstens: Kompromisse, Zusammenarbeit und Koexistenz zwischen einer säkularen Regierung und islamischen Politikern und Parteien sind möglich. Auch kann man im Verhältnis zueinander unter bestimmten Bedingungen als Alternative zum repressiven Umgang miteinander Politik gewaltfrei gestalten, so dass sich Bürgerkriege vermeiden lassen. Und schließlich: Frieden und Kompromisse müssen gerade mit und zwischen den radikalen Kräften gesucht und gefunden werden. Diese gibt es auf beiden Seiten.

Zweitens: In den Positionen der islamischen und der säkularen Seite gibt es durchaus politische Spielräume und ein bestimmtes Maß an Nähe in den Motiven und strategischen Absichten. Für beide bilden der gemeinsame Nationalstaat und die Demokratie die grundlegenden, verbindenden Gemeinsamkeiten. Diese Gemeinsamkeiten sind für Europa insofern interessant, als es darin geeignete Grundlagen für einen Dialog mit Islamisten und Säkularisten in Zentralasien finden kann. Schon das Ergebnis, dass zentralasiatische Islamisten und Säkularisten diese Gemeinsamkeiten erkannt und sich auf sie als Grundlage für Vertrauensbildung, Zusammenarbeit und Koexistenz verständigt haben, ist ein bemerkenswerter Fortschritt. Die Anerkennung dieser Gemeinsamkeiten widerlegt zugleich den in Europa weit verbreiteten Vorbehalt, dass eine islamische Mitwirkung an nationalen Gestaltungsprozessen im OSZE-Raum Gefahren prinzipieller, zivilisatorischer Natur in sich birge und daher nicht im deutschen und europäischen Interesse liege. Gelänge es, diesen Vorbehalt mehr als einmal zu widerlegen und schließlich zu überwinden, so würden sich völlig neue Perspektiven für ein aufgeschlossenes europäisches Verhältnis zu den muslimischen Regionen im eigenen politischen Raum eröffnen.

Die OSZE-Antisemitismuskonferenz in Berlin¹

Mitten unter uns geschieht es. In den drückenden Tagen des heißen Sommers, im Jahr 2003, in Berlin, Reinickendorf. Die Schaufenster des Lebensmittelgeschäfts „Israel-Deli“ werden zertrümmert, nicht nur einmal. Jugendliche spucken Gästen ins Essen. Neonazis beschimpfen den Besitzer als „Judensau“, zerstechen die Reifen seines Autos. Nächte der Angst. Der Besitzer quält sich. Die Anwohner der Straße sind anfangs auf seiner Seite. Mehr und mehr aber, nachdem auch sie eingeschüchert werden, verstummen sie. Der Besitzer sieht keinen Ausweg mehr, resigniert, schließt seinen Laden.

Hatten wir nicht gehofft, es wäre uns gelungen, den Antisemitismus wegzusperren, zu versiegeln, ihn unschädlich zu machen? Nun zeigt der Wiedergänger seine böse Fratze. Nach all dem Furchtbaren, was der Hass auf die Juden ausgelöst hat: Wie kommt es nur, dass er wieder eindringen kann in Köpfe und ihre Fähigkeit zu denken zerstört? Wissen wir nicht mehr, wie er sich breit zu machen versucht? Warum nur haben wir vergessen? Er kommt wie der Mörder in der Nacht. Er fällt die Gefühle an. Er vergiftet sie. Das Gewissen siecht dahin, am Ende zerfällt es.

Antisemitismus – eine soziale Krankheit, so hieß das Buch, das Theodor W. Adorno und Max Horkheimer 1946 veröffentlichten. Ernst Simmel leitete es ein: „Der Antisemit hasst den Juden, weil er glaubt, dass der Jude an seinem Unglück schuld ist. Er verfolgt den Juden, weil er sich von ihm verfolgt fühlt.“ „Die gewaltigste Energie“, schreibt Simmel, „die die Zivilisation mit Zerstörung bedroht“, liegt „im Inneren des Menschen.“ Wird sie nicht eingedämmt, höhlt sie die Regeln des menschlichen Zusammenlebens von innen aus. So zerstört sie die Demokratie. Die Diktatur der Gewalt triumphiert. Hitler hat in den Namen Deutschlands die Shoa eingebrannt, bis ans Ende aller Tage. Und heute? Heute richtet sich der Antisemitismus nicht mehr allein gegen Juden als Individuen. Mortimer Zuckerman, Sonderbotschafter Clintons für den Nahen Osten, schreibt im *US News and World Report* im November 2003 in seinem Artikel „Graffiti auf den Wänden der Geschichte“: Israel „taucht heute als der kollektive Jude unter den Nationen auf“. Im *Guardian*, *Observer*, *New Statesman*, im *Nouvel Observateur*, in *La Stampa* und *L'Osservatore Romano* – überall in Europa findet Zuckerman antisemitischen Journalismus. Mikis Theodorakis hat jüngst erklärt, die Juden seien an allem schuld. „Ich kann nichts Historisches denken, ohne Auschwitz mit zu denken“, hat Rolf Hochhuth einmal gesagt. Diese Erkenntnis darf nicht verloren gehen. Wo Juden bedroht werden, ist keine andere Minderheit sicher.

¹ Der Autor dankt Arie Rabfogel für die aktive Zuarbeit zu diesem Beitrag.

Im OSZE-Raum sind die traditionsreichen Demokratien des Westens zu beiden Seiten des Atlantik versammelt. Sie binden gelingende neue Demokratien an sich, die nach dem Ende des Warschauer Paktes ihre Souveränität wiedererlangen konnten. Beide Staatengruppen eröffnen darüber hinaus solchen aus dem Zerfall der Sowjetunion neu entstandenen Staaten eine Chance, deren demokratischer Charakter noch prekär ist, zuweilen Defekte aufweist oder gar retardierende Momente.

Antisemitismus ist in allen Teilnehmerstaaten der OSZE präsent. In unterschiedlicher Färbung, Intensität, Aggressivität und gesellschaftlicher Wirksamkeit setzt er sich fest. Längst haben antisemitische Akteure sich globalisiert und nutzen die neuesten Kommunikationstechniken. Immer aber dominiert in allen Formen des neuen alten Antisemitismus eine Grundform: die Behauptung der jüdischen Weltverschwörung. Juden kontrollierten, heißt es, die Finanzströme, steuerten die Medienmacht, flüsteren den politisch Führenden ein und lenkten das Weltgeschehen. Diese Grundform des Antisemitismus „erklärt“ weit auseinander liegende Ereignisse und Entwicklungen. Mit der Leugnung des Holocaust soll der Kampf um das Geschichtsbild gewonnen und die historische Opferrolle ins Gegenteil verkehrt werden. Die „Auschwitz-Lüge“ soll dem Existenzrecht des jüdischen Staates Israel die Basis entziehen. An dieser Stelle wird die Bruchlinie deutlich, die den alten Rechtsextremismus mit dem neuen Islamismus verbindet. Der „arabische Antizionismus“ fällt dort auf einen Resonanzboden, wo global organisierte Kommunikationstechniken die Gedankenwelt junger Muslime weltweit zu kolonisieren versuchen. Ein strategisches Zwischenstück bildet der Teil der politischen Linken, der sich, zumeist naiv, an die Seite des palästinensischen „Freiheitskampfes“ stellt. Der „neue“ Antisemitismus saugt kritische Einstellungen gegenüber Israel auf und versucht sie mehrheitsfähig zu machen. Heraus kommt der alte Antisemitismus: der Hass auf jüdisches Leben.

Um drei Typen des neuen alten Antisemitismus gruppieren sich seine gegenwärtig virulenten Erscheinungsformen: um den Antijudaismus, den jüngeren Antisemitismus und den Antizionismus.

1. Der Antijudaismus verbreitet die Lüge ritueller Morde, die Juden von christlichen Ideologen unterstellt wurden. Dabei wird auf die „Protokolle der Weisen von Zion“ angespielt und behauptet, das Judentum wolle die Weltherrschaft erobern.
2. Der jüngere Antisemitismus gipfelte in der Nazi-Diktatur, die alle Juden und alles Jüdische zu exterminieren suchte und in der Ungeheuerlichkeit des fabrikmäßig organisierten Völkermords endete.
3. Der Antizionismus nährt sich aus dem Konflikt zwischen Israel und Palästina. Falsch verstandene Solidarität mit den „Schwächeren“ und maßlose Kritik an den „Stärkeren“ fordern Juden im OSZE-Raum zur

Parteinahme heraus und können Potenziale von Vorurteilen ihnen gegenüber befördern.

Alle drei Formen des Judenhasses, die traditionelle, deren Bedeutung gesunken ist, die im 20. Jahrhundert gefährlichste und die jüngste, gehen in der Nachfolge der zweiten Intifada brisante Mischungsverhältnisse ein. Sie bestätigen ihre jeweiligen historischen Vorgänger und bringen die ihnen innewohnenden Aggressionsanteile ans Licht.

Jede Gesellschaft weist ein gewisses Maß an frei flottierenden Gewaltpotenzialen auf. Je stärker diese Gesellschaften integriert sind, desto schwächer fallen diese Potenziale aus. Modernisieren sie sich, öffnen sich Flanken der Unsicherheit, in die Gewalt hineinstoßen kann. Je schneller das Tempo der Modernisierung ansteigt, desto größer wird der Bedarf, die innere Stabilität auszubalancieren. Die Entwicklung sich modernisierender Gesellschaften wird dann von zerstörerischer Gewalt angefallen, wenn ihre Kräfte schwinden, die Demokratie immer wieder neu als Form der universellen Selbstregierung zu entdecken und zu stärken. Setzen sich im Innern sich modernisierender Gesellschaften organisierte Gruppen fest, die der Demokratie ihren universellen Charakter rauben wollen, dann ist ihre humane Zukunft aufs Äußerste gefährdet. Jene Form des Islamismus, die sich die westliche Lebensart zu ihrer Todfeindin stilisiert hat, verwirkt den Anspruch auf Toleranz.

Die historisch älteren Formen des Antisemitismus konnten im rechten Extremismus lokalisiert werden. Die Sozialdemokratie und die demokratische Linke kämpften, seit es sie gibt, überall im OSZE-Raum gegen den Antisemitismus. Für Freiheit, für Gleichheit, für Brüderlichkeit – das hieß auch: Die Jagd auf Menschen soll beendet werden. Noch in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts hoffte die Sozialistische Internationale, sie werde einer Kultur den Weg ebnen, die niemanden mehr erdrückt. Im Zeitalter der Extreme wurde diese Hoffnung erstickt. Die Gefahr der neuen Formen des Antisemitismus ist auch von Gruppen der Linken nicht rasch genug erkannt worden. Michael Lerner spricht vom „*socialism of fools*“, von dem Teil der Linken, der in die Irre geht, weil er den Terrorismus der Palästinenser mit Freiheitskampf verwechselt. Die wirkliche Auseinandersetzung mit dem neuen alten Antisemitismus steht uns noch bevor. Sie wird das Fundament der Demokratien berühren, auf dem die Institutionen des Zusammenlebens der europäischen Gesellschaften stehen. Wir müssen neue Antworten finden auf die Frage, ob unsere Kräfte ausreichen werden, damit wir die Globalisierung positiv gestalten. Und: Welche Kräfte können wir neu dafür mobilisieren, damit die Modernisierung unserer Gesellschaften gelingt? Schließlich: Wird unser Vorrat an Toleranz hinreichen, den gegenläufigen kulturellen Lebensentwürfen Räume zu öffnen, in denen sie sich entfalten können? Ist uns wirklich bewusst, was Gesellschaften brauchen, die zukunftsfest bleiben wollen: eine neue Politik der kulturellen und sozialen Anerkennung? Eine, die den Mut

zur Integration immer neu aufbringt? Dabei darf Toleranz nicht auf eine passive Rolle verkürzt werden.

Integration versus Fremdenhass

Mehr noch: Die kulturellen Ansprüche dürfen nicht jeweils beziehungslos nebeneinander stehen. Das wäre missverstandene Multikulturalität. Toleranz muss aktiv werden. Das Andere in den Kulturen will ich in seinem eigenen Wert erkennen, weil ich nur so das Gefängnis der Identität verlassen kann. Wer Modernität will, wird den Irrtum hinter sich lassen, die Identität der Person sei gebunden an den Ort der Herkunft. Globalität heißt: Wir leben in einer zivilisatorischen Gemeinschaft der Gemeinschaften der Zivilisationen. Die Mauern, die die kleine Welt geschützt haben, werden abgetragen. Die Grenzen werden durchsichtig. Der Andere wird präsent in meinem Leben und in meinen Gefühlen. Solange er von mir getrennt war, konnte ich ihn ignorieren, wenn ich ihn nicht ablehnen wollte. Der Fremde aber ist der, der heute kommt und morgen bleibt. Der Hass auf ihn ist der Zwilling Bruder des Hasses auf mich selbst. Dem Hass erliegt, wer selbst gedemütigt worden ist. Der dem Zwang erlegen ist, seine Identität immerfort zu reinigen. Der nicht wahrhaben will, wie reich seine Identität wird, wenn er sie über die Schranken der Nation hinaus öffnet, bis er die Grenzen der Identität zum Band der Solidarität aufschließt, das alle Menschen miteinander verbindet.

Deutschland war immer ein Einwanderungsland, wie alle Länder der EU es waren und künftig noch ausgeprägter sein werden. Die westlichsten Staaten der OSZE, die Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada, sind erst durch die Einwanderer geworden, was sie heute sind. Die östlichen Mitglieder der OSZE haben ihre Erfahrungen mit Einwanderung gemacht. Der OSZE-Raum ist geprägt durch den imperialen Gestus von erobernden Einwanderern. Der seltene Fall der Einladung durch den territorialen Grundherrn durchbricht die historische Regel.

Die jüngste Form der Zuwanderung allerdings ist politisch gesteuert. Die generativen Defizite der westeuropäischen Gesellschaften sollen ausgeglichen werden. Seit einigen Jahren sind Menschen mit einem kulturellen Selbstverständnis gerufen worden, das bei uns als neu empfunden wird. Sie wollen kulturell, sozial und politisch anerkannt werden. Bemühen wir uns wirklich, sie in unsere Mitte aufzunehmen? Die Antwort auf diese Frage entscheidet darüber, ob unsere Gesellschaften zukunftsfähig sind. Strengen wir uns nicht stärker an, dann scheitern wir am wachsenden Grundproblem moderner Gesellschaften, an ihrer Fähigkeit zu erfolgreicher Integration. Eine große Gefahr kommt auf uns zu, wenn alle, die um gesellschaftliche Anerkennung kämpfen, sich plötzlich zusammenfinden und alles Leid, das sie empfinden, einem anlasten, weil er einer Minderheit angehört – so könnte die alte Lüge neu erfunden werden, die Juden seien an allem schuld.

Der Antisemitismus ist unser Problem, in allen Staaten der OSZE. Er sucht jede Schranke zu durchbrechen: Anstand, Glauben, Zivilisation. Seine Gewalt trifft uns alle: Juden und Christen und Muslime. Seine teuflischste Ausgeburt ist der Terrorismus. Er reißt alle Grenzen nieder. Sein Ziel ist es, die Menschlichkeit auszulöschen. Seine akute und aktuelle Gefährlichkeit bezieht er aus den Ambivalenzen, die den gesellschaftlichen Konfliktlagen sich beschleunigender Modernisierungsprozesse entspringen. Dort, wo prämoderne kulturelle Verhaltensdispositive sich an vermeintlichen traditionellen Gewissheiten versteifen, sich gegen fließende und sich verflüssigende Modernitätsansprüche zu retten versuchen, wo eine neue Balance kollidierender Wertekonstellationen nicht gefunden wurde, haben rückwärtsgewandte Utopien eine Chance. In solchen prekären Phasen der Transformation können Komplexität reduzierende Identitätskonzepte ihren Platz behaupten. Werden sie ideologisch aufgeladen, können sie die ihnen innewohnenden Gewaltpotenziale zuspitzen und gegen andere, ebenfalls Komplexität reduzierende Identitätskonzepte aggressiv in Stellung bringen. Die Frontlinien verlaufen dann jedoch nicht, wie Samuel P. Huntington zu behaupten versucht, in großformatigen territorialen Konfigurationen, sondern innerhalb der Gesellschaften selbst. Reduzierte Identitätskonzepte müssen sich ihre Feinde suchen, weil sie ihre Austauschverhältnisse dem Irrtum unterwerfen, das Gegenüber der anderen reduzierten Identität suche das Eigene zu zerstören. Die einfachste Form der Reduktion ist die Ethnizität. Sie unterwirft allen in ihr eingeschlossenen dem immer währenden Zwang, sich ethnisch zu reinigen. Schließlich öffnen sich alle Schleusen, die Gewalt zuvor noch eindämmen konnten. Dort also, wo sich lokal lineare Identität festzukrallen sucht, um dem vermeintlichen Ansturm universeller Modernität zu trotzen, und eine minoritäre Identität zum Feind zu stilisieren vermag, droht dem Zusammenleben höchste Gefahr. Sie kann nur gebannt werden, wenn universell geltende Werte neu verhandelt werden. Prozedural muss Fairness für alle Beteiligten gewährleistet sein, damit sie sich das Ergebnis der Verhandlungen zu Eigen machen.

Die jeweiligen Kontexte werden variieren, die Inhalte der Werte müssen in jedem Fall mit dem Horizont der aufgeklärten Moderne verbunden bleiben. Sonst gäbe okzidentales Denken sich selbst auf.

Insofern bleiben die Prozesse, die zur gesellschaftlichen Selbstverständigung führen, unverrückbar der Moderne eingeschrieben. Die Intensität der Arbeit an der Integration jedoch nimmt zu. Ohne eine fest gefügte Basis des gegenseitigen Respekts, der wechselseitig sich zu bestätigenden aktiven Toleranz kann Integration nicht gelingen. Sie wird allen Gesellschaften in der OSZE viel abverlangen. Sie können – jeweils einzeln oder in ihrer Gesamtheit – daran zu Grunde gehen. Aber sie können einzeln oder in ihrer Gesamtheit voneinander und miteinander lernen, wie die bevorstehenden Konflikte bearbeitet und bewältigt werden können.

Die OSZE hat eine einzigartige Chance. Sie kann die in ihrem Raum bestehenden Probleme identifizieren und sie in ihrer Relevanz gewichten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten können sich danach gegenseitig dazu verpflichten, sie zu bearbeiten. Sie tauschen zuvor ihre unterschiedlichen Wahrnehmungen aus und formulieren in zeitaufwendigen multilateralen Verhandlungen jenen Konsens, der mithilft, das jeweilige Problem anzugehen. Bevor jedoch ein Problem als ein zu bearbeitendes erkannt wird, muss das Bewusstsein entsprechend politisch geschärft werden. So war dann auch im Fall des Kampfes gegen den Antisemitismus erst ein Vorlauf notwendig, bis die OSZE sich dieses Themas angenommen hat.

Gesellschaftliche Brisanz haben neue Formen des Antisemitismus in der Folge der zweiten Intifada gewonnen. In einer Reihe westlicher OSZE-Teilnehmerstaaten spitzten sich Ereignisse zu, die als eindeutig antisemitisch zu bewerten waren: in Deutschland, Frankreich, im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden, Belgien und in Griechenland. Ältere Formen des Antisemitismus rückten in Ungarn, Polen, in der Ukraine und in Russland in die öffentliche Wahrnehmung. Die alarmierende Häufung der Ereignisse erreichte zunächst Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Sie nehmen die tektonischen Verschiebungen, die sich innerhalb ihrer Gesellschaften vollziehen, häufig rascher wahr. Im Vorfeld der Berliner Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Jahr 2002 verständigten sich die nationalen Delegationen der USA und Deutschlands darauf, dass der Kampf gegen den Antisemitismus innerhalb der OSZE aufgenommen werden müsse. Am Rande der Jahrestagung fand auf Einladung des US-Kongressabgeordneten Christopher Smith und des Bundestagsabgeordneten Gert Weisskirchen eine Diskussionsveranstaltung statt, die das weitere Vorgehen festzulegen suchte.

Nachdem sich die Parlamentarische Versammlung der OSZE in Berlin in ihrem Beschluss zum gemeinsamen Kampf gegen den Antisemitismus bekannt hatte, wurde alles daran gesetzt, die gouvernementale Ebene davon zu überzeugen, alle Kräfte gemeinsam auf dieses Ziel zu konzentrieren. Auf beiden Ebenen, der parlamentarischen wie der gouvernementalen, waren erhebliche Widerstände zu überwinden. In Deutschland herrschte zunächst die Sorge, man könne auf die Anklagebank geraten, eine Sorge, die von vielen Teilnehmerstaaten geteilt wurde. Häufig war das Argument zu hören, der Kampf gegen den Antisemitismus sei der nationalen Souveränität vorbehalten. Im Übrigen könne man durch seine öffentliche Thematisierung den Antisemitismus gerade erst herbeireden. Übrig blieb am Ende der Versuch, das Thema abzuwehren, weil seine Behandlung geradewegs dazu führe, einen kruden „Antisemitismus“ zu provozieren.

Nachdem jedoch die USA auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Porto gemeinsam mit Deutschland eine Kompromissformel gefunden hatten, war

das Eis gebrochen. Auf zwei Wiener Konferenzen diskutierten im Jahr 2003 Vertreter der Regierungen ein dichtes Bündel von Themen, die eine inhaltliche Basis für die Berliner Konferenz 2004 schufen. Zu der Konferenz hatte die Bundesregierung die OSZE eingeladen und damit Fakten geschaffen, denen sich andere Teilnehmerstaaten nicht entziehen konnten.

Am Anfang stand der aufkeimende Antisemitismus in seiner neuen alten Form. Parlamentarier waren davon alarmiert und hatten die Regierungen dafür gewonnen, gemeinsam etwas dagegen zu unternehmen. Bereits in der Vorbereitung zur Berliner Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung hatten Christopher Smith und Gert Weisskirchen die enge Kooperation mit nichtstaatlichen Organisationen gesucht. Diese sollten von nun an ein entscheidendes strategisches Zwischenstück zwischen der staatlichen, der parlamentarischen und der gesellschaftlichen Ebene darstellen.

Der Kampf gegen den Antisemitismus kann am besten gewonnen werden, wenn die Immunkräfte der Gesellschaft stark genug sind, seinen Angriff abzuwehren. Schließlich ist es die Zivilcourage des Einzelnen, die darüber entscheidet, ob eine Gewalthandlung vor Ort unterbunden wird. In dem Augenblick, in dem die Gefahr aufblitzt, dass Gewalt explodiert, müssen Einzelne aufstehen und denen in den Arm fallen, die zum Einsatz von Gewalt bereit sind. Gewiss muss der Staat den nötigen Rahmen setzen, damit Zivilcourage gefördert wird. Der Staat muss auch Rechtsakte setzen, damit der Antisemitismus in all seinen Formen verurteilt wird. Darüber hinaus trägt er Verantwortung für das politische Klima – ob es offen bleibt für das faire Aushandeln von gesellschaftlichen Konflikten oder ob Minderheiten an den Rand gedrängt werden.

Die Aufgabe der Zivilgesellschaft wiederum ist es, das öffentliche Bewusstsein wach zu halten und zu schärfen. Sie soll lokale Konflikte genau beobachten, mögliche Trendänderungen wahrnehmen und Frühwarnungen abgeben.

Parlamente ihrerseits können zwischen der lokalen, der regionalen, der zentralen und, wie im Fall der OSZE, der transnationalen Ebene vermitteln. Dabei haben sie ein großes Maß an Freiheit, eigenständig zu handeln, verfügen über weitgehende Kontrollbefugnisse und können gemeinsam mit der zuständigen Regierung und der entsprechenden Zivilgesellschaft eine politische Agenda setzen, die deren jeweilige Leistungsfähigkeit optimiert.

Im Zusammenwirken dieser drei Ebenen sind ihre verschiedenen Rollen strikt zu beachten. Die Autonomie der Zivilgesellschaft darf politisch nicht vereinnahmt werden. Das ist nicht allein aus funktionalen Gründen erforderlich. Für zivilgesellschaftliche Gruppen ist es unerlässlich, sich die Fähigkeit zur Kritik zu bewahren.

Die gouvernementale oder die parlamentarische Ebene kann ermüden oder Gefahr laufen, in der konsensorientierten Maschinerie der OSZE Inhalte preiszugeben, was den Kampf gegen den Antisemitismus schwächen würde.

Der Vorlauf zur Berliner OSZE-Konferenz 2004, ihre Vorbereitung, ihr Verlauf und die Ergebnisse lassen hoffen, dass der Kampf gegen den Antisemitismus im OSZE-Raum leichter gewonnen werden kann als wenn sie nicht stattgefunden hätte. Eine endgültige Bewertung steht noch aus. Und doch kann festgehalten werden: Form und Inhalt der Konferenz haben überzeugt.

Die Konferenz

Im Beschluss des Ministerrats von Maastricht über „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ vom Dezember 2003 heißt es, die OSZE „beschließt, die auf der OSZE-Antisemitismuskonferenz am 19. und 20. Juni 2003 in Wien begonnene Arbeit fortzuführen, und begrüßt das Angebot Deutschlands, am 28. und 29. April 2004 in Berlin eine zweite OSZE-Konferenz zu diesem Thema abzuhalten“.²

Zögerlich zunächst, bis zu Beginn der Konferenz dann aber mit wachsender Nachfrage setzte der Andrang auf die Veranstaltung ein. Weit über 600 Teilnehmer aus Regierungen, Parlamenten, internationalen und nichtstaatlichen Organisationen legten Zeugnis davon ab, welchen Rang das Thema inzwischen einnahm. Das spiegelte schon die Tatsache wider, dass neben dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bulgariens Außenminister Solomon Passy, und dem deutschen Außenminister Joschka Fischer als Gastgeber auch US-Außenminister Colin Powell und eine Reihe weiterer Außenminister zu den Delegierten sprachen. Der israelische Staatspräsident Mosche Katzav nutzte die Konferenz zu einem Deutschlandbesuch.

Eingeleitet wurde die Konferenz mit Reden von Simone Veil, Paul Spiegel, Max Jacobson und Elie Wiesel. Eindrucksvoll schlugen sie einen Ton der Ernsthaftigkeit an, der wie ein Generalbass durch die beiden Tage zog und im Schlussakkord von Bundeskanzler Gerhard Schröder aufgenommen wurde. Anlässlich des Empfangs der Delegierten im Bundeskanzleramt hob er als die zentrale Botschaft der Konferenz hervor: „Antisemitismus bedroht die Demokratie.“ Bundespräsident Johannes Rau zog auf der Konferenz eine persönliche Bilanz seiner Präsidentschaft. Sein gesamtes politisches Wirken solle als Arbeit an der Versöhnung verstanden werden. Darüber hinaus nahm er zu einer aktuellen Kontroverse Stellung. Kritik am israelischen Regierungshandeln sei erlaubt, wenn sie fair und offen bliebe, „aber man sollte sich nach meiner Überzeugung sehr um eine angemessene Form bemühen“.³ Alte Stereotypen dürften sich nicht wieder „verfestigen oder gar neu bilden“.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung (MC.DEC/4/03), S. 83-85, hier: S. 84, unter: <http://www.osce.org>.

3 Rede von Bundespräsident Johannes Rau bei der Eröffnung der Antisemitismus-Konferenz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 28. April 2004 in Berlin, unter: <http://www.bundesregierung.de/Reden>.

Menschenwürde und Menschenrechte in Verfassungen festzuschreiben genüge nicht. Stets müssten sie neu erklärt und den Nachwachsenden begründet, vermittelt und vorgelebt werden. „Gelegentlich muss man sie auch wieder neu erkämpfen. Dafür brauchen wir das Engagement vieler Bürgerinnen und Bürger.“⁴

In vier Sitzungen, die von Plenarversammlungen zu Beginn und am Ende der Konferenz eingerahmt waren, wurde an den zentralen Themen der Konferenz gearbeitet. Die vier Sitzungen wurden von Workshops, die spezielle Themen berieten, begleitet.

(1) Sitzung 1 debattierte über legislative und institutionelle Mechanismen sowie Handlungsmöglichkeiten von Regierungen, einschließlich der Strafverfolgung. Delegierte präsentierten aus ihrer Sicht Beispiele bewährter Praktiken und forderten dazu auf, eine umfassende Strategie zu entwickeln, in die die unterschiedlichen Ansätze zur Bekämpfung des Antisemitismus eingepasst werden sollten. Gesetze gegen Hassdelikte („*hate crime*“) seien darin ein unverzichtbares Element. Alle Akteure seien in die Formulierung einer solchen Strategie einzubeziehen: der Staat und Vertreter der Gesellschaft; Repräsentanten aus dem Bildungswesen, den Medien und den Kirchen seien besonders aufgerufen. Die spanische Delegation setzte einen besonderen Akzent mit ihrem Vorschlag, im Frühjahr 2005 zur nächsten OSZE-Antisemitismuskonferenz nach Cordoba einzuladen, sollte das Ministerratstreffen der OSZE im Dezember 2004 eine Folgekonferenz beschließen.

(2) Sitzung 2 arbeitete die Rolle von Regierungen und Zivilgesellschaften bei der Förderung von Toleranz heraus. Zu Beginn betonten verschiedene Delegierte, dass Intoleranz auch ein Ergebnis des Verlusts der Erinnerung an die Gräueltaten des Holocaust sei. Die Erinnerung an den Holocaust sollte uns lehren, wachsam zu sein, auch deshalb, damit wir ständig handlungsfähig bleiben. Denn Antisemitismus trete immer wieder neu auf. Deshalb sei auch der Kampf gegen den Antisemitismus ein Teil des Kampfes gegen Intoleranz in jeder Form. Regierungen und Zivilgesellschaften müssten einander gegenüber offen sein und der Verharmlosung, Antisemitismus sei ein unvermeidlicher Nebeneffekt interethnischer Konflikte, entgegentreten. Toleranz und Hass wurden als erlerntes Verhalten beschrieben. Deshalb seien Bildung und Erziehung so entscheidend. Andere Kulturen zu kennen und ihnen mit Respekt zu begegnen, müsse in allen Schulen gelehrt werden. Die OSZE müsse ihre Instrumente, insbesondere das BDIMR, den HKNM und den Medienbeauftragten, gezielter zur Bekämpfung des Antisemitismus einsetzen; das BDIMR solle die Staaten dabei unterstützen, systematisch Daten über Hassdelikte zu sammeln, den Dialog zu fördern und den Parlamenten Informationen zu politischem Handeln anzubieten. Darüber hinaus forderte ein Delegierter, dass die OSZE das Amt eines Hohen Repräsentanten zur Intensivierung des Kampfes gegen den Antisemitismus einrichten solle.

4 Ebenda.

(3) Sitzung 3 befasste sich mit der Rolle von Bildung und Erziehung. Die Diskussionsteilnehmer stimmten darin überein, dass der Lehrerausbildung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden müsse, da eine qualitativ hochwertige Erziehung zur Bekämpfung des Antisemitismus eine höhere Qualität des Unterrichts voraussetze. Ebenso notwendig sei es, Forschung intensiver zu fördern, damit die Schulbildung über den Holocaust verbessert wird. Dafür seien spezifische Lehrpläne und die Überprüfung der Schulbücher auf antisemitische Inhalte erforderlich. Die Religionsgemeinschaften wurden aufgefordert, den interreligiösen Dialog zu forcieren und gemeinsam auf die gegenseitige Anerkennung aller Kulturen hinzuarbeiten. Die Bedeutung der Zivilgesellschaft bei der Erziehung zur Bekämpfung des Antisemitismus wurde unterstrichen. Unterschiedliche zivilgesellschaftliche Gruppen könnten erheblich dazu beitragen, auf lokaler Ebene ein Klima des gegenseitigen Respekts zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die herausragende Bedeutung der Medien verwiesen. In manchen OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen arabische Fernsehsender empfangen werden können, führten deren von antiisraelischen Vorurteilen geprägte Programme zu einem Wiederaufleben von Antisemitismus. Ein wesentliches Ergebnis war, dass die Lehrer selbst immer neu lernen sollten, wie Vorurteile entstehen und wie sie am besten bei ihrer Entstehung bekämpft werden können.

(4) Sitzung 4 befasste sich mit der Rolle der Medien bei der Verbreitung und der Bekämpfung von Vorurteilen. Antisemitismus kann durch Medien „industrialisiert“ werden. Werden Informationen durch Massenmedien reißerisch aufbereitet, können sie Gewaltbereitschaft fördern. Journalisten und Herausgeber sollten einen „Verhaltenskodex“ zur verantwortungsbewussten Darstellung von Ereignissen erarbeiten. Medienorganisationen sollten Journalisten, die für Minderheitengemeinschaften schreiben, professionelle Ausbildungsmöglichkeiten anbieten. Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit sollte dazu ermutigt werden, auch weiterhin Toleranz aktiv zu fördern. Zivilgesellschaftliche Gruppen sollen künftig das Internet häufiger nutzen, um Informationen gegen den Antisemitismus wirkungsvoller zu platzieren. Der kritische Umgang mit Medien muss in Bildung und Erziehung erworben werden. Jugendliche müssen ermutigt werden, Inhalte von Massenmedien zu überprüfen und sich gegen Missbräuche zur Wehr zu setzen.

(5) Die Schlussitzung bilanzierte den Ertrag der Konferenz. Sie bestätigte die Verantwortung und die Verpflichtung der Delegationen, den Kampf gegen den Antisemitismus auch nach der Konferenz aktiv fortzusetzen. Zur Rolle der Regierungen, der Parlamente, der Zivilgesellschaften und der OSZE-Institutionen wurden praktische Vorschläge erörtert. Es sollten Netzwerke aufgebaut werden, damit die entsprechenden Stellen effektiver zusammenarbeiten können; so sollte z.B. das BDIMR eng mit Institutionen wie ECRI und EUMC, die sich ebenfalls mit der Sammlung von Daten befassen, kooperieren.

Solomon Passy fasste die Ergebnisse der Konferenz in der „Berliner Erklärung der OSZE“ zusammen. In ihr heißt es:

„[...] in der Erkenntnis, dass der Antisemitismus nach seiner vernichtendsten Ausprägung im Holocaust nun unter neuen Erscheinungs- und Ausdrucksformen auftritt, die gemeinsam mit anderen Formen der Intoleranz eine Bedrohung der Demokratie, der Werte der Zivilisation und somit der Sicherheit insgesamt in der OSZE-Region und darüber hinaus darstellen, insbesondere besorgt darüber, dass diese Feindseligkeit gegenüber Juden – als Einzelpersonen oder in ihrer Gesamtheit – aus rassistischen, sozialen und/oder religiösen Gründen sich in verbalen und physischen Angriffen und in der Schändung von Synagogen und Friedhöfen äußert,

1. verurteilen [die OSZE-Teilnehmerstaaten] vorbehaltlos alle Erscheinungsformen des Antisemitismus und alle anderen gegen Personen oder Gemeinschaften gerichteten Akte von Intoleranz, Hetze, Übergriffen oder Gewalt aufgrund ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer religiösen Überzeugung, wo immer sie vorkommen;
2. verurteilen [sie] ferner alle durch Antisemitismus oder irgendwelche anderen Formen von Hass oder Intoleranz aus religiösen oder rassistischen Gründen motivierten Angriffe, darunter Anschläge gegen Synagogen und andere religiöse Plätze, Stätten und Heiligtümer;
3. erklären [sie] unmissverständlich, dass internationale Entwicklungen oder politische Fragen, darunter auch jene in Israel oder andernorts im Nahen Osten, niemals eine Rechtfertigung für Antisemitismus sind.

Darüber hinaus halte ich fest, dass der Ministerrat von Maastricht in seinem Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung den Ständigen Rat beauftragt hat, ‚weiter Mittel und Wege zu erörtern, wie die OSZE und die Teilnehmerstaaten Toleranz und Nichtdiskriminierung in allen Bereichen noch nachhaltiger fördern können‘ [...]

1. Die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichten sich,
 - danach zu trachten, dass ihre Rechtsordnung für ein sicheres Umfeld sorgt, in dem alle Lebensbereiche frei von antisemitischen Übergriffen und frei von antisemitischer Gewalt und Diskriminierung sind;
 - [...] erzieherische Programme zur Bekämpfung des Antisemitismus zu fördern;
 - die Erinnerung an die Tragödie des Holocaust wach zu halten, gegebenenfalls deren Vermittlung im Unterricht zu fördern und sich für die Achtung aller ethnischen und religiösen Gruppen einzusetzen;

- gegen Hassdelikte vorzugehen, zu denen durch rassistische, fremdenfeindliche und antisemitische Propaganda in den Medien und im Internet angestiftet werden kann;
 - zu diesbezüglichen Bemühungen internationaler Organisationen und NROs zu ermutigen und diese zu unterstützen;
 - verlässliche Informationen [...] zusammenzutragen und auf dem neuesten Stand zu halten [...] regelmäßig an das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) weiterzuleiten und öffentlich zugänglich zu machen [...]
 - mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zusammenzuarbeiten, um Verfahren zur regelmäßigen Prüfung des Problems Antisemitismus festzulegen;
 - zur Entwicklung eines Informationsaustauschs zwischen Experten in geeigneten Foren über bewährte Praktiken und Erfahrungen bei der Strafverfolgung und bei erzieherischen Maßnahmen zu ermutigen.
2. Sie beauftragen das BDIMR,
- in uneingeschränkter Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Institutionen sowie mit dem Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (UNCERD), der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) und anderen einschlägigen internationalen Institutionen und NROs antisemitische Vorfälle im OSZE-Raum genau zu verfolgen und dafür alle verfügbaren verlässlichen Informationen heranzuziehen;
 - über seine Erkenntnisse dem Ständigen Rat und dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension Bericht zu erstatten und diese Erkenntnisse zu veröffentlichen.
 - Diese Berichte sollten auch bei Entscheidungen über Prioritäten für die Arbeit der OSZE auf dem Gebiet der Intoleranz berücksichtigt werden;
 - im gesamten OSZE-Raum Informationen über bewährte Praktiken zur Verhütung und Bekämpfung des Antisemitismus systematisch zu sammeln und zu verbreiten und die Teilnehmerstaaten auf Ersuchen bei ihren Bemühungen im Kampf gegen den Antisemitismus zu beraten.”

Mit der „Berliner Erklärung“ und den Ergebnissen der OSZE-Konferenz vom April 2004 haben sich die Teilnehmerstaaten eine verlässliche Grundlage für den Kampf gegen den Antisemitismus geschaffen. Gelingt es dem OSZE-Ministerrat im Dezember 2004, diesen Erfolg in einen präzisen Aktionsplan umzusetzen, der die Mitglieder auf überprüfbare Verhaltensnormen festlegt, dann werden die Instrumente in diesem Kampf sowie ihr Einsatz optimiert. An einem Kriterium kann gemessen werden, ob der Erfolg auch in die Zukunft trägt: Gelingt es, den Posten eines Hohen Repräsentanten zu schaffen,

der im OSZE-Raum weitgehend unabhängig antisemitische Vorfälle untersuchen kann und in den Stand versetzt wird, eine angemessene Politik voranzutreiben, dann ist der entscheidende Schritt getan.

Schlussfolgerungen

Um den Antisemitismus im OSZE-Raum zu besiegen, bedarf es einer großen gemeinsamen Anstrengung der Staaten und der internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaften und der Parlamente. Sie haben sich im April 2004 auf Initiative der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zusammengefunden. Das Ziel der gemeinsamen Anstrengung ist es, antisemitische Vorurteile gesellschaftlich zu ächten. Dieses Ziel zu erreichen kann am ehesten gelingen, wenn gesellschaftliche und politische Akteure gemeinsam handeln. Dazu haben die Berliner Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und die Berliner OSZE-Konferenz der Regierungen ihren Beitrag geleistet. Zivilgesellschaftliche Gruppen waren aktiv an diesen Konferenzen beteiligt und haben sie inhaltlich mitbestimmt.

Weil Demokratien stärker sind, werden am Ende der Antisemitismus und mit ihm die Intoleranz unterliegen, weil die Kräfte der Toleranz den Vorurteilen überlegen sind.

Hannah Arendt hat dem Bösen ins Gesicht gesehen. Es war das Gesicht von Eichmann. Und sie war erschreckt über das, was sie erkannte: Das Böse war in die Gestalt des Banalen geschlüpft. Und so beginnt das Böse: banal. Jeder kann auf der Todesliste stehen. Und dann wird gemordet: der Mensch, die Zivilisation, die Demokratie.

Den Kampf gegen den Antisemitismus führen wir nicht allein, um Menschen jüdischen Glaubens zu schützen. Wir führen diesen Kampf auch, weil wir uns selbst vor einem neuen Absturz in die Barbarei schützen wollen. Demokratie aber ist stärker als der Hass. Denn: „Politik ist die angewandte Liebe zum Leben.“ (Hannah Arendt)

Bildung in Zentralasien – Aktuelle Trends und Chancen für umfassende Sicherheit

Das Thema Bildung wurde vom amtierenden bulgarischen Vorsitz zu einem der inhaltlichen Schwerpunkte der OSZE für das Jahr 2004 erklärt. Am 5. April 2004 eröffnete der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der bulgarische Außenminister Solomon Passy, in Taschkent eine eintägige Konferenz mit dem Titel „Bildung als Zukunftsinvestition“. An der Konferenz nahmen die Bildungsminister Afghanistans, Kirgisistans, Tadschikistans und Usbekistans,¹ Vertreter internationaler Organisationen wie der Weltbank (WB), der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen (UNICEF) sowie Vertreter von Forschungseinrichtungen wie dem Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg und der OSZE-Akademie in Bischkek teil. Anliegen der Konferenz war es, Politikern, Geberorganisationen und Bildungsexperten eine Plattform zu bieten, um Probleme und Potenziale von Bildung in Zentralasien zu diskutieren und mögliche gemeinsame Projekte zu erarbeiten.

Im vorliegenden Beitrag sollen die wichtigsten aktuellen Entwicklungen in den Bildungssystemen der zentralasiatischen Staaten dargelegt und analysiert sowie die Handlungsmöglichkeiten der OSZE in diesem spezifischen Feld aufgezeigt werden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf dem immens wichtigen Zusammenhang von Bildung und Arbeitsmarkt.

Bildung und das Konzept umfassender Sicherheit

Eines der wichtigsten Ziele der OSZE ist die Schaffung gleicher und ungeteilter Sicherheit in ihrem gesamten Gebiet. Sie folgt dem Konzept der umfassenden und kooperativen Sicherheit, das auf dem gleichen Recht aller Teilnehmerstaaten basiert. Zum einen berührt dieses Konzept eine Reihe sicherheitsrelevanter Themen: von konventioneller Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen über vorbeugende Diplomatie, Achtung der Menschenrechte und Wahlbeobachtung bis hin zur Schaffung von Sicherheit in ökonomischen Angelegenheiten und im Umweltbereich. Zum anderen zielt eine Politik der umfassenden Sicherheit darauf ab, nationale und internationale Sicherheit durch Kooperation und auf der Basis gemeinsamer normativer Werte miteinander zu verbinden. Die Charta von Paris appelliert an die Teil-

1 Zentralasien umfasst die fünf Länder Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Kasachstan und Turkmenistan waren auf der Konferenz nicht vertreten. Afghanistan wurde als OSZE-Kooperationspartner einbezogen.

nehmerstaaten, ihre Zusammenarbeit zu intensivieren, um gemeinsame Lösungen für ökonomische, soziale, ökologische und humanitäre Probleme zu finden und dadurch soziale Stabilität und Sicherheit zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten.

Weltweit haben Erfahrungen gezeigt, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Bildung und der Schaffung dauerhafter Sicherheit gibt. Die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen bestätigte am 12. Dezember 1997, „dass die Grundbildung für alle unverzichtbar ist, wenn die Ziele der Beseitigung der Armut, der Verminderung der Kindersterblichkeit, der Eindämmung des Bevölkerungswachstums, der Herbeiführung der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Gewährleistung einer bestandfähigen Entwicklung, des Friedens und der Demokratie erreicht werden sollen“.² Im Aktionsprogramm der „Internationalen Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien“ vom Dezember 2001, die von der OSZE in Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) organisiert wurde, werden Bildungsmaßnahmen als wichtiges Instrument zur Bekämpfung und Verhinderung von Terrorismus genannt.³

Bildung ist von großer Bedeutung, um eine sichere Zukunft zu gewährleisten. Die Fähigkeit einer Regierung, auf Herausforderungen im Sicherheitssektor einzugehen, hängt in hohem Maße von der Qualität des Humankapitals ab. Um ein umfassendes Sicherheitsverständnis zu fördern und Menschen von einem zivilisierten Verhalten zu überzeugen, ist es notwendig, die Inhalte sowie die Art und Weise des Lernens und Lehrens über Kommunikation, Koexistenz und Kooperation neu zu konzeptualisieren.

Bisher ist es den zentralasiatischen Staaten nicht gelungen, Sicherheitsbelange mit langfristigen Bildungszielen zu verknüpfen. Die derzeitigen Bildungssysteme bereiten Schulabgänger nicht darauf vor, einen nachhaltigen und nützlichen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und damit zur Armutsbekämpfung und zur Stabilität zu leisten. Die Lücke zwischen den Anforderungen des Marktes und den Kenntnissen, die in den Schulen vermittelt werden, klafft Jahr für Jahr weiter auseinander. Die Zahl arbeitsloser Jugendlicher und junger Erwachsener wächst stetig. Diese „verlorene Generation“ bildet eine ernst zu nehmende potenzielle Konfliktquelle für die nationale und regionale Sicherheit. Wie der Politikwissenschaftler Henrik Urdal in einer Analyse bewaffneter Konflikte zwischen 1950 und 2000 zeigen konnte, tendieren junge Erwachsene weit eher zur Beteiligung an Aufständen, wenn sie darin

2 Vereinte Nationen, Die Generalversammlung, 70. Plenarsitzung, 12. Dezember 1997, 52/84. Bildung für alle, unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-52/52band3.pdf>.

3 Vgl. Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism. Programme of Action, 14. Dezember 2001.

eine Möglichkeit sehen, sich ein Einkommen zu verschaffen, und keine Alternative zu Arbeitslosigkeit und Armut haben.⁴

Investitionen in Bildung zahlen sich häufig nicht sofort aus, haben aber nachhaltige Auswirkungen. Bildung verändert Ideen und Normen und trägt dadurch zur Neudefinition von Gedanken, Werten und Verhalten bei. Aus diesem Grund ist die Verbesserung von Bildung und die Anpassung von Bildungsstandards an die Anforderungen demokratischer Gesellschaften ein langfristiger Prozess, der intensiven Engagements über viele Jahre hinweg bedarf.

Bildung und Transition

Zu Beginn der 1990er Jahre unterstrichen zahlreiche Veröffentlichungen, die sich mit sozialen Faktoren in den fünf zentralasiatischen Staaten – Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan – beschäftigten, die positive Bedeutung dessen, dass es hier kaum Analphabetismus gab. Sie setzten ihre Hoffnung für eine zukünftige dynamische Entwicklung u.a. auf die relativ hohen Bildungsstandards in der Region. Uwe Halbach wies jedoch bereits 1993 darauf hin, dass „[...] auch in Bezug auf das Bildungssystem Potemkinsche Dörfer aus Zahlen und Lehrer-Schüler-Quoten errichtet worden [waren], die Missstände verschleierten“.⁵

Die Probleme, die den jeweiligen Bildungssystemen bereits in der sowjetischen Ära innewohnten, haben sich im Verlaufe der letzten Dekade in unterschiedlichem Maße verfestigt und vergrößert. Innerhalb von zehn Jahren haben die zentralasiatischen Staaten, die von einer relativ einheitlichen Ausgangsposition im Bildungswesen ihren Weg in die Unabhängigkeit antraten, zum Teil recht unterschiedliche Entwicklungen vorzuweisen. Alle fünf Staaten durchlaufen einschneidende Veränderungen sowohl im politischen als auch im ökonomischen System. Die Gleichzeitigkeit beider Prozesse ist eine Herausforderung für die jeweiligen Regierungen und Verwaltungen, aber auch für die Bevölkerung. Dabei hat jeder der Staaten einen anderen Weg eingeschlagen, um Reformen zu entwickeln und zu implementieren, und die Region kann daher nicht pauschal als Einheit betrachtet werden. Dessen ungeachtet gibt es jedoch eine Reihe von Entwicklungen, die symptomatisch für alle fünf Staaten sind und in den jeweiligen Bildungssystemen zu ähnlichen Problemen geführt haben:

- Staatliche Ausgaben für Bildungsprogramme wurden im letzten Jahrzehnt deutlich gekürzt.

4 Vgl. Henrik Urdal, *The Devil in Demographics. The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950-2000*, New Orleans 2002, S. 6, unter: http://www.prio.no/files/file40641_youthbulgesurdal.pdf.

5 Uwe Halbach, *Die zentralasiatischen Republiken*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bonn 1993, S. 143.

- Die Anzahl der Kinder im schulpflichtigen Alter ist ungebrochen hoch. In vier der fünf Länder ist ein Drittel der Bevölkerung jünger als 14 Jahre, in Kasachstan ein Viertel.
- Die erwachsene Bevölkerung sieht sich mit der Herausforderung konfrontiert, ihre Kinder auf eine sich ständig verändernde Umgebung vorbereiten zu müssen, die sie selbst nur schwer einschätzen kann.
- Die Differenz zwischen den Lerninhalten an den Schulen und den Erfordernissen des Arbeitsmarktes wird immer größer.
- Die Lehrpläne und Lehrbücher sind nicht auf den Erwerb flexiblen Wissens, das auf unterschiedliche Situationen angewendet werden kann, ausgerichtet. Kindern wird beigebracht, was sie zum Bestehen von Prüfungen, nicht aber, was sie für das wirkliche Leben brauchen.
- Obwohl die Bürger in allen fünf Ländern das Recht auf kostenlose Sekundarbildung haben, werden die Möglichkeiten des Zugangs zu Bildung zunehmend vom Familieneinkommen und vom jeweiligen Wohnort bestimmt.

Bevor ausführlicher auf diese und andere Problemen eingegangen wird, sei an dieser Stelle ein kurzer Blick auf die Bildungssysteme der fünf zentralasiatischen Staaten erlaubt.

Grund- und Sekundarschulbildung

Im Rahmen einer 1989 in der ehemaligen Sowjetunion durchgeführten Reform des Bildungswesens wurde die Schulpflicht formal von acht auf neun Jahre erhöht. Die Hochschulreife erlangte man in der Sowjetunion nach elfjähriger Schulzeit oder durch die Kombination aus einer neunjährigen Schulbildung und dem anschließenden Besuch einer Fachschule (russ.: *technikum, utschischtsche*). Die Lehrpläne waren in allen Republiken einheitlich, Unterschiede gab es jedoch hinsichtlich der Unterrichtssprache. Neben Russisch wurde in der Sprache der Titulnation der jeweiligen Sowjetrepublik sowie in den Sprachen großer Bevölkerungsgruppen unterrichtet. Dabei galt der Unterricht an „russischen Schulen“ jedoch als besser und erleichterte den späteren Zugang zum höheren Bildungswesen.

Im Zuge der Bildungsreformen nach dem Zerfall der Sowjetunion kam es in den zentralasiatischen Staaten zu einer Nationalisierung des Bildungswesens. Die Umstrukturierungen hatten zur Folge, dass viele der Lehrbücher unbrauchbar wurden, da sie weder sprachlich noch inhaltlich den neuen Ansprüchen gerecht wurden. Die Abwanderung der russischsprachigen Bevölkerung führte zum Verlust qualifizierter Lehrkräfte an Schulen und Hochschulen. Gleichzeitig waren alle fünf Staaten mit der Aufgabe konfrontiert, eigene Lehrpläne zu entwickeln und die dafür notwendigen institutionellen und per-

sonellen Kapazitäten aufzubauen. In der sowjetischen Ära waren die Lehrpläne zentral in Moskau erarbeitet worden.

Heute stellt sich die Situation des Bildungswesens in den vier Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan wie folgt dar: Die Kinder werden im Alter von sechs oder sieben Jahren eingeschult. Die Grundschulbildung dauert vier Jahre, die Sekundarbildung fünf Jahre. Die Schulpflicht beträgt neun Jahre. Die Hochschulreife wird nach elfjähriger Schulzeit erlangt. Lyzeen und Colleges, die vermehrt in den letzten Jahren gegründet wurden, offerieren in Zwei- oder Drei-Jahres-Programmen einen Abschluss, der ebenfalls zum Hochschulzugang berechtigt. Im Bildungswesen gibt es eine zunehmende Zahl privater Bildungsträger, der Zugang zu den Studienplätzen an solchen „Eliteeinrichtungen“ ist begehrt und teuer.

Besonders gravierende Einschnitte hat es in jüngster Zeit im Bildungssystem Turkmenistans gegeben. Die Bestrebungen von Präsident Saparmurat Nijasow, das Bildungswesen zu nationalisieren, erreichten am 1. Juni 2004 ihren vorläufigen Höhepunkt. An diesem Tag verloren alle Hochschulabschlüsse, die außerhalb Turkmenistans erlangt wurden, ihre Gültigkeit; Angestellten des öffentlichen Dienstes, die einen solchen Abschluss haben, droht die Entlassung.⁶

Obwohl sich die Schulpflicht in den zentralasiatischen Staaten gegenüber der sowjetischen Ära *de jure* nicht verändert hat, gibt es *de facto* mehrere Unterschiede. So verlässt eine wachsende Zahl Jugendlicher die Schule unmittelbar nach der 9. Klasse, um als ungelernete Arbeitskräfte auf dem Basar oder in der Landwirtschaft zu arbeiten. Insbesondere in Tadschikistan ist nach der 9. Klasse auch eine zunehmende Ungleichheit zwischen Jungen und Mädchen zu verzeichnen. Viele Familien sind nicht bereit, über die Minimalanforderung hinaus in die Bildung ihrer Töchter zu investieren, da diese üblicherweise nach der Heirat ihr Elternhaus verlassen. Eine Investition in Bildung, die über die Pflichtschuljahre hinausgeht, lohnt sich aus Sicht eines Haushalts daher nur für männliche Familienangehörige.

Generell sind alle zentralasiatischen Staaten nicht mehr in der Lage, die Erfüllung der Schulpflicht durchzusetzen und zu kontrollieren, was sinkende Einschulungsraten und eine abnehmende Zahl von Schulbesuchen zur Folge hat. Obwohl die Angaben über Einschulungsraten je nach Quelle variieren, kann davon ausgegangen werden, dass in Tadschikistan die größten Einschnitte gegenüber der Sowjetzeit zu verzeichnen sind.⁷ Darüber hinaus fehlen insbesondere in den städtischen Gebieten Kinder sehr häufig in der Schule, weil sich auf den größeren Basaren mehr Möglichkeiten für Gelegenheitsarbeiten bieten. Nicht zuletzt sei auch auf die staatlich geförderte Kinderarbeit hingewiesen. Sowohl in Usbekistan als auch in Turkmenistan wer-

6 Vgl. http://www.eurasianet.org/departments/rights/articles/eav050504_pr.shtml.

7 In einem Interview schätzt Iveta Silova, Bildungsberaterin für USAID, die Schulbesuchsraten in Tadschikistan auf 84, in Usbekistan auf 88 und in Kirgisistan auf 89 Prozent. Siehe: http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav090703a_pr.shtml.

den von Anfang September bis mindestens Ende November Kinder und Jugendliche bei der Baumwollerrnte eingesetzt. Während kleinere Kinder am Abend nach Hause zurückkehren, müssen die älteren Kinder und Jugendlichen auf den Feldern in Zeltlagern übernachten und die Kosten für ihre Verpflegung selbst tragen.

Berufsbildung

Die Ausgestaltung der Berufsbildung gehört nach Meinung der Vertreter zahlreicher internationaler Organisationen zu den vordringlichsten Problemen bei der Reform des Bildungswesens in den zentralasiatischen Staaten. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht der Weltbank hält fest: „Die Auswirkungen der Marktwirtschaft auf Bildung unterscheiden sich grundlegend von denen der Planwirtschaft, aber sie sind recht einfach zu erkennen.“⁸ Welche Auswirkungen sind das?

In einer Marktwirtschaft werden sowohl Universitätsabsolventen als auch qualifizierte Arbeitskräfte benötigt. Ein Blick auf die zentralasiatischen Staaten zeigt jedoch, dass die Zahl der Berufsschüler weit hinter der der Universitätsabsolventen zurückbleibt. Darüber hinaus fehlt es an geeigneten Arbeitsplätzen für Letztere. Dieses Ungleichgewicht resultiert aus der Tatsache, dass bestimmte Berufe weit mehr gesellschaftliches Ansehen genießen als andere. Während immer mehr Absolventen aus den juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten auf dem bereits gesättigten Arbeitsmarkt miteinander konkurrieren, fehlen zunehmend qualifizierte und sachkundige Landwirte, medizinisches Personal, Bürokaufleute, Handwerker, Servicekräfte usw. Eine Folge davon ist, dass auf den Basaren und Märkten aller zentralasiatischer Staaten weit mehr importierte Waren zu finden sind als Güter aus örtlicher Produktion.

Um die Perspektiven kleiner und mittlerer Unternehmen im lokalen Kontext zu stärken, ist eine verbesserte und an den Bedürfnissen des Marktes orientierte Berufsausbildung von vordringlicher Bedeutung. Bisher überwiegt, wie auch in der sowjetischen Ära, eine stark verschulte außerbetriebliche Berufsausbildung. Die Einrichtung neuer Schultypen – so genannter „Berufs-Colleges“ – zum Beispiel in Usbekistan, kann nicht über die grundlegenden Probleme hinwegtäuschen: Zum einen spiegelt sich der Mangel an Kommunikation zwischen Unternehmen und Berufsschulen in Lehrplänen wider, die größtenteils auf theoretisches statt auf praktisches Wissen abzielen. Zum anderen wird zu wenig Wert auf die Vermittlung von Lernkonzepten gelegt, die den Absolventen der Berufsschulen lebenslanges Lernen und damit eine ge-

8 The World Bank, Europe and Central Asia Region, Human Development Sector: Hidden Challenges to Education Systems in Transition Economies. Education Sector Strategy Paper 14, unter: [http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Hidden+Challenges+to+Education/\\$File/ECA_layout.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/Attachments/Hidden+Challenges+to+Education/$File/ECA_layout.pdf) (eigene Übersetzung).

gebenenfalls notwendige berufliche Neuorientierung ermöglichen. Lebenslanges Lernen ist eine der Voraussetzungen für die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Ein intensiver Dialog zwischen Unternehmern, Konsumenten und den Berufsschulen wäre eine der Möglichkeiten, die Lehrpläne neu zu gestalten.

Problematische Trends

Die problematischen Entwicklungen der Bildungssysteme in den zentralasiatischen Staaten werden durch die gleichzeitig stattfindenden wirtschaftlichen Umstrukturierungen potenziert. Die Situation der erwachsenen Bevölkerung ist von drei Trends gekennzeichnet.

- (1) *Arbeitslosigkeit und Arbeitsmigration*: Die wirtschaftlichen Reformen und strukturellen Veränderungen in allen fünf zentralasiatischen Staaten haben zu einer steigenden Zahl von Arbeitslosen bzw. von Personen ohne reguläre Beschäftigung geführt. Ein Großteil der Bevölkerungen arbeitet als Saisonkräfte in der Landwirtschaft oder wandert auf der Suche nach Arbeit in andere Staaten ab. Hunderttausende Personen migrieren saisonal von Tadschikistan nach Russland, von Usbekistan nach Kasachstan oder von Kirgisistan nach China, um Geld zu verdienen. Männer wie Frauen, die ihre Arbeitskraft als Tagelöhner anbieten, sind in den frühen Morgenstunden in der Nähe großer Basare zu finden. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes können häufig nicht von ihrem Gehalt leben und sind auf zusätzliche Einkommen angewiesen. Viele von ihnen haben einen Zweitjob in der informellen Wirtschaft, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können.
- (2) *Zunehmende Geschlechterungleichheit*: Während der Anteil von Mädchen in den Schulen mit zunehmendem Alter abnimmt, lässt sich bei der Erwachsenenbildung ein gegenläufiger Trend feststellen. Frauen zeigen großes Interesse an zusätzlicher Berufsausbildung, Männer hingegen kaum. Nach Aussagen der Vertreter internationaler Organisationen scheinen Männer keine Verbindung zwischen lebenslangem Lernen und einer guten Ausbildung auf der einen Seite und besseren Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Aufstiegsmöglichkeiten und einem höheren Einkommen auf der anderen Seite zu sehen. Interviews mit den Vertretern lokaler nichtstaatlicher Organisationen belegen, dass Frauen sich offenbar leichter und flexibler an die sich verändernden sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen, während Männer eher traditionellen Rollenmustern verhaftet bleiben. Aus diesem Grund ist es besonders wichtig, das Bewusstsein in der Bevölkerung dafür zu stärken, dass unter marktwirtschaftlichen Bedingungen die Qualität der Ausbildung eine entscheidende Rolle dabei spielt, sowohl das individu-

elle als auch das familiäre Einkommen zu erhöhen, und dass lebenslanges Lernen ein wichtiger Mechanismus zur Reduzierung und Verhinderung von Armut ist.

Natürlich darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das Konzept lebenslangen Lernens in Zentralasien mit unterschiedlichen Geschlechternormen kollidiert. In erster Linie sehen Männer sich als Ernährer der Familie. Bereits von männlichen Jugendlichen wird erwartet, dass sie einen Beitrag zum Haushaltsbudget leisten. Tatsächlich ist Kinderarbeit in zunehmendem Maße eine Überlebensstrategie für viele Haushalte. Die Schulabbrecherquoten bei Jungen zeigen, dass Bildung im Gegensatz zu wirtschaftlichen Aktivitäten, die keinen formalen Schulabschluss erfordern, immer mehr an Bedeutung verliert. Dieser Trend setzt sich fort, wenn die Jungen älter werden und ihre eigene Familie gründen. Aus diesem Grund sollten internationale Organisationen sich nicht nur auf den Zugang von Mädchen zu Bildungseinrichtungen konzentrieren, sondern auch den Jungen adäquate Beachtung schenken.

- (3) *Zunehmender Analphabetismus*: Ein dritter alarmierender Trend ist der zunehmende Analphabetismus in der erwachsenen Bevölkerung. Sowohl Usbekistan als auch Turkmenistan haben ein neues Alphabet eingeführt, ohne gleichzeitig ausreichend Umschulungskurse für Erwachsene anzubieten. Die junge Bevölkerung beherrscht umgekehrt die kyrillische Schrift oft nur noch unzureichend. Dadurch hat sie Probleme bei der Zeitungslektüre, beim Ausfüllen offizieller Dokumente und beim Zugang zu (klassischer) Literatur. Bilinguale Erziehung ist eine der größten Herausforderungen für die Bildungssysteme aller zentralasiatischer Staaten und gleichzeitig einer der determinierenden Faktoren für die Herausbildung regionaler Märkte.

Wenn es zukünftig nicht gelingt, in den zentralasiatischen Staaten eine bessere Verbindung zwischen Bildung und Arbeitsmarkt herzustellen, ist es wahrscheinlich, dass sich die derzeitigen Trends verstärken und zu ernsthaften Destabilisierungsfaktoren entwickeln werden. Weltweite Erfahrungen haben gezeigt, dass Arbeitslose weit eher geneigt sind, sich an gewaltsamen Auseinandersetzungen zu beteiligen, um ihre ökonomische Situation zu verbessern. Personen mit einer guten Ausbildung hingegen suchen, sofern sie gesellschaftlich integriert sind, eher nach friedlichen Mitteln, um Konflikte zu lösen, und sind eher in der Lage, in schwierigen Situationen alternative Strategien zu entwickeln. Wenn die Bevölkerung sieht, dass sie ihre Zukunftsaussichten durch Lernen verbessern kann, ist sie auch gewillt, Zeit und Geld in ihre eigene Ausbildung und die Ausbildung ihrer Kinder zu investieren.

Empfehlungen

Internationale Akteure wie die UNESCO, UNICEF, die Europäische Kommission, die Weltbank und die Asiatische Entwicklungsbank unterstützen die Reform der Bildungssysteme in den zentralasiatischen Staaten. Organisationen wie die GTZ, die Aga-Khan-Stiftung, *Save the Children*, *CARE International* und viele andere arbeiten ebenfalls im Bildungsbereich. In Zusammenarbeit mit den jeweiligen Bildungsministerien, aber auch mit den lokalen Gemeinden und mit den Eltern konnten diese Organisationen bereits einen Beitrag zur Verbesserung auf dem Bildungssektor leisten.

Um die Qualität der Bildung in den zentralasiatischen Staaten weiter zu verbessern und nachhaltig sicherzustellen, sind Reformen in den folgenden fünf Bereichen dringend notwendig:

1. Bildungsplanung und -management

Es ist von höchster Dringlichkeit, die Mitarbeiter der jeweiligen Bildungsministerien und der Bildungsverwaltungen auf regionaler und lokaler Ebene zu schulen, um das Bildungsmanagement an die Erfordernisse moderner Gesellschaften anzupassen. Die Stärkung der Bildungsabteilungen auf regionaler Ebene würde gleichzeitig zur Dezentralisierung der Strukturen im Bildungsmanagement führen. Auf diese Weise wäre es für die lokalen Verwaltungen und lokalen Gemeinschaften wesentlich attraktiver, sich an der Bildungsplanung zu beteiligen und einen eigenen Beitrag zur Verbesserung des Bildungssystems zu leisten.

2. Finanzierung von Bildung

Sowohl die nationalen Regierungen als auch die internationalen Organisationen stehen vor der Herausforderung, die vorhandenen Ressourcen im Bildungssektor effektiver zu nutzen und ein entsprechendes System umzusetzen. In erster Linie muss jeweils ein realistischer finanzieller Rahmenplan geschaffen werden, der auf mittelfristigen Vorgaben und den zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben beruht. Die nationalen Regierungen sollten in ihren Bemühungen unterstützt werden, ihre Bildungsreformprogramme umzusetzen.

3. Bildungsumgebung

Die Motivation Lernender hängt nicht zuletzt von einer freundlichen und angenehmen Lernumgebung ab. Aus diesem Grund sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, die Schulgebäude in Zentralasien zu renovieren und zu reparieren. Darüber hinaus scheint es sinnvoll, sich mit Ideen für neue Schulgebäudetypen auseinander zu setzen, insbesondere im Hinblick auf energieeffizientes Bauen und geringe Unterhaltskosten, um Bildungsinfrastrukturmaßnahmen effektiver und nachhaltiger zu gestalten.

4. Qualität und Inhalt von Bildung

Die nationalen Bildungsinstitute und Forschungseinrichtungen sollten verstärkt dabei unterstützt werden, Bildungsinhalte und Bildungsqualität an internationale Standards anzupassen. Workshops und der gegenseitige Austausch von Experten auf internationalem Niveau können nachhaltig zur erfolgreichen Implementierung internationaler Standards beitragen. Ein besonderer Fokus sollte auf die Integration zurückkehrender junger Wissenschaftler aus dem Ausland und die Nutzung ihres Wissens gerichtet werden.

5. Erwachsenenbildung und außerschulische Bildung

Die Bildungsinitiativen außerschulischer Bildungseinrichtungen wie nicht-staatlicher Organisationen oder lokaler Selbsthilfegruppen sollten stärker gefördert werden. Auf diese Weise können sowohl Lernziele als auch Lehrmethoden von den Lernenden selbst definiert und damit eine bessere Kontextualisierung erreicht werden. Zusätzlich sollten die Massenmedien bei der Bereitstellung von Lernprogrammen u.ä. unterstützt werden.

Die OSZE mit ihrer einzigartigen Erfahrung auf dem Gebiet von Dialog und Verhandlungen bietet ihren Teilnehmerstaaten einen adäquaten Rahmen, um Aspekte von Bildung und Sicherheit unter Einbeziehung aller Akteure gleichberechtigt zu diskutieren und Lösungen zu entwerfen. Sie könnte als Katalysator für verschiedene internationale, nationale und lokale Akteure im Bildungssektor fungieren. Mit ihren Zentren in allen fünf zentralasiatischen Staaten verfügt die OSZE über ein gut eingeführtes Netzwerk, um aktuelle Entwicklungen zu verfolgen und gemeinsam mit der jeweiligen Regierung Empfehlungen für zukünftige Kooperationsansätze zu entwickeln. Darüber hinaus sind die Institutionen der OSZE bereits im Bereich Bildung und in verschiedene Schulungsaktivitäten involviert. Um zu nachhaltigen Verbesserungen in den Bildungssystemen beizutragen, sollte die OSZE zukünftig stärker folgende Aspekte einbeziehen:

- Bei der Auswahl von Teilnehmern für Workshops und Seminare sollten Lehrer stärker berücksichtigt werden.
- Die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in Bereichen wie Umwelt, Konfliktmanagement, Zivilcourage und vertrauensbildende Maßnahmen sollte fortgesetzt und ausgebaut werden.
- Jugendliche und Erwachsene sollten bei der selbstbestimmten Gestaltung einer aktiven Zivilgesellschaft weiter unterstützt werden.

Nur wenn die Bevölkerungen der fünf zentralasiatischen Staaten dazu befähigt werden, lebenslang zu lernen, kann die OSZE ihr Konzept umfassender Sicherheit in dieser Region umsetzen. Lebenslanges Lernen ist eine der bedeutendsten Ressourcen für eine aktive Teilnahme am sozialen, wirtschaftlichen und politischen Geschehen einer Gesellschaft und eine der Grundvor-

aussetzungen für mündige Bürger. Bildungsmaßnahmen können dazu beitragen, dass sich neben nationalen Interessen in Zentralasien gemeinsame Werte und Normen herausbilden, die zu einer langfristigen Integration der Region im OSZE-Raum beitragen.

Wird es auf diesem Politikfeld langsam eng? – Die Polizeiunterstützung von OSZE und EU

Einführung

Spätestens seit der Osterweiterung der NATO am 2. April und der Europäischen Union am 1. Mai 2004 machen sich Praktiker und Beobachter der OSZE Sorgen über die Zukunft der Organisation. Verliert die OSZE durch die geographische und funktionale Ausdehnung dieser beiden mächtigen Institutionen für die europäische Sicherheit an Bedeutung?¹ Im vorliegenden Beitrag wollen wir die Untersuchungen zu dieser Frage um eine Studie zu den Auswirkungen der jüngsten thematischen Erweiterung der EU um den Bereich des zivilen Krisenmanagements auf die Rolle der OSZE ergänzen. Um die Analyse überschaubar zu halten, konzentrieren wir uns auf die am weitesten entwickelten zivilen Fähigkeiten der EU, die Polizeieinsätze.² Anfangs löste die fortschreitende Entwicklung EU-eigener Polizeikapazitäten innerhalb der OSZE Bedenken aus angesichts eines weiteren Konkurrenten in einem Bereich, in dem sie selbst hart dafür gearbeitet hatte, sich einen komparativen Vorteil zu verschaffen. Im vorliegenden Beitrag werden wir jedoch zeigen, dass diese Bedenken unbegründet sind, da das Verhältnis der beiden Organisationen zueinander gerade in diesem Bereich wahrscheinlich eher von Komplementarität als von konkurrierenden Interessen geprägt sein wird.³ Zur Analyse und Gegenüberstellung der Denkansätze, die der Polizeiunterstützung von EU und OSZE zugrunde liegen, greifen wir auf die Arbeiten Michel Foucaults zur Gouvernementalität zurück, bevor wir in einem weiteren Kapitel die komparativen Vorteile jeder der beiden Organisationen im Bereich der Polizeiarbeit herausarbeiten. Unsere abschließende Empfehlung lautet, dass EU und OSZE sich zur weiteren Verbesserung ihrer Zusammen-

-
- 1 Zu den Auswirkungen der NATO- bzw. EU-Erweiterung auf die OSZE siehe Monika Wohlfeld, *EU enlargement and the future of the OSCE: The role of field missions*, in: *Helsinki Monitor* 1/2003, S. 52-64, sowie Andrei Zagorski, *The OSCE in the context of the forthcoming EU and NATO extensions*, in: *Helsinki Monitor* 3/2002, S. 221-232.
 - 2 Die der vorliegenden Studie zugrunde liegenden Informationen stammen teilweise aus Interviews, die wir im Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, der EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina und der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje geführt haben.
 - 3 So argumentierte bereits frühzeitig: Ralf Horlemann, *Zivile Krisenprävention der EU und ihre Kompatibilität mit dem REACT-Programm der OSZE*, in: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 4/2000, S. 311-312. Horlemanns formalistische Analyse konzentriert sich jedoch ausschließlich auf die Kompatibilität und Komplementarität der Krisenmanagementkapazitäten und -instrumente der EU und der OSZE. Daher lässt er den gedanklichen Hintergrund außer Acht, der festlegt, wie die formalen Kapazitäten genutzt werden. Auch konnte er zum damaligen Zeitpunkt noch nicht die Komplementarität der Bemühungen beider Organisationen beim Friedensaufbau vor Ort untersuchen.

arbeit auf die Gebiete, auf denen sie jeweils über ausgeprägte Expertise verfügen, spezialisieren und mit Hilfe gemeinsamer Polizeiu nterstützungsprogramme umfassende Polizeireformpakete für Transitionsländer zusammenstellen sollten. Im Folgenden umreißen wir jedoch zunächst kurz die Aktivitäten beider Organisationen im Bereich der Polizeiarbeit.

Die polizeibezogenen Aktivitäten der EU und der OSZE

Um im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf die Herausforderungen des Krisenmanagements wirksam reagieren zu können, verabschiedete der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 einen Aktionsplan, der insbesondere die Entwicklung nichtmilitärischer Fähigkeiten hervorhebt.⁴ Der Europäische Rat von Feira bezeichnete im Jahr 2000 die Arbeit im Polizeibereich als vorrangig; ein Jahr später wurde im Generalsekretariat des Rates eine Polizeieinheit, die derzeit aus acht Polizeibeamten besteht, eingerichtet. Im selben Jahr fand in Brüssel eine Konferenz über polizeiliche Fähigkeiten statt, auf der die Mitgliedstaaten ihre in Feira eingegangene Verpflichtung zur freiwilligen Bereitstellung von bis zu 5.000 Polizisten für internationale Missionen, an denen die EU beteiligt ist, konkretisierten.⁵ Momentan sind zwei Polizeimissionen im Einsatz, eine in Bosnien und Herzegowina (*EU Police Mission*, EUPM, seit 1. Januar 2003) und eine in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPOL „Proxima“, seit 15. Dezember 2003). Drei weitere Missionen sind derzeit geplant oder werden in Betracht gezogen: in Kinshasa, im Sudan und im Irak.

Seit der letzten Veröffentlichung eines Beitrags über polizeibezogene Aktivitäten im OSZE-Jahrbuch 2001⁶ hat die OSZE beachtliche Fortschritte gemacht und sich erfolgreich als die führende europäische Organisation im Bereich internationaler Polizeiu nterstützung etabliert. Im Sekretariat wurde eine Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (*Strategic Police Matters Unit*,

4 In diesem Beitrag konzentrieren wir uns ausschließlich auf polizeibezogene Aktivitäten im Rahmen der ESVP und behandeln daher nicht die von der Europäischen Kommission geleistete Polizeiu nterstützung wie z.B. die Mission der Europäischen Gemeinschaft zur Unterstützung der Polizei in Albanien (PAMECA). Einen kurzen Überblick über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und der OSZE im Bereich Polizei gibt der Jahresbericht des OSZE-Generalsekretärs über polizeibezogene Aktivitäten 2003, SEC.DOC/2/04 vom 20. Mai 2004 (in englischer Sprache).

5 Von diesen 5.000 Beamten sind 1.400 innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit. Allerdings treten hierbei Schwierigkeiten auf, wie das jüngste Beispiel, die Bereitstellung von Beamten für die EU-Polizeimission „Proxima“ in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, vermuten lässt. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich außerdem verpflichtet, bis zu 13 schnell einsetzbare integrierte Polizeieinheiten mit jeweils 60 bis 100 Beamten zur Verfügung zu stellen. Zwei Mitgliedstaaten können vier Hauptquartiere, davon zwei schnell einsatzbereite, zur Verfügung stellen.

6 Thorsten Stodiek, Internationale Polizeimissionen der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 361-372.

SPMU) eingerichtet, die aus vier Polizeibeamten unter der Führung von Richard Monk als leitendem Polizeiberater besteht. Die SPMU hat ein strategisches Konzept für die Ausarbeitung und Durchführung von Polizeiunterstützungsprogrammen entwickelt. Diesem Konzept entsprechend wurden in den drei Kaukasusrepubliken Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie in Zentralasien (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) Projekte zum Kapazitätsaufbau im Polizeibereich gestartet oder sind in Planung. Daneben setzt die Organisation ihre Polizeiunterstützung auf dem Balkan (Albanien, Kosovo, Kroatien, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro) fort.

Nach dieser kurzen Darstellung der polizeibezogenen Aktivitäten beider Organisationen wenden wir uns nun der Untersuchung der Gouvernementalitäten zu, die der EU- und der OSZE-Polizeiunterstützung zugrunde liegen. Der Foucault'sche Begriff der „Gouvernementalität“ rückt zwei Aspekte des Regierens (*gouverner*) in den Vordergrund: seine technischen Mittel und seine Denkweisen (*mentalités*) bzw. Rationalitäten.⁷ Letztere sind weder Ideologien (die der Wahrheit widersprechen) noch Träger neutraler Informationen. Sie bestehen vielmehr aus verschiedenen, mehr oder weniger kohärenten Konzepten, Annahmen und logischen Schlüssen, mit deren Hilfe Akteure – wie die EU und die OSZE – einen bestimmten Bereich – in unserem Fall Polizeiarbeit in der Phase der Transition – als eine Aufeinanderfolge von Problemen darstellen, die politischer Aufmerksamkeit bedürfen. Um ihren „Willen zu helfen“ realisierbar zu machen, also die in ihren Rationalitäten begründeten „Regierungsambitionen“⁸ in die Praxis umzusetzen, bedienen sich EU und OSZE geeigneter Techniken, oder, um es mit dem Foucault'schen Begriff auszudrücken, Regierungstechnologien. Mit Hilfe dieser Technologien versuchen sie, das Verhalten von Regierungen (der Gaststaaten von Missionen) und einheimischen Polizeikräften entsprechend ihrem eigenen Verständnis davon, was „gute Polizeiarbeit“ ist, zu „verbessern“. In den fol-

7 Siehe hierzu Graham Burchell/Colin Gordon/Peter Miller (Hrsg.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, Chicago 1991; Mitchell Dean, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, London 1999; Nikolas Rose, *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge 2000; Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart*, Frankfurt a.M. 2000. Zur Anwendung des Konzepts auf die Untersuchung internationaler Institutionen siehe Michael Merlingen, *Governmentality. Towards a Foucauldian Framework for the Study of IGOs*, in: *Cooperation and Conflict* 4/2003, S. 361-384.

8 Unter „Regierung“/„Regieren“ ist hier „die Gesamtheit der Institutionen und Praktiken, mittels deren man die Menschen lenkt, von der Verwaltung bis zur Erziehung“ zu verstehen, die „Gesamtheit von Prozeduren, Techniken, Methoden, welche die Lenkung der Menschen untereinander gewährleisten“; Michel Foucault, *Der Mensch ist ein Erfahrungstier*. Gespräch mit Ducio Trombadori, Frankfurt a.M. 1996, zitiert nach: Thomas Lemke/Susanne Krasmann/Ulrich Bröckling, *Gouvernementalität, Neoliberalismus und Selbsttechnologien*, in: Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 7-40, hier: S. 7. Politische Rationalitäten des Regierens sind eng mit Macht verbunden und bilden einen Macht-Wissen-Komplex. Für einen Überblick über Foucaults Überlegungen zur Verzahnung von Macht und Wissen siehe Michel Foucault, *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, New York 1980.

genden Abschnitten werden wir die auf die Polizei bezogenen Rationalitäten und Technologien von EU und OSZE auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede untersuchen. Wir beginnen mit einer Gegenüberstellung der programmatischen Aspekte der Polizeiunterstützung beider Organisationen.

Die Rationalitäten der Polizeiunterstützung von EU und OSZE

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, auf welche Weise die polizeibezogenen Aktivitäten von EU und OSZE von bestimmten Rationalitäten, aus denen sie ihr Wissen beziehen und ihre Ziele herleiten, abhängig sind und diese gleichzeitig verkörpern.⁹ Unseres Erachtens können die der Polizeiunterstützung zugrunde liegenden Rationalitäten anhand zweier Dimensionen analysiert werden. *Erstens* werden wir feststellen, welche Bedeutung EU und OSZE der „Polizeiarbeit in der Phase der Transition“, also der Polizeiarbeit in Ländern, die sich im Übergang vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder in der Phase nach einem inneren Konflikt befinden, beimessen. Wir gehen dabei von der „konstruktivistischen“ Annahme aus, dass Akteure sich gegenüber bestimmten Objekten oder Problemfeldern entsprechend der Bedeutung verhalten, die sie ihnen beimessen, indem sie sie auf eine bestimmte Art und Weise beschreiben. *Zweitens* untersuchen wir, wie die beiden internationale Polizeiunterstützung leistenden Organisationen ihre eigene Rolle im Verhältnis zu den Polizeien in den Empfängerländern definieren. Dieses Verhältnis wird von dem jeweiligen Modell der Polizeiarbeit bestimmt, das den Vorstellungen der EU bzw. der OSZE entspricht und das sie in den Gastländern fördern wollen bzw. auf dessen Verwirklichung die Hilfe letztendlich abzielt.

Wir werden aufzeigen, dass EU und OSZE bei der Polizeiarbeit in der Phase der Transition zwar dieselben Probleme erkennen, ihr Verhältnis zu den Empfängern der Polizeiunterstützung jedoch unterschiedlich gestalten. Weiter unten werden wir nachzuweisen versuchen, dass gerade diese Unterschiede, die in der Praxis der Polizeiunterstützung zum Ausdruck kommen, den Ausgangspunkt für eine engere Zusammenarbeit beider Organisationen bilden. Wir beginnen jedoch mit der Frage, wie EU und OSZE die Arbeit der Polizei in der Phase der Transition darstellen, damit sie zu einem Problem wird, das internationaler Hilfe bedarf.

Sowohl EU als auch OSZE beschreiben Polizeiarbeit in der Übergangsphase anhand dessen, wie sie sich zur Demokratisierung und zum Friedensaufbau verhält. Ihre Ausgangshypothese lautet, dass „gute Polizeiarbeit“ ein entscheidendes Element der Konfliktbewältigung und der Konsolidierung demokratischer Regierungsführung ist. Nur eine demokratische, menschen-

9 Vgl. David Garland, „Governmentality“ and the Problem of Crime, in: Russell Smandych (Hrsg.), *Governable Places: Readings on Governmentality and Crime Control*, Aldershot 1999, S. 17.

rechtsorientierte Polizei ist demnach erstens dazu in der Lage, Leben und Eigentum der Bürger unabhängig von deren ethnischen, ökonomischem oder sozialem Hintergrund sowie die öffentlichen Räume, die für die Ausübung politischer und bürgerlicher Rechte wichtig sind, zu schützen. Kann oder will die Justiz die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz, sei es zum Schutz von Individuen oder (ethnischen) Gemeinschaften, nicht gewährleisten, können Frieden und Demokratie nicht gedeihen. Allgegenwärtige Unsicherheit in Form von Kriminalität und sozialer Gewalt ist zudem der Stärkung staatsbürgerlicher Werte abträglich und steht der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt im Weg.

Zweitens ist es neben dem Militär die Polizei, die das staatliche Gewaltmonopol wahrnimmt. In einer Demokratie muss dieses enorme Repressionspotential in Schach gehalten werden, um sicherzustellen, dass die Polizei nicht zu einem Staat im Staate wird und ihre Zwangsmittel oder ihre Ermessensspielräume nicht dazu missbraucht, Menschen zu schikanieren, einzuschüchtern, zu erpressen, zu foltern oder zu töten. Systematische Polizeibrutalität und andere Formen alltäglicher Schikanen durch die Polizei behindern den Friedenaufbau und unterminieren das Ideal des beschützenden demokratischen Staates, indem sie die bürgerlichen Freiheiten beschneiden, das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen aushöhlen und zu einer endemischen „Unsicherheitsordnung“ beitragen. Kurz: All diese Argumente sprechen dafür, dass eine Polizei, die die Sicherheit des Individuums gewährleistet, ein grundlegendes Element friedlichen und demokratischen Regierens ist. Unberechenbare Polizeikräfte in Ländern, die sich im Übergang vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder in der Phase unmittelbar nach einem inneren Konflikt befinden, gefährden den Aufbau von Frieden und Demokratie.

Eine weitere wichtige Gemeinsamkeit in der Beschreibung der Probleme der Polizeiarbeit in Transitionsländern durch EU und OSZE besteht darin, dass beide einräumen, Polizeireformen führten zu nichts, wenn sie nicht Teil eines rechtsstaatlichen Gesamtkonzepts sind, das auch die Reform der Justiz vorsieht. Auch das beste Polizeiunterstützungsprogramm wird letztendlich wirkungslos sein, wenn korrupte, ethnisch befangene oder auf andere Art ungeeignete Richter Verdächtige wieder laufen lassen.¹⁰ Schließlich sind beide Organisationen der Überzeugung, dass internationale Unterstützung, Überwachung und Intervention den Übergang zu demokratischer Polizeiarbeit entscheidend erleichtern und fördern. Die Hinterlassenschaften des Autoritarismus und der internen Konflikte, darunter auch die spaltende Rolle, die die Polizei gespielt hat, stellten oftmals gravierende Hindernisse für Polizeire-

10 Die Notwendigkeit umfassender rechtsstaatlicher Reformen, die im Idealfall auch eine Reform des Strafvollzugs einschließen, gehört zu den *lessons learned* der Polizeieinsätze der Vereinten Nationen. Vgl. hierzu Eirin Mobekk, International Post-Conflict Policing Operations. Enhancing Co-ordination and Effectiveness, präsentiert anlässlich einer internationalen Konferenz in Wilton Park, 26.-29. Januar 2004.

formen dar. In einigen Ländern bedürfe es daher internationaler Mitwirkung, um die „richtigen“ Veränderungen in der Polizeiarbeit herbeizuführen.

EU und OSZE sind zwar in der Beurteilung des zu bearbeitenden Problems einer Meinung, haben jedoch unterschiedliche Vorstellungen, was das Verhältnis zu den Empfängern der Polizeiunterstützung anbelangt. Dieser Unterschied wird von ihrem jeweils eigenen Modell der Polizeiarbeit, das jede der beiden Organisationen in den Gastländern fördern will, sowie von den unterschiedlichen Zielen, denen sie jeweils Priorität einräumen, bestimmt.

Polizeimodelle können anhand des Stellenwerts, den sie jeweils den Begriffen „Fürsorge“ und „Kontrolle“ beimessen, analysiert werden.¹¹ In einem Modell, bei dem in erster Linie die „Kontrolle“ im Mittelpunkt steht, haben Polizisten ein Image als „*toughe Cops*“ im Kampf gegen das Verbrechen und für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Ein Modell, das mehr auf den Begriff der „Fürsorge“ abstellt, vermittelt eher das Bild von Polizisten als „*softe Cops*“, deren Job nicht nur darin besteht, Recht und Ordnung durchzusetzen, sondern auch als eine Art sozialer Dienstleister zu fungieren. Wir behaupten nun, dass die Rationalität der EU in Bezug auf Polizeiunterstützung einem mehr auf Kontrolle abzielenden Polizeimodell Vorrang gibt, während die OSZE ein Modell vorzieht, das eher auf Dienstleistung und Bürgernähe setzt. Im Folgenden werden wir diese Behauptung kurz näher begründen und einer Reihe konzeptioneller Unterschiede im Verständnis beider Organisationen von ihrer Rolle im Verhältnis zur Polizei in den Empfängerländern nachgehen.

Die Rationalität, die der Polizeiunterstützung der EU zugrunde liegt, beruht auf einer „modernistischen“ Sichtweise der Polizeiarbeit. Sie verknüpft im Wesentlichen drei Komponenten miteinander: das Modell der professionellen Polizeiarbeit, eine staatszentrierte Konzeption der Polizeiarbeit und eine spezifische Vorstellung von den zentralen Funktionen der Polizei.¹² Das Modell der professionellen Polizeiarbeit entwirft das Bild von Polizeibeamten als Autoritätspersonen, deren Autorität nicht nur auf ihrem rechtlichen Status beruht, sondern, wichtiger noch, auf ihrem Status als Profis, die über größtmögliche Kompetenz und Fachkenntnis im Bereich Kriminalität und Justiz verfügen.¹³ Das Modell impliziert also eine hierarchische Beziehung zwischen der Polizei und den Bürgern, in der die Bürger der Polizei untergeordnet sind. Polizeiarbeit wird folglich verstanden als auf Autorität gestützte Intervention in soziale Beziehungen, die durch die Anforderung an Spezialwissen legitimiert und begründet ist.

Ein weiteres, damit eng verbundenes Merkmal von Polizeiarbeit, wie die EU sie versteht, ist ihre Staatszentriertheit. Aus Sicht der EU ist Polizeiarbeit

11 Vgl. Mike Stephens/Saul Becker (Hrsg.), *Police Force, Police Service. Care and Control in Britain*, London 1994.

12 Vgl. Egon Bittner, *The Functions of the Police in Modern Society*, Rockville/Md. 1970.

13 Ausgehend von den Erfahrungen der EUPM hat die EU mittlerweile jedoch auch die Grenzen eines solchen Modells erkannt und daher damit begonnen, die Zahl der zivilen Mitarbeiter in Polizeimissionen zu erhöhen.

Ausdruck staatlicher Macht und daher in erster Linie oder ausschließlich die Aufgabe regulärer Polizeikräfte. Diese staatszentrierte Konzeption der Polizeiarbeit spiegelt ein Weber'sches Verständnis vom Verhältnis zwischen Staat, Recht und der Anwendung von Gewalt wider und rückt damit den Aspekt der Hoheitsgewalt und des Zwangs anstelle der beratenden und kooperativen Aspekte in der Beziehung zwischen Polizei und Bevölkerung in den Vordergrund. Eine staatszentrierte Interpretation der Polizeiarbeit misst der Rolle von Bürgern und nichtstaatlichen Organisationen bei der Herstellung öffentlicher Ordnung und Sicherheit nur geringe Bedeutung bei und fördert so eher deren Passivität in Polizeiangelegenheiten. Die Zivilgesellschaft ist Empfänger öffentlicher Sicherheit, nicht aber an deren Herstellung aktiv Beteiligter.

Schließlich setzt die der Polizeiunterstützung zugrunde liegende Rationalität der EU voraus, dass die zentrale Funktion der Polizeiarbeit in Transitionsländern in der wirksamen Durchsetzung von Recht und Ordnung besteht, wozu auch gehört, dass sich die Polizisten selbst an das Gesetz halten. Dem liegt das Bild einer Polizei als Instanz sozialer Kontrolle zugrunde, deren zentrale Aufgaben die Verbrechensbekämpfung und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sind. Dieser Fokus auf Recht und Ordnung wird aus mindestens zwei Gründen als notwendig erachtet: Erstens geht die EU davon aus, dass Kriminalität und ein Mangel an öffentlicher Ordnung die wichtigsten kurzfristigen Hindernisse dafür sind, dass Länder sich von autoritären Regimen oder inneren Konflikten befreien können. Vor allem organisierte Kriminalität wird als ein eng mit Korruption und Terrorismus verbundenes Phänomen dargestellt, das Investitionen und Außenhandel verhindert, die Länder in einem Zustand der Unterentwicklung halte und die Staaten von innen heraus aushöhle.¹⁴ Zweitens geht die EU davon aus, dass Reformen, die das traditionelle Muster des Missbrauchs polizeilicher Gewalt und der Straflosigkeit durchbrechen, ein wichtiger Faktor sind, der die Reform der gesamten Polizeiarbeit rechtfertigt. Nur wenn die Polizei ihre negative Vergangenheit überwindet, kann sie erwarten, dass ihre moralische Autorität und ihr Recht, dem Gesetz Geltung zu verschaffen und Befehle zu erteilen, von allen Teilen der Gesellschaft akzeptiert werden.¹⁵

Die der Polizeiunterstützung zugrunde liegende Rationalität der OSZE geht hingegen auf ein Polizeimodell zurück, das von postmodernen Ideen geprägt ist.¹⁶ Ohne die Gültigkeit des Modells der professionellen Polizeiarbeit völlig in Abrede zu stellen, betrachtet die OSZE Polizeiarbeit zunächst einmal nicht ausschließlich als Aufgabe von Polizeiexperten. In Übereinstimmung mit

14 Vgl. The London Statement – Defeating Organised Crime in South Eastern Europe, London, 25. November 2002. Die Erklärung wurde als Schlussfolgerung einer gemeinsamen Ministerkonferenz der EU und der Länder der Region zum Thema „organisierte Kriminalität“ veröffentlicht.

15 Vgl. Ronald Weitzer, *Policing Under Fire. Ethnic Conflict and Police-Community Relations in Northern Ireland*, Albany/NY 1995, S. 83.

16 Vgl. Les Johnston/Clifford Shearing, *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, London 2003.

postmodernen Interpretationen der heutigen Veränderungen auf dem Gebiet der Polizeiarbeit geht die OSZE davon aus, dass nicht nur eine bestimmte Gruppe von Personen im Besitz des für die Polizeiarbeit notwendigen Wissens ist. Der Vorteil der daraus resultierenden Mischkonzeption von Polizeiarbeit, in der das Wissen und die Fähigkeiten von Laien aufgewertet werden, besteht darin, dass sie die Polizei dazu ermutigt, sich in die Gemeinschaften, denen sie dient, zu integrieren und sich ihnen verantwortlich zu fühlen. Ein weiterer eng damit verbundener Aspekt der Denkweise der OSZE ist der Nachdruck, den sie auf die Verantwortung der Bürger für die Herstellung öffentlicher Sicherheit legt. Neben der exekutiven, in den Händen der regulären Polizei liegenden Polizeiarbeit ist aus dieser Sicht Raum für zivile Polizeiarbeit, d.h. für die aktive Beteiligung von Bürgern und nichtstaatlichen Organisationen an der Polizeiarbeit in ihren Gemeinden. Das Potenzial für eine sowohl effektive als auch demokratische Polizeiarbeit wird gerade in der Verknüpfung der Selbstorganisation von Sicherheit („*self-policing*“) mit „*externer*“, professioneller Polizeiarbeit („*external policing*“) gesehen.

Schließlich schwebt der OSZE in den Transitionsländern das Bild einer Polizei vor, die sich nicht nur mit Recht und Ordnung befasst, sondern auch Funktionen im Zusammenhang mit lokaler Justiz und Lebensqualität wahrnimmt. In dieser weit gefassten Konzeption der Polizeiarbeit fungieren Polizisten auch als Akteure zivilgesellschaftlicher Organisationsstrukturen, die – häufig im Zusammenwirken mit anderen Instanzen – Menschen helfen, die auf die eine oder andere Art in eine persönliche Notlage geraten sind, wie z.B. Opfer sexueller Gewalt, und Gemeinden dabei unterstützen, tiefer sitzende Probleme zu bewältigen, und nicht nur Verbrechen und Störungen der öffentlichen Ordnung zu bekämpfen, die lediglich Symptome dieser Probleme sind.¹⁷ Die OSZE ist davon überzeugt, dass ein solches Verständnis von Polizei als Triebkraft sozialen Fortschritts, die bestrebt ist, die Sicherheit des Einzelnen in jeder Hinsicht zu fördern, ein wichtiger Aspekt der Transformation der Polizei in Transitionsländern in einen menschenrechtsorientierten Polizeidienst ist, der das Vertrauen der Bevölkerung genießt.

Nachdem wir die unterschiedlichen Polizeimodelle der EU und der OSZE einigermaßen ausführlich erörtert haben, wenden wir uns nun der Frage zu, welche unterschiedlichen Ziele beide Organisationen mit ihrer Polizeiunterstützung verfolgen.

Die EU begreift ihre Polizeimissionen als Instrumente zur Eindämmung von Krisen niedriger Intensität, die insbesondere nach – oder wie im Falle der EUPM parallel zu – der Entsendung von Militär nach einem Bürgerkrieg zum Einsatz kommen. Die Kombination von Militär und Polizei im Kontext der Krisenbewältigung beruht auf der Annahme, dass die Wiederherstellung der Ordnung nach einem Konflikt Sache des Militärs, die Aufrechterhaltung der Ordnung hingegen Sache der Polizei ist, da Ersteres ein grobes Instrument

17 Vgl. Ian Loader/Neil Walker, Policing as a Public Good. Reconstituting the Connections Between Policing and the State, in: *Theoretical Criminology* 1/2001, S. 15-16.

ist, „das lediglich eine sehr einfache, starre Form der Ordnung herstellen kann“.¹⁸ Zwar können Routineaufgaben im Bereich der öffentlichen Sicherheit in Friedensoperationen am besten von der Polizei ausgeführt werden; in vielen von Kriegen erschütterten Gesellschaften ist jedoch die einheimische Polizei häufig nicht in der Lage, ihre Funktionen auszuüben. Um diese Lücke zu schließen, hat die EU schnell einsetzbare Polizeimissionen entwickelt, die die nicht mehr funktionierende einheimische Polizei entweder ersetzen oder überwachen und verstärken können. Schließlich weist die Tatsache, dass die EU die Ziele ihrer Polizeiunterstützung im Kontext von Krisenbewältigung formuliert, darauf hin, dass sie – zumindest auf konzeptioneller Ebene – nicht beabsichtigt, sich langfristig am Aufbau eines demokratischen und menschenrechtsorientierten Polizeidienstes zu beteiligen.¹⁹

Was die OSZE anbelangt, so sieht sie den „Mehrwert“ ihrer Polizeiunterstützung in deren Beitrag zum dauerhaften Aufbau von Frieden nach einem Konflikt bzw. zur Konfliktprävention. Diese Sichtweise schließt polizeibezogene Aktivitäten in Krisensituationen nicht aus, geht aber davon aus, dass die Organisation dann größtmöglichen Einfluss nehmen kann, wenn sie grundsätzlich im Stadium des so genannten instabilen Friedens tätig wird, also demjenigen Stadium im Konfliktzyklus, das einer Konfrontation zwischen bewaffneten Konfliktparteien in einer Krise vorausgeht oder auf sie folgt.²⁰ Folglich plant die OSZE für ihre Polizeiunterstützung einen längeren Zeithorizont als die EU und betrachtet die Funktion von Polizeireformen in der Phase des Übergangs vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder nach inneren Konflikten aus entwicklungstheoretischer Sicht. Die OSZE misst insbesondere Bemühungen, die ideologischen Grundlagen und Normen der Polizeiarbeit sowie Einstellungen zu verändern, d.h. einem Prozess, der viel Zeit kostet, aber entscheidend für den Aufbau dauerhaften Friedens ist, große Bedeutung bei.

Die OSZE geht des Weiteren davon aus, dass Polizeireformen sich nicht nur auf das Verhalten der Polizei, sondern auch auf den staatlichen und gesellschaftlichen Kontext, in dem die Polizei agiert, positiv auswirken. Kurzum: Für die OSZE ist Polizeiunterstützung vornehmlich ein Instrument zur Schaffung einer menschenrechtsorientierten, der Öffentlichkeit verantwortlichen Polizei, die zudem stärker auf die Bürger eingeht, aber auch zur Beeinflussung der politischen und – in geringerem Maße – wirtschaftlichen Entwicklung von Transitionsländern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die der Polizeiunterstützung zugrunde liegende Rationalität der EU zum einen von einer „Kontroll-

18 Michael J. Dziedzic, Introduction, in: Robert B. Oakley/Michael J. Dziedzic/Eliot M. Goldberg (Hrsg.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Honolulu/Hawaii 2002, S. 8 (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

19 In der gegenwärtigen institutionellen Arbeitsteilung in der EU wird die langfristige Polizeiunterstützung von der Europäischen Kommission geleitet.

20 Siehe hierzu Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington/D.C. 1999, S. 39.

mentalität“ gekennzeichnet ist, die der Wiederherstellung von Recht und Ordnung als Funktion der Polizeiarbeit Vorrang einräumt; zum anderen liegt die Betonung auf schneller Einsatzbereitschaft zur Eindämmung von Krisen und zur Unterstützung bei der Implementierung von Friedensabkommen nach der Beendigung von Bürgerkriegen. Die OSZE hat hingegen eher eine „Dienstleistungsmentalität“, die den Schwerpunkt Strafverfolgung mit einem ausgeprägten Interesse an demokratischer Verantwortlichkeit der Polizei, an der Übertragung von Verantwortung im Bereich der Polizeiarbeit auf Bürger und nichtstaatliche Organisationen sowie an der Beteiligung der Bürger an der Justiz („*community justice*“) ausbalanciert. Darüber hinaus ist ihre Polizeiunterstützung in erster Linie als Beitrag zum langfristigen Friedensaufbau und zur Konsolidierung der Demokratie gedacht.

Von Rationalitäten zur Praxis: EU- und OSZE-Polizeiunterstützung vor Ort

In diesem Abschnitt soll gezeigt werden, dass die unterschiedlichen Rationalitäten der beiden Organisationen hinsichtlich der Polizeiarbeit – ihre Polizeiarbeitsmodelle und ihre Reformziele – zu unterschiedlichen Handlungsmustern vor Ort führen. Während die EU mit ihrer Polizeiunterstützung vornehmlich auf die Funktion der einheimischen Polizei zur Herstellung von Recht und Ordnung abzielt und sich dazu der Methode der ständigen Präsenz von Beamten an der Seite der einheimischen Polizisten („*co-location*“) bedient, hat sich die OSZE auf die Konzeptualisierung und Durchführung von Schulungsmaßnahmen spezialisiert und sich so mit der Förderung bürgernahe Polizeiarbeit in den Gemeinden („*community policing*“) eine Nische im Bereich der Polizeiunterstützung geschaffen. Eine kurze Analyse der Praxis der EU-Polizeiunterstützung in Bosnien und Herzegowina sowie der Aktivitäten der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien soll diese Argumentation veranschaulichen.

Die Polizeiunterstützung der EUPM, des ersten derartigen Einsatzes im Rahmen der ESVP überhaupt, ist von fünf Merkmalen gekennzeichnet. Die Unterstützung der Reformen konzentriert sich erstens auf Hilfe bei der Verbrechensbekämpfung, insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Zweitens wird bei der Strafverfolgung in erster Linie auf Expertenwissen und Technologie zurückgegriffen. Drittens lässt dieses Konzept der Polizeiunterstützung nur wenig Raum für die Beteiligung der Bürger an der Polizeiarbeit. Viertens rückt sie den Souveränitäts- und den Zwangsaspekt im Verhältnis der bosnischen Polizei zur Bevölkerung in den Mittelpunkt. Schließlich ist die wichtigste Methode der ungefähr 500 Beamte umfassenden EUPM zur Durchführung der Reformen die ständige Präsenz.

Das Mandat der EUPM, die am 1. Januar 2003 die Nachfolge der Internationalen Polizeieinsatztruppe (*International Police Task Force, IPTF*) der Vereinten Nationen antrat, sieht die Reform der Polizeiarbeit in bosnischer Ei-

genverantwortung im Einklang mit bewährten europäischen und internationalen Praktiken vor.²¹ Zur Durchführung ihres Einsatzes hat die EUPM vier verschiedene strategische Prioritäten festgelegt, die wiederum in sieben Reformprogrammen und 45 Reformprojekten konkretisiert sind. 23 dieser Projekte sind der Bekämpfung der organisierten Kriminalität gewidmet (Stand: Sommer 2004).

Im Rahmen des Kriminalpolizeiprogramms werden gerichtsmedizinische Fähigkeiten verbessert und Zeugenschutzprogramme weiterentwickelt. Auf Drängen der Mission, die eine verstärkte Anwendung moderner, technologiegestützter Methoden der Verbrechenbekämpfung, wie z.B. nachrichtendienstliche („operative“) Ermittlungsmethoden, anmahnt, wurden bereits in allen Kantonen Spezialabteilungen für kriminalpolizeiliche Ermittlungen eingerichtet, die eine effektivere Erfassung, Verbreitung und Bearbeitung von Erkenntnissen über die Aktivitäten der organisierten Kriminalität sicherstellen sollen. Das Programm zielt ebenfalls darauf ab, engere Arbeitsbeziehungen zwischen Polizei und Generalstaatsanwaltschaft herzustellen und die polizeiliche Kooperation zwischen den Kantonen und den Entitäten²² bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verbessern. In engem Zusammenhang mit dem Kriminalpolizeiprogramm stand das Strafjustizprogramm, das bis Sommer 2004 lief und u.a. standardisierte Kriminalberichtsformate und Fähigkeiten zur Verbesserung der Bearbeitung von Kriminalfällen förderte.²³

Zusätzlich zu diesen inhaltlichen Programmen sind auch die beiden Programme für institutionelle Reformen dazu gedacht, die Kapazitäten der bosnischen Polizei zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erhöhen. Ein Programm zielt auf den staatlichen Grenzschutz (*State Border Service*, SBS) ab, der Mitte 2000 offiziell eingeführt wurde und 2002 die Kontrolle über alle internationalen Grenzübergänge übernommen hat. Seine wichtigste Funktion besteht in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Das zweite Programm dient der Weiterentwicklung des Zentralen Kriminalamts (*State Information and Protection Agency*, SIPA). SIPA ist ein gesamtstaatliches Strafverfolgungsorgan, das sich, sobald es voll einsatzfähig ist (voraussichtlich Ende 2004), schwerpunktmäßig mit organisierter Kriminalität, darunter Menschenhandel und der Handel mit Massenvernichtungswaffen, sowie mit Terrorismus befassen wird. Zu seinen Aufgaben sollen die Weiterverarbeitung kriminalpolizeilicher Informationen und der Aus-

21 Vgl. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Schlussfolgerungen des Rates der EU vom 18. Februar 2002.

22 Gemäß dem Friedensabkommen von Dayton besteht der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina aus zwei Entitäten, der (bosniakisch-kroatischen) Föderation Bosnien und Herzegowina und der (serbischen) Republika Srpska, sowie dem unter separater Verwaltung stehenden Bezirk Brčko. Alle drei territorialen Einheiten besitzen eigene Polizeikräfte. Die Föderation hat darüber hinaus noch zehn Kantonspolizeien. Zudem gibt es zwei staatliche Strafverfolgungsbehörden.

23 Diese Reformmaßnahmen wurden in das neue Polizeitrainings- und -ausbildungsprogramm (*Police Training and Education Programme*) übernommen.

tausch von Informationen im Bereich der Strafverfolgung zwischen den beiden Entitäten Bosnien und Herzegowinas gehören.²⁴

Worauf wir hinaus wollen, ist, dass die EUPM ihre Aufmerksamkeit und ihre Ressourcen in erster Linie dem Verbrechen, und hier insbesondere der organisierten Kriminalität, widmet. Um das Phänomen in den Griff zu bekommen, verfolgt sie vorrangig eine Strategie, die auf die Aufklärung der Verbrechen und die Verhaftung der Täter abzielt, d.h. die Mission leitet die bosnische Polizei dazu an, sich vor allem auf ihre Überwachungsfähigkeiten und ihre Befugnisse zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen zu stützen. So fördert die EUPM die Verbesserung des Grenzmanagements, die zentrale Erfassung kriminalpolizeilicher Ermittlungsergebnisse sowie die Abschreckung von Kriminellen und kriminellen Banden bzw. Methoden, diese unschädlich zu machen. Die Strategie schonungsloser Strafverfolgung wertet andere Strategien ab, die auf der Grundlage der Erkenntnis, dass die Partnerschaft zwischen Polizei und Öffentlichkeit wesentlich zur Reduzierung von Kriminalität beitragen kann, Verbrechensbekämpfung mit der Demokratisierung der Polizeiarbeit und deren Anpassung an örtliche Besonderheiten verbinden.²⁵

Wie bereits erwähnt, benutzt die EUPM zur Durchführung ihres Reformprogramms das Instrument der ständigen Präsenz. Die Missionsmitglieder sind in 24 Beobachtungseinheiten auf der mittleren und oberen Führungsebene der Polizei des Gesamtstaates, der Entitäten und der Kantone sowie der Polizei des Bezirks Brčko stationiert. Weitere Beamte sind als Berater beim gesamtstaatlichen Ministerium für Sicherheit, anderen gesamtstaatlichen Polizeibehörden sowie den Innenministerien der Föderation und der Republika Srpska angesiedelt. Insgesamt sind derzeit in rund 48 Einsatzstellen EUPM-Beamte stationiert.

Ständige Präsenz vor Ort bedeutet, dass die Polizeibeamten des Gastlandes ihren Dienst unter den geschulten Augen ausländischer Experten verrichten. Der Einsatz des nationalen Polizeiapparates ist somit rundum transparent, zumindest im Prinzip. Die internationalen Polizeibeamten betreuen und beraten ihre bosnischen Kollegen, protokollieren und bewerten deren Verhalten aber auch und erstatten Bericht darüber, um sie so zur Einhaltung bewährter europäischer und internationaler Praktiken zu animieren. Kommen internationale Polizeibeamte zu dem Urteil, dass das Verhalten bosnischer Polizisten erheblich von den Normen, die das Polizeiunterstützungsregime gesetzt hat, abweicht, können sie die Entlassung der betroffenen Personen empfehlen.²⁶

24 Eine eingehende Analyse aller Reformprogramme im Rahmen der EUPM findet sich in: Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė, *The EU and the Democratisation of Policing in Countries in Transition: The Case of BiH*, in: *Populacao e Sociedade*, Sonderausgabe, 2004, S. 127-144.

25 Es gibt vereinzelte Initiativen, Polizeiarbeit stärker auf örtliche Bedürfnisse zuzuschneiden, wie z.B. das Ustikolina-Projekt für bürgernahe Polizeiarbeit. Insgesamt sind solche Bemühungen jedoch eher unterentwickelt.

26 Die endgültig Entscheidung, die nicht anfechtbar ist, liegt beim Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina.

Kurzum: Der individualisierende Blick der internationalen Polizeibeamten soll das Verhalten der Beobachteten in eine bestimmte Richtung zwingen: Sie sollen entsprechend den Regeln und Kodizes der Polizeiarbeit handeln, die von der EUPM festgelegt wurden. Daraus folgt, dass die Mission sich nur wenig damit befasst, vor Ort vorhandenes polizeiliches Know-how zu aktivieren. Die EUPM führt ihre Reformen also mit Hilfe einer Technik durch, die die disziplinarischen Aspekte im Verhältnis zwischen Geber und Empfänger betont. Dieses und andere Merkmale der Praxis der Polizeiunterstützung unterscheiden die EU von der OSZE.²⁷

Nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Ohrid am 13. August 2001, das in Anhang C, Artikel 5 eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Nichtdiskriminierung und gleichberechtigten Repräsentanz der albanischen und anderer ethnischer Minderheiten in der Polizei und anderen öffentlichen Institutionen festlegt, einigte sich die OSZE mit der mazedonischen Regierung darauf, ihre „Spillover“-Überwachungsmission in Skopje zu verstärken, namentlich zur Unterstützung der Behörden bei der Reform der Polizei. Ergebnis dieser Vereinbarung war die Einrichtung der Gruppe Polizeientwicklung (*Police Development Unit*, PDU) in der Mission.

Die Polizeiunterstützung der OSZE-Mission in Skopje und – mit Abweichungen – anderer OSZE-Missionen kann anhand von mindestens vier Merkmalen charakterisiert werden. *Erstens* konzentriert sie sich auf Reformen zur Förderung bürgernahe Polizeiarbeit.²⁸ *Zweitens* betrachtet sie Bürger und nichtstaatliche Organisationen als verantwortliche, autonome und mit freiem Willen ausgestattete Subjekte im Bereich der Polizeiarbeit. *Drittens* legt sie Wert auf einen beratenden Stil in der Polizeiarbeit, der auf der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der Bevölkerung beruht und sich an den Bedürfnissen vor Ort orientiert. *Viertens* schließlich ist die wichtigste Technik, die bei der Unterstützung angewandt wird, die Ausbildung bzw. Schulung der Polizei.

Bürgernahe Polizeiarbeit zielt auf die Problemlösung vor Ort ab, dazu gehört Verbrechensverhütung ebenso wie die Vertrauensbildung zwischen der Polizei und ethnischen Minderheiten.²⁹ Institutionelle Voraussetzungen sind so genannte Bürgerberatungsgruppen (*citizen advisory groups*, CAGs), Zusammenarbeit zwischen den Behörden und die Entsendung von Polizeibeamten

27 Umgekehrt weist die EUPM viele Merkmale der IPTF auf. Zur IPTF siehe Michael J. Dziedzic/Andrew Blair, Bosnia and the International Police Task Force, in: Oakley/Dziedzic/Goldberg, a.a.O. (Anm. 18), S. 253-314

28 Das heißt nicht, dass die OSZE ihre Polizeiunterstützung für Transitionsländer ausschließlich auf bürgernahe Polizeiarbeit konzentriert. Sie ist auch in anderen Bereichen der Polizeireform aktiv, z.B. in der Entwicklung moderner Laufbahnplanungssysteme.

29 Die Meinungen der Praktiker und der Akademiker darüber, was genau in operativer Hinsicht „bürgernahe Polizeiarbeit“ bedeutet, gehen auseinander. Einige Beobachter sprechen daher von einem grundsätzlich umstrittenen Konzept und weisen auf die daraus resultierenden Probleme bei seiner Umsetzung in internationalen Polizeiunterstützungsprogrammen hin. Siehe hierzu Eirin Mobekk, Policing from Below. Community Policing as an Objective in Peace Operations, in: Renata Dwan (Hrsg.), Executive Policing. Enforcing the Law in Peace Operations, Oxford 2003, S. 53-66.

in die örtlichen Gemeinschaften. Ebenso Voraussetzung sind jedoch auch bestimmte Einstellungen: Bürger, die sich selbst als aktiv an den gesellschaftlichen Organisationsstrukturen Beteiligte betrachten, und eine Polizei, die sich als Dienstleister und nicht als eine außerhalb und oberhalb einer von ihr zu kontrollierenden Bevölkerung agierende Kraft versteht.

In einem Land wie der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, das sich im Übergang zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit befindet, ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass irgendeines dieser Elemente bürgernahe Polizeiarbeit gut entwickelt ist, wenn es sie überhaupt gibt. Eine der wichtigsten Aufgaben der „*Spillover*“-Mission ist es daher, die institutionellen Grundlagen und die Einstellungen, die für bürgernahe Polizeiarbeit erforderlich sind, zu entwickeln. Dazu unterstützte sie das Innenministerium bei der Erarbeitung eines Rahmens für die landesweite Entwicklung bürgernahe Polizeiarbeit. Ein Hauptpfeiler dieses „neuen Ansatzes in der Polizeiarbeit“ ist Ausbildung bzw. Schulung.

Die PDU-Abteilungen zur Unterstützung der Aus- und Weiterbildung sind mit der Entwicklung und Durchführung von Lehrgängen für mazedonische Polizeikadetten und Polizeibeamte an der Polizeiakademie in Idrizovo befasst. Neben der Vermittlung technischer Fähigkeiten wie z.B. dem Erkennen von Drogen oder der Ausbildung an Feuerwaffen werden in den Lehrplänen Themen wie Menschenrechte, Polizeiarbeit in einer multiethnischen Gesellschaft, bürgernahe Polizeiarbeit und häusliche Gewalt besonders hervorgehoben. Die Behandlung dieser Themen soll die Integration der Polizei in die örtlichen Gemeinschaften erleichtern, indem sie eine Einstellungsänderung innerhalb der Polizei herbeiführt: von der „(Sicherheits-)Kraft“ zum „Dienstleister“, von der Strafverfolgung zur Bürgernähe, von individueller zu partnerschaftlicher Polizeiarbeit.³⁰

Das der Ausbildung zugrunde liegende Leitbild basiert auf einem Paradigma der Wissensbildung und -vermittlung, nach dem Unterricht möglichst wenig präskriptiv sein sollte; stattdessen soll die Förderung einer gemeinsamen Entwicklung von Ausbildern und Auszubildenden im Mittelpunkt stehen. Ein solcher Ansatz legt Wert auf empirisches Lernen, das vorhandenes Wissen vor Ort mit einbezieht und darauf abzielt, latente Fähigkeiten der Schüler zu fördern. Darüber hinaus berücksichtigt es den kulturellen und politischen Kontext und erkennt somit an, dass „gute Polizeiarbeit weder operativ, d.h. anhand bestimmter Methoden, definiert noch in Form der Übertragung ‚bewährter‘ Strategien von einer Umgebung auf eine andere gelernt oder gelehrt werden kann“.³¹

30 Vgl. den Beitrag von Superintendent Roy Fleming auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über „Die Rolle bürgernahe Polizeiarbeit für die Vertrauensbildung in Minderheitengemeinschaften“ am 28. und 29. Oktober 2002 in Wien (in englischer Sprache), in: OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting on „The Role of Community Policing in Building Confidence in Minority Communities“. Final Report, Vienna, 28-29 October 2002, Wien 2002, CIO.GAL/104/02, S. 25.

31 Otwin Marenin, The Goal of Democracy in International Police Assistance Programs, in: Policing: An International Journal of Police Strategies and Management 1/1998, S. 165.

Im Sinne einer langfristigen Polizeireform gehören auch die Beobachtung und Beratung bei der Auswahl und Rekrutierung neuer Kadetten zu den Aufgaben der PDU, wobei insbesondere darauf geachtet wird, die Zahl von Frauen und Angehörigen ethnischer Minderheiten zu erhöhen. Schließlich führen die PDU-Abteilungen für Polizeireform und Gemeindeentwicklung eine Reihe weiterer Maßnahmen durch, die den neuen Ansatz in der Polizeiarbeit unterstützen sollen. Dazu zählen u.a. die Aufklärung der Bürger und Gemeindeverwaltungen über die Vorteile bürgernahe Polizeiarbeit, technische Hilfe bei der Dezentralisierung der polizeilichen Befehlsstrukturen und der Bildung der Bürgerberatungsgruppen sowie Unterstützung und Beratung bei der Einrichtung von Verfahren zur Bearbeitung von Beschwerden der Bürger über unprofessionelles Verhalten der Polizei, darunter ethnisch motivierte Befangenheit und Menschenrechtsverletzungen.

Die Aktivitäten der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zeigen, dass sie mittlerweile über ausgeprägte Fachkompetenz und Fähigkeiten bei der Unterstützung der langfristigen Entwicklung eines Konzepts verfügt, das man als „Polizeiarbeit aus der Distanz“ bezeichnen könnte, d.h. einer Polizeiarbeit, die auf indirekten Methoden und Überzeugungsarbeit beruht und nicht auf Hoheitsgewalt und den Zwangsmechanismen sozialer Kontrolle. Die Organisation misst somit der Verantwortlichkeit der Polizei und der aktiven Beteiligung der Bürger an der Polizeiarbeit große Bedeutung zu. Um das zu erreichen, fördert sie die Integration der Polizei in die Gemeinden, indem sie Polizei, Bürger, lokale NGOs sowie andere öffentliche Dienste oder staatliche Stellen zur Lösung bestehender Probleme zusammenbringt. In der Art und Weise, wie die OSZE ihre Polizeiunterstützung handhabt, zeigt sie eine ausgeprägte kulturelle Sensibilität und hat ein offenes Ohr für die Anliegen der Empfänger ihrer Unterstützung. Sie legt ebenso Wert auf den Dialog mit den (nationalen und subnationalen) Behörden wie auf die Aktivierung von Know-how und Kapazitäten vor Ort. Ihre Methoden der Polizeiunterstützung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und anderswo sind daher ausgesprochen kooperativ und beiderseitiges Entgegenkommen ist wichtiger als einseitige Vorschriften. Dieser Ansatz unterscheidet die OSZE von der EU und vielen anderen bilateralen oder internationalen Anbietern von Polizeiunterstützung.

Nach der Analyse der Gouvernamentalitäten der EU und der OSZE, die ihrer jeweiligen Polizeiunterstützung zugrunde liegen, gehen wir nun der Frage nach, welche Schlussfolgerungen sich aus unserer Argumentation für die Politik ergeben und wie die beiden Organisationen ihre Zusammenarbeit im Bereich der Polizeiarbeit verbessern können.

Bislang wurde die führende Rolle der OSZE bei den Polizeireformen in Zentralasien und im Kaukasus von der EU nicht in Frage gestellt. Und auch wenn aufgrund der Entsendung der EU-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien im Rahmen der ESVP (EUJUST THEMIS) im Kaukasus eine Konkurrenzsituation entstehen sollte, wird Zentralasien mit großer Wahrscheinlichkeit eine Region bleiben, in der die OSZE und ihre polizeibezogenen Aktivitäten auch in Zukunft hohe Legitimation und Glaubwürdigkeit genießen. Während Konkurrenz und Doppelarbeit in den meisten Ländern dieser beiden Regionen eher unwahrscheinlich sind, wird es im Bereich polizeibezogener Aktivitäten auf dem Balkan, wo die Aufnahmekapazität inzwischen zum Problem wird, langsam eng.

Wie vom Europäischen Rat in Göteborg im Juni 2001 eingeräumt wurde, erfordern die im Aufbau befindlichen zivilen Fähigkeiten der ESVP zum Krisenmanagement eine intensivere, sich gegenseitig verstärkende Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, um Konkurrenzsituationen und Überschneidungen zu vermeiden. Der Rat der EU verabschiedete daraufhin die Schlussfolgerungen zur „Zusammenarbeit der EU und der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge“.³² In diesem Zusammenhang stellte der Rat zwar fest, dass die wünschenswerte gegenseitig Anpassung der Politik beider Organisationen am besten auf der Basis der jeweiligen komparativen Vorteile erfolge, ging aber nicht so weit, genauer herauszuarbeiten, auf welche konkreten Problemfelder sich die beiden Organisationen spezialisieren sollten. Im Folgenden werden wir versuchen, diese Lücke zu schließen. Ausgehend von unserer Analyse der jeweils der Polizeiunterstützung zugrunde liegenden Gouvernmentalitäten von EU und OSZE und den Erfahrungen aus der erfolgreichen Zusammenarbeit in Mazedonien schlagen wir vor, den folgenden Defiziten und komparativen Vorteilen Rechnung zu tragen, um die Kooperation zwischen den beiden Organisationen im Bereich Polizeiarbeit weiter zu vertiefen.

Ein Bereich, in dem die EU einen klaren komparativen Vorteil gegenüber der OSZE hat, ist das ihr zur Verfügung stehende Spektrum an Instrumenten zur Krisenbewältigung. Ungeachtet einiger Schwächen im militärischen Bereich hat die EU dank ihrer Fähigkeit, militärische und zivile Instrumente und Potenziale sowohl parallel als auch nacheinander einzusetzen, die Möglichkeit, in jedem Stadium einer Krise wirksam zu intervenieren und den Übergang von militärischen zu zivilen Operationen, darunter Polizeieinsätze, zu koordinieren.³³ Die Wirkung solch ganzheitlicher von der EU geführter Frie-

32 Zusammenarbeit der EU und der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, Schlussfolgerungen des Rates, 2540. Tagung des Rates – Allgemeine Angelegenheiten – am 17. November 2003 in Brüssel, 14486/03 (Presse 319), S. I-IV.

33 Die EU hat jüngst die Einrichtung einer zivil-militärischen Zelle beschlossen, um ein solch kohärentes Vorgehen zu gewährleisten. Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), 17. und 18.

denseinsätze kann noch dadurch verstärkt werden, dass man das umfangreiche Know-how der OSZE im Bereich der Polizeiu nterstützung hinzuzieht, nicht zuletzt in Fällen, in denen die OSZE anderenfalls aus Sicherheitsgründen vor Ort nicht aktiv werden könnte.

Wie bereits erwähnt führt die EU Reformen in der Polizeiarbeit hauptsächlich mit Hilfe der Methode der ständigen Präsenz durch. Diese hat sich als ein wirksames Mittel erwiesen, innerhalb kurzer Zeit Verhaltensänderungen bei der örtlichen Polizei herbeizuführen. Der komparative Vorteil besteht darin, dass mit der ständigen Präsenz ein Überwachungsregime errichtet wird, das Polizisten dazu zwingt, ihr Verhalten zu ändern, ohne dass sie ihre Überzeugungen oder Einstellungen ändern müssen, was wesentlich zeitraubender wäre. Die ständige Präsenz ist jedoch eine personalintensive und intrusive Methode und kann daher nur von internationalen Akteuren ausgeführt werden, die wie die EU über beträchtliche Ressourcen verfügen und politischen Einfluss auf das Gastland haben.³⁴ Der größte Nachteil dieser Methode besteht jedoch darin, dass spürbare Erfolge unter Umständen wieder verloren gehen, wenn die EU-Beamten das Land wieder verlassen. Anders ausgedrückt: Polizeireformen, die durch die Methode der ständigen Präsenz herbeigeführt worden sind, laufen Gefahr, nur „sehr begrenzt haltbar“ zu sein. Während die ständige Präsenz also ein durchaus wirksames Mittel zur Krisenbewältigung ist, ist sie als Instrument zur Herbeiführung nachhaltiger Polizeireformen nur eingeschränkt tauglich. Diese Einschränkung weist darauf hin, dass die Methode der ständigen Präsenz um längerfristige Reformbemühungen wie diejenigen der OSZE ergänzt werden muss. Von besonderer Bedeutung ist hier die Expertise der OSZE in der (Um-)Schulung von Kadetten und Beamten mit dem Ziel, ihnen demokratische Werte bei der Polizeiarbeit zu vermitteln.

Eines der Merkmale der EU-Gouvernementalität bei der Polizeiu nterstützung ist der nachdrückliche Akzent, der auf Recht und Ordnung, insbesondere die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, gesetzt wird. Es kann zwar ein wichtiger kurzfristiger Beitrag zur Stabilisierung in einer vom Krieg erschütterten Gesellschaft sein, den Schwerpunkt auf Strafverfolgung zu legen, langfristigen Entwicklungen in der Polizeiarbeit ist das jedoch weniger dienlich. Wissenschaftliche Studien belegen, dass Polizeikräfte, die sich in erster Linie mit Strafverfolgung befassen, weniger in die Gesellschaft integriert sind und dazu neigen, der Festnahme und Bestrafung der Schuldigen Vorrang vor einem ordentlichen Verfahren einräumen.³⁵ Diese unbeabsichtigten Auswirkungen der EU-Polizeiu nterstützung untergraben das eigentliche Ziel, das

Juni 2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, unter: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/04/2&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en>.

34 Vgl. Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper 343, Oxford 2002, S. 74.

35 Vgl. Alan Wright, *Policing. An Introduction to Concepts and Practice*, Cullompton 2002, S. 150; vgl. ebenso Clive Coleman/Clive Norris, *Introducing Criminology*, Cullompton 2000.

durch sie erreicht werden soll: ein demokratischer Polizeidienst, der die Sicherheit des Einzelnen gewährleistet. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ist, den auf Verbrechensaufklärung und Verhaftung ausgerichteten Ansatz der Strafverfolgung mit dem auf Bürgernähe abzielenden Ansatz der OSZE auszubalancieren.

Bürgernahe Polizeiarbeit ist eines der Spezialgebiete der OSZE. Diese Art der Polizeiarbeit wird von westlichen Praktikern und Wissenschaftlern umfassend unterstützt, ohne jedoch bislang von anderen internationalen Organisationen in größerem Umfang aufgegriffen oder praktiziert zu werden. Die Stärke dieses Modells, das von Seiten der Geberorganisation ein langfristiges Engagement erfordert, liegt darin, dass es die Polizei stärker in die Verantwortung nimmt, sie dazu bewegt, stärker auf die Bürger einzugehen, und größere Transparenz in der Polizeiarbeit gewährleistet. Das geschieht nicht zuletzt dadurch, dass dieses Modell die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der örtlichen Gemeinde, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, fördert. Bürgernahe Polizeiarbeit und eine effektive Verbrechensbekämpfung schließen sich keineswegs aus, solange das Interesse an Recht und Ordnung mit dem Konzept der Bürgerbeteiligung verknüpft wird. Tatsächlich scheint die bürgernahe Polizeiarbeit mit Blick auf bestimmte Arten von (organisierter) Kriminalität sogar die vielversprechendere Methode der Verbrechensbekämpfung zu sein als eine Strategie, die in erster Linie auf Expertenwissen und Technologie setzt. So ist es z.B. unwahrscheinlich, dass Menschenhandel erfolgreich bekämpft werden kann, wenn die Gemeinden nicht zur Selbstkontrolle ermächtigt werden.³⁶

Ein Bereich, in dem die OSZE dem Gastland mehr zu bieten hat als die EU, ist schließlich der Bereich Schulung/Ausbildung. Die Organisation widmet sich sowohl der Grund- als auch der Spezialausbildung von Polizisten und verfügt hier auch über anerkanntes Know-how. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Ausbildung von Polizeischülern und -beamten, die Minderheiten angehören. Die OSZE trägt mit ihrem Engagement erheblich dazu bei, den Abstand, der die Polizei in Ländern, die sich im Übergang vom Autoritarismus zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder in der Phase unmittelbar nach einem internen Konflikt befinden, in Bezug auf ihre Einstellungen und ihre Kultur von einer modernen, an Menschenrechten orientierten und demokratischen Polizei zwangsläufig trennt, zu verringern.³⁷ Wie bereits weiter oben vorgeschlagen, kann diese „pädagogische“ Arbeit mit ihrem Schwerpunkt auf Veränderung der Denkweise der örtlichen Polizisten mit den exter-

36 Das soll natürlich nicht heißen, dass bürgernahe Polizeiarbeit ein Patentrezept ist. In gespaltenen Gesellschaften sind die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen für bürgernahe Polizeiarbeit nur teilweise vorhanden. Die Fähigkeit der OSZE, zur Herstellung dieser Bedingungen beizutragen, ist jedoch begrenzt. Kritisch in Bezug auf die Transformationseffekte bürgernahe Polizeiarbeit in Transitionsländern äußert sich Diana R. Gordon, *Democratic Consolidation and Community Policing. Conflicting Imperatives in South Africa*, in: *Policing and Society* 2/2001, S. 121-150.

37 Vgl. Robert B. Oakley/Michael J. Dziedzic, *Conclusions*, in: *Oakley/Dziedzic/Goldberg, a.a.O. (Anm. 18)*, S. 526.

nen Beschränkungen, denen ihr Verhalten durch die ständige Präsenz internationaler Polizeibeamter unterliegt, produktiv kombiniert werden.

Der mögliche zusätzliche Nutzen einer engeren Kooperation zwischen OSZE und EU auf den Gebieten, auf denen sie über komparative Vorteile verfügen, besteht darin, dass die beiden Organisationen gemeinsam umfassende Polizeireformpakete zusammenstellen und anbieten können. Obgleich die polizeibezogenen Aktivitäten der EU und der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien formal voneinander unabhängig sind und beide Missionen jeweils ein eigenes Mandat haben, ist es den beiden Organisationen gelungen, sich bei der Reform der mazedonischen Polizei auf eine Arbeitsteilung zu einigen, die sich als erfolgreich erwiesen hat.³⁸ Die EU-Polizisten betreuen, beobachten und beraten die örtliche Polizei, darunter auch den Grenzschutz, auf der mittleren und oberen Führungsebene mit dem Ziel, ein Verhalten zu gewährleisten, das sich mit bewährten europäischen Polizeipraktiken im Einklang befindet, während sich die OSZE auf die (Um-)Schulung von Polizeikadetten und -beamten, ebenfalls einschließlich des Grenzschutzes, sowie auf die Entwicklung der bürgernahen Polizeiarbeit spezialisiert hat. Dieses umfassende Reformpaket stellt unseres Erachtens insbesondere dann, wenn es durch die Entsendung gemeinsamer EU-OSZE-Polizeimissionen weiter verfeinert wird, ein Modell dar, das übertragbar ist und auch auf andere Länder angewandt werden kann.

Eine solche Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE im Bereich der Polizeiunterstützung erfordert jedoch nicht nur den politischen Willen beider Organisationen, sondern auch eine gemeinsame strategische Planung. Es wäre außerdem wünschenswert, wie auch einige EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen haben, einen Verbindungsbeauftragten des Generalsekretariats der EU-Kommission in die OSZE-Zentrale in Wien zu entsenden.³⁹ Ein solcher Verbindungsbeauftragter könnte den Informationsaustausch und die Koordinierung der Positionen erleichtern, insbesondere mit Blick auf gemeinsame Polizeimissionen der EU und der OSZE.⁴⁰

38 Die gemeinsame EU-OSZE-Erkundungsmission zur Vorbereitung der EUPOL „Proxima“ – die erste derartige Mission überhaupt – sowie die Beteiligung der OSZE an den Planungen zu der EU-Mission waren wichtig, um zu gewährleisten, dass sich die polizeibezogenen Aktivitäten beider Organisationen vor Ort ergänzen. Vgl. CIO.GAL/85/03, 5. September 2003. Die Tatsache, dass der derzeitige Leiter der Polizeimission Baart D’Hooge zuvor Leiter der Gruppe Polizeientwicklung der OSZE war, trägt zweifellos ebenfalls zu der ausgezeichneten Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen in diesem Fall bei.

39 Allerdings wollen wir nicht so weit gehen, die Einrichtung von Lenkungsausschüssen, wie es sie in der Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der EU im Bereich der Krisenbewältigung gibt, vorzuschlagen. Zwei solche Lenkungsausschüsse, einer in Brüssel und einer in New York, wurden entsprechend der Gemeinsamen Erklärung über die VN-EU-Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung, die am 24. September 2003 verabschiedet worden war, eingesetzt.

40 Ein eigener Verbindungsbeauftragter des EU-Ministerrats wird jedoch nicht mehr notwendig sein, wenn erst einmal die europäische Verfassung verabschiedet und der Posten eines EU-Außenministers geschaffen ist, der die Geschäftsbereiche des Kommissars für Außenbeziehungen und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf sich vereint. Die EG-Delegation zu den internationalen Organisationen in Wien mit

Schlussfolgerung

Der rasche Aufbau der Polizeikapazitäten der EU hat im Innern politischen Druck und außerhalb der EU Erwartungen ausgelöst, sie schnellstmöglich zum Einsatz zu bringen, um ihren zusätzlichen Nutzen zu demonstrieren und das Image der EU als globaler Akteur zu verstärken. Das gab Anlass zu Spekulationen, dass die EU alleine vordreschen könnte, ohne andere Institutionen wie die VN und die OSZE zu berücksichtigen. Wenn auch nicht ganz unbegründet, so scheinen diese Befürchtungen indes übertrieben zu sein, wie vor allem die enge Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und die EU-Militärmission „Artemis“ in der Demokratischen Republik Kongo, die auf Ersuchen des VN-Generalsekretärs zügig und erfolgreich entsandt wurde, zeigen.⁴¹ Die EU bemüht sich zwar inzwischen darum, Duplizierungen ihrer Tätigkeit mit derjenigen anderer internationaler Akteure zu vermeiden; dennoch gibt es Raum für Verbesserungen in der Zusammenarbeit zwischen ihr und der OSZE. Ausgehend von unserer Analyse der Gouvernamentalitäten beider Organisationen bei der Polizeiunterstützung haben wir bereits vorgeschlagen, Möglichkeiten zur Entsendung gemeinsamer Polizeimissionen zu erkunden. Wir ziehen abschließend die noch ambitioniertere Schlussfolgerung, dass gemeinsame Operationen, die sich allen Elementen von Rechtsstaatlichkeit widmen, indem sie z.B. eine EU-Polizeimission mit einer *Rule-of-law*-Komponente der OSZE kombinieren, sogar noch vielversprechender sind, wenn es darum geht, Länder wirksam dabei zu unterstützen, Autoritarismus oder innere Konflikte zu überwinden und dauerhaften Frieden und Demokratie zu erlangen.⁴²

Sitz im OSZE-Sekretariat kann dann die Aufgabe der Koordinierung der EU- und der OSZE-Polizeiunterstützung übernehmen.

- 41 Friktionen zwischen der EU und der OSZE gab es allerdings im Falle Bosnien und Herzegowinas, als es darum ging, welche Organisation die Aufgaben der IPTF der Vereinten Nationen übernehmen sollte. Die OSZE musste ihre Pläne für eine Nachfolgemission schließlich aufgeben, als deutlich wurde, dass die EU entschlossen war, mit einer eigenen Polizeimission vorzupreschen.
- 42 Die derzeit anhaltenden Diskussionen innerhalb der EU über die Notwendigkeit einer EU-Strategie innerhalb der OSZE wären ein exzellentes Forum für die Mitgliedstaaten, diese Option zu erörtern. Eine solch enge Zusammenarbeit in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge befände sich auch im Einklang mit der neuen EU-Sicherheitsstrategie, die gerade die Bedeutung einer effektiven multilateralen Kooperation für die Ziele der EU hervorhebt. Eine derart verbesserte Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen birgt jedoch auch die Gefahr, dass die politischen Spannungen innerhalb der OSZE zunehmen. Schon heute äußern einige Teilnehmerstaaten Besorgnis darüber, dass bestimmte OSZE-Länder oder Gruppen von Ländern die Organisation monopolisieren, um ihre eigenen politischen Ziele auf Kosten anderer durchzusetzen.

Auf dem Weg zu einer demokratischen Polizei: Die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die Kirgisische Republik

In der Kirgisischen Republik besteht wie in vielen neuen Demokratien, die dabei sind, die „Übergangsphase“ zu verlassen, ein viel größerer Bedarf, als mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und der derzeitigen Prioritätensetzung bewältigt werden kann. Trotz über zehnjähriger Erfahrung steht die Demokratie dort heute auf noch wackligere Beinen als in der Zeit unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit. Viele Menschen profitieren von den Veränderungen, die die Demokratie gebracht hat, viele aber auch nicht. Die Ernüchterung nimmt zu angesichts des schleppenden Aufbaus der Demokratie, des Fehlens sichtbarer Veränderungen in den alten sowjetischen Institutionen und angesichts der Tatsache, dass – für viele Menschen – auch die Demokratie erst noch die sozialen und materiellen Bedrohungen, denen sie Tag für Tag ausgesetzt sind, beseitigen muss. Bei all den vielen internationalen Investitionen, neuen Programmen und umfangreichen Medienberichten über demokratische Reformen erreicht der Wandel die Menschen in ihrem Alltag doch nur langsam. Nirgendwo wird das deutlicher als bei der Reform der kirgisischen Polizei.

In demokratischen Gesellschaften dient die Polizei dem Schutz der Menschen und ihrer Rechte. Zu den Altlasten der meisten postsowjetischen Republiken gehört jedoch eine Polizei, die dazu da war, den Staat zu schützen, eine Polizei, die zuweilen *gegen* die Menschen, ihre Rechte und ihre Sicherheit gehandelt hat. Sollen Polizisten ihre entscheidende Funktion in einem demokratischen Rechtssystem wahrnehmen, müssen Reformen daher gezielt die innere Einstellung zum Auftrag und zur Philosophie der Polizei ändern. Solche übergeordneten Ziele mussten bis heute jedoch erst einmal in den Hintergrund treten, um zunächst den akuten Bedarf an technischer Ausstattung und Schulung einer Polizei, deren Ausrüstung veraltet und deren Ausbildung unzureichend war, decken zu können.

Die Reformen heute

Der kirgisischen Regierung, der Zivilgesellschaft, internationalen Gebern und der Polizei selbst ist seit vielen Jahren bewusst, dass die kirgisische Polizei reformiert werden muss. Eine Reform ist schon allein wegen der geringen Professionalität und der unzureichenden technischen Fähigkeiten der Polizei dringend notwendig. Neue Herausforderungen wie die Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und internationalem Drogenhandel haben

den Zustand nur noch verschlimmert. Die Reform ist ebenso notwendig, um die Polizei innerlich auf ihre neue Rolle bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, die sie in einer demokratischen Gesellschaft zu spielen hat, einzustellen – eine Rolle, die sie nicht ausüben kann, solange ihre Menschenrechtspraxis und ihr Verhältnis zur Öffentlichkeit sich nicht bessern und solange die Korruption nicht auf allen Ebenen beseitigt wird.

Die kirgisische Regierung hat zwar den Reformbedarf durchaus erkannt, wird an der Ausführung jedoch von Schwierigkeiten gehindert, die sie mit vielen Ländern gemeinsam hat: Aufgrund miteinander konkurrierender innenpolitischer Erfordernisse bei gleichzeitig nicht ausreichender internationaler Unterstützung ist sie nur schlecht dafür gerüstet, das Problem auf konzeptioneller, rechtlicher, administrativer und finanzieller Ebene in vollem Umfang in Angriff zu nehmen. Im September 2003 wurde eine staatliche Polizeireformkommission innerhalb der Präsidialadministration eingesetzt, deren Zusammensetzung und Mandat vielversprechend sind. Ihr gehören Regierungsmitglieder ebenso an wie Vertreter der Zivilgesellschaft, des Parlaments, wissenschaftlicher Einrichtungen und der Polizei, die gemeinsam umfangreiche Polizeireformen organisieren und beaufsichtigen sollen. Ein Jahr später hatte die Kommission allerdings ihre Arbeit noch immer nicht aufgenommen.

Die internationale Unterstützung für die Polizeireform in Kirgisistan hat sich bis heute in erster Linie darauf konzentriert – und blieb auch weitgehend darauf beschränkt –, die Professionalität der Polizei zu erhöhen und ihre technischen Fähigkeiten zu verbessern. So führte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) 1997 eine Mission zur Beratung bei der Modernisierung der Lehrpläne der Polizeiakademie durch, an die sich von 1997 bis 2000 ein Programm zur Verbrechensverhütung und Reduzierung der Kriminalität anschloss. Ziel des Programms war es, die organisierte Kriminalität dadurch zu bekämpfen, dass das operative Know-how erhöht, die nationale Gesetzgebung modernisiert, bessere Informations- und Kommunikationssysteme geschaffen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Verbrechensbekämpfung gefördert werden. Derzeit plant UNDP keine weiteren Polizeireformprogramme. Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC), die Europäische Kommission und verschiedene bilaterale Geber haben ebenfalls technische Hilfe zur Bekämpfung des Drogenhandels, zur Kontrolle der Grenzen und zur Unterstützung anderer spezifischer Vorhaben beigesteuert.

Das OSZE-Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan (*Police Assistance Programme*, PAP), das im August 2003 auf Ersuchen der kirgisischen Regierung gestartet wurde, ist die bis heute umfassendste Initiative. Das aus acht Punkten bestehende Programm zur Modernisierung und Stärkung der Strafverfolgungskapazitäten und -einrichtungen in Kirgisistan umfasst die Verbesserung der polizeilichen Ermittlungsarbeit, die Stärkung der Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels, den Aufbau einer modernen Notrufzentrale,

die Schaffung eines Systems zur Auswertung von Informationen, den Aufbau eines Funksystems für die Kriminalpolizei, die Verbesserung der Polizeikapazitäten im Bereich Konfliktprävention und zur Bekämpfung von Unruhen, die Einführung eines Pilotprojekts für bürgernahe Polizeiarbeit sowie die umfassende Überarbeitung der Ausbildung und der Lehrpläne der Polizeiakademie. Das Polizeiunterstützungsprogramm ist gut angelaufen und soll in der ersten Hälfte des Jahres 2005 abgeschlossen werden.

Aus unseren Erfahrungen lernen

Im Mittelpunkt der Polizeireform in der Kirgisischen Republik steht ein breites Spektrum an Professionalisierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der technischen Ausrüstung. Hier hat es auch bereits einige Erfolge gegeben. Dennoch blieb die internationale Unterstützung bislang bestenfalls Stückwerk, unzusammenhängend und nicht umfassend genug. Den Reformen droht nun der Stillstand, wenn nicht auch weiter gehende Ziele einer demokratischen Polizeiarbeit besser in einen umfassenden Ansatz zur Polizeireform einbezogen werden.

Insbesondere das Polizeiunterstützungsprogramm der OSZE hat ohne jeden Zweifel praktische und bedarfsorientierte Unterstützung geleistet. Ihm sind beachtliche Erfolge bei der Ausbildung, dem Ausbau von Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels und bei der bürgernahen Polizeiarbeit zu verdanken. Aus folgenden Gründen hat das Programm allein allerdings keinen bedeutenden Einfluss auf die Polizeireform und wird es wahrscheinlich auch in Zukunft nicht haben:

- Die Regierung hat Polizeireformen zwar für vorrangig erklärt, bis heute aber kein umfassendes Reformkonzept verabschiedet, das Rechts- und Verwaltungsreformen ebenso einschließt wie die Lösung von Problemen wie mangelnde Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, fehlende Transparenz, Korruption, Folter, Haftbedingungen und interethnische Konflikte. In dieser Hinsicht findet die Unterstützung durch das OSZE-Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan in einem operativen und konzeptionellen Vakuum statt.
- Ohne eine gründliche strukturelle und ideologische Überholung der Polizei bringt die internationale Unterstützung für die Polizei die Bevölkerung nur weiter gegen sich auf und gefährdet die Legitimation internationaler Geber. Solange sie sich beinahe ausschließlich auf die Professionalisierung und die Verbesserung der technischen Fähigkeiten der Polizei konzentriert, wird die Polizeiunterstützung von der Zivilgesellschaft als Unterstützung für eine korrupte und undemokratische Institution, die lediglich die Interessen der staatlichen Behörden schützt, wahrgenommen. Diese technikzentrierte Ausrichtung wurde durch die tragischen

Ereignisse in Aksy, wo die Polizei das Feuer auf eine Gruppe von Demonstranten eröffnete und sechs von ihnen tötete, zu einem ernsthaften Problem.¹ Die Zivilgesellschaft konnte weder verstehen noch akzeptieren, dass die OSZE eine solche Polizei unterstützt und ausrustet.

- Das Mandat der OSZE in Kirgisistan ist breit gefächert und erstreckt sich auf Bereiche wie Menschenrechte, Rechtsreform und Rechtsstaatlichkeit, Korruption, Haftbedingungen, Folter und ethnische Konflikte. Da jedes dieser Themen zugleich zu den wichtigsten Problemen innerhalb der Polizei gehört, ist die OSZE gut dafür geeignet, sich mit diesen Problemen auch im Kontext der Polizeireform auseinander zu setzen, was die lokalen Gemeinden und die Regierung wahrscheinlich auch von ihr erwarten.

Ein gut durchdachtes Konzept für eine breiter angelegte demokratische Polizeireform in Kirgisistan würde der derzeit noch unzusammenhängenden internationalen Polizeiunterstützung die dringend benötigte Orientierung geben, die Fortsetzung der technischen Hilfe im Rahmen des politischen Mandats der OSZE rechtfertigen, die internationale Unterstützung der Polizei in den Augen der Öffentlichkeit legitimieren und – was wahrscheinlich am wichtigsten ist – eine wirkliche Veränderung im Verhältnis der kirgisischen Polizei zur Bevölkerung bewirken.

Leitlinien für die nächste Phase

Vielversprechend ist ein Konzeptpapier zur Reform des Innenministeriums, einschließlich der Polizei, das vom kirgisischen Innenministerium in diesem Jahr veröffentlicht wurde. Das Papier enthält konzeptionelle Vorstellungen und ein konkretes Programm für eine umfassende Polizeireform, die auf eine grundsätzliche Neuorientierung des Auftrags der Polizei – vom Schutz des Staates zum Schutz der Menschen und ihrer Rechte – abzielt. Diese Vorstellungen finden die volle Zustimmung des OSZE-Zentrums und schaffen gleichzeitig die Voraussetzung für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der kirgisischen Regierung zum Wohle der kirgisischen Bevölkerung.

Die Leitlinien für die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die kirgisische Polizei umfassen sechs Punkte:

1. Die interessierten Parteien müssen – entsprechend den internationalen Verpflichtungen – einen konzeptionellen und programmatischen Rah-

¹ Am 17. März 2002 wurden in Aksy sechs Zivilisten getötet, als die Polizei das Feuer auf eine Menschenmenge eröffnete, die gegen die Verhaftung des Parlamentsabgeordneten Asimbek Beknasarow protestierte, der nach kritischen Äußerungen über den kirgisischen Präsidenten festgenommen worden war.

men für die umfassende, langfristige Unterstützung für die kirgisische Polizei entwickeln. Die internationale Unterstützung sollte noch einmal einen Schritt zurückgehen und die Ziele der Polizeireform neu formulieren. Es muss ein klarer Weg aufgezeigt werden, wie eine Transformation nicht nur in Bezug auf die Ausführung bestimmter Aufgaben, sondern auch mit Blick auf die Funktion der Polizei insgesamt erreicht werden kann.

2. Die internationale Unterstützung sollte die technische, professionelle und operative Weiterentwicklung der Polizei in der Hauptstadt wie in den Regionen auch weiterhin fördern. Die Reformen haben bis heute beachtliche Fortschritte bei der Verbesserung des Leistungsvermögens der Polizei bewirkt und sollten daher fortgesetzt werden.
3. Es müssen nationale und internationale Anstrengungen unternommen werden, um herauszufinden, welche Rechtsreformen notwendig sind, um die formale und informelle Basis der Polizeiarbeit neu zu gestalten.
4. Polizeireformen müssen zu größerer Verantwortlichkeit, Transparenz und Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien innerhalb der Polizei führen; die Polizei selbst muss sich an diese demokratischen Standards halten, wenn sie Rechtsstaatlichkeit in der Gesellschaft durchsetzen und ihr Respekt verschaffen will.
5. Die Reformen sollten vornehmlich darauf abzielen, Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung aufzubauen und das Verhältnis zwischen ihnen zu verbessern. Die Einbeziehung der Gemeinden in die Polizeiarbeit sollte durch Struktur- und Verfahrensänderungen institutionalisiert werden.
6. Die Reformen müssen von einem partizipatorischen Ansatz ausgehen, der die Zivilgesellschaft, die Regierung und die Polizei gleichermaßen und in allen Phasen der Reform, einschließlich der Strategieentwicklung zu Beginn des Projekts, der Projektplanung sowie der Durchführung und der Evaluierung, mit einbezieht. Entscheidend für den Erfolg ist, dass Kirgisistan selbst die Verantwortung trägt; es ist daher wichtig, dass alle interessierten Parteien für eine sinnvolle Beteiligung an den Reformen gewonnen werden. Es sollten ebenfalls systematische und umfassende Anstrengungen unternommen werden, das Verhältnis der Geschlechter und die ethnische Zusammensetzung des Landes durch entsprechende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger angemessen widerzuspiegeln.

Mit ihrem Einsatz für umfassende Polizeireformen versucht die OSZE, die Umwandlung der kirgisischen Polizei in eine Institution zu erleichtern, die die Menschen und ihre Rechte schützt, auf die Bevölkerung eingeht und ihr gegenüber offen und verantwortlich ist, sich an die Regeln der Rechtsstaatlichkeit hält und über genügend Fachwissen verfügt, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können.

Die Strategie der OSZE

Um die unzähligen Aufgaben und Ziele der Polizeireform in Kirgisistan bewältigen zu können, wird die nächste Phase des OSZE-Programms darin bestehen, die kirgisischen Partner dabei zu unterstützen, eine ganze Palette an Professionalisierungsmaßnahmen, Rechts- und Verwaltungsreformen und weiteren Reformen zur Herstellung von Rechtsstaatlichkeit durchzuführen, um so die Polizei auf ihre neue Rolle beim Aufbau einer demokratischen Gesellschaft vorzubereiten.

Professionalisierung

Ziel der OSZE ist es, Polizeibeamten professionelle und technische Fähigkeiten zu vermitteln, um ihnen die wirksame Erfüllung ihrer Aufgaben, Verbrechen zu verhindern und dem Gesetz Geltung zu verschaffen, zu ermöglichen.

Ausbildung und Unterstützung im technischen Bereich: Die technische Hilfe im Rahmen des Polizeiunterstützungsprogramms für Kirgisistan hat sowohl das Leistungs- als auch das Reaktionsvermögen der Polizei verbessert und sollte in Bereichen, die von einer Expertenmission noch zu bestimmen sind, fortgesetzt werden.

Ausbildung und Unterstützung im Bereich Ethik: Im Zuge der weiteren Professionalisierung bietet das Programm Schulungen, Beratung und andere Formen der Unterstützung zur Veränderung des Verhaltens der Polizeibeamten und der Polizeikultur im weiteren Sinne an. Die direkte Schulung wird die Rechts- und Verwaltungsreformen, die dieselben Ziele verfolgen, stärken.

Lehrpläne der Polizeiakademie: Die nächste Phase der Unterstützung durch die OSZE baut auf den gegenwärtigen Bemühungen zur Modernisierung des Lehrplans und der Lehrmethoden an der Polizeiakademie auf, wobei insbesondere der Schutz der Menschenrechte und die Entwicklung der Polizei zur zentralen Komponente einer demokratischen Strafjustiz im Mittelpunkt stehen sollen. Mit der Erarbeitung dezentralisierter Ausbildungsgänge, gegebenenfalls regionsspezifischer Lehrpläne und eines Systems zur Schulung aller aktiven Polizeibeamten in den neuen Standards werden die derzeitigen Lehrpläne und Ausbildungsprogramme der OSZE weiter verbessert.

Rechtsreformen

Die OSZE wird die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens fördern, der die Polizei bei ihrer neuen Aufgabe, die Menschen und ihre Rechte zu schützen, unterstützt.

Gesetze zu technischen Fragen: Die OSZE wird die Regierung bei der gründlichen Durchsicht und Evaluierung aller Gesetze, Richtlinien und Verfahren unterstützen, um so Lücken und Widersprüche in den Rechtsvorschriften

ten, die derzeit der Arbeit der Polizei zugrunde liegen, zu beseitigen und die nationale Gesetzgebung zur Polizeipraxis an die internationale anzupassen.

Gesetze zur Ethik der Polizeiarbeit: Die heutigen kirgisischen Gesetze beschreiben zwar die Aufgaben der Polizisten, sagen aber nicht viel darüber aus, *wie* die Polizeibeamten bei der Erfüllung dieser Aufgaben vorgehen sollen. Die Regierung sollte daher bei der weiteren Revision der Gesetze unterstützt werden, mit dem Ziel, Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit einzuführen und darüber hinaus einen umfassenden ethischen Kodex zu verabschieden, der auf dem Europäischen Kodex der Polizeiethik oder anderen gebräuchlichen Modellen basiert.

Dienstvorschriften: Viele in der nationalen Gesetzgebung bereits vollzogene Reformen müssen noch in die Dienstvorschriften für den täglichen Umgang der Polizeibeamten mit der Bevölkerung eingearbeitet werden. Die weitere Unterstützung der Polizei soll daher sicherstellen, dass die Dienstvorschriften mit den nationalen Gesetzen übereinstimmen und klar und eindeutig formuliert sind, so dass sie die sinnvolle Anwendung der Gesetze ermöglichen. Die Dienstvorschriften sollten also die Polizisten nicht lediglich anweisen „die Menschenrechte zu schützen“, sondern zum Ausdruck bringen, *wie* die Polizisten die Menschenrechte in alltäglichen Situationen schützen sollen, z.B. indem sie detaillierte Anweisungen dazu enthalten, was ein Polizist zu tun und nicht zu tun hat, wenn er einen Autofahrer anhält.

Informelle Verfahren: Die OSZE unterstützt die Polizei und die Zivilgesellschaft dabei, informelle Praktiken der Polizei zu dokumentieren, um festzustellen, wie die informelle Basis der Polizeiarbeit gestaltet werden könnte, um die neue demokratische Funktion der Polizei zu fördern. Eine solche Analyse soll als Grundlage für Rechtsreformen und als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber den Bürgern dienen und gleichzeitig durch die dazu notwendige Beobachtung unerwünschte Handlungen begrenzen.

Eigene Völkerrechtskapazitäten: In Kirgisistan mangelt es derzeit noch an Juristen, die in den Bereichen Menschenrechte und demokratische Polizeiarbeit nach internationalen Standards ausgebildet sind. Durch internationale Schulungen für kirgisische Juristen soll ein Pool von Experten geschaffen werden, die nicht nur innerhalb kürzester Zeit die notwendige Analyse nationaler Rechtsvorschriften durchführen können, sondern auch Expertise im Bereich internationaler Standards zur Verfügung stellen können, wenn internationale Polizeimissionen das Land wieder verlassen haben.

Rechtsstaatlichkeit

Die OSZE bemüht sich darum, die Verantwortlichkeit der Polizei gegenüber dem Rechtsstaat zu institutionalisieren. Sie finanziert daher eine umfassende Analyse zur Feststellung, welche Rechts- und Verwaltungsreformen notwendig sind, um Verfahrensweisen vor Ort mit Kirgisistans internationalen Menschenrechtsverpflichtungen in Einklang zu bringen. Im Mittelpunkt stehen

dabei die Themen Haftbedingungen, Folter und Korruption. Die Reformen im Bereich Rechtsstaatlichkeit ergänzen Bemühungen zur Einführung leistungsbezogener Auswahlverfahren, zur Erhöhung der Verantwortlichkeit nach innen wie nach außen und zur Veröffentlichung der Dienstvorschriften, was indirekt dazu beiträgt, Fehlverhalten zu begrenzen, indem Möglichkeiten zur Korruption verringert werden. Solche direkten Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der Polizei werden zudem von der Koordinierung mit laufenden weitreichenderen Maßnahmen gegen Korruption in Kirgisistan profitieren.

Verwaltungsreformen mit Blick auf den einzelnen Polizeibeamten

Die OSZE stellt die technische Unterstützung zur Verfügung, die für die Umstrukturierung der Polizeiverwaltung notwendig ist. Das Ziel besteht darin, die Arbeitsbedingungen für den einzelnen Beamten zu verbessern.

Qualifizierung und Rekrutierung: Auswahlverfahren und -kriterien sollten standardisiert werden und auf dem Leistungsprinzip beruhen. Sie sollten in öffentlichen Beratungen entwickelt, veröffentlicht und weit verbreitet werden. Eine klare und auf breitem Einvernehmen beruhende Auswahlpolitik, die zudem dazu genutzt wird, alle neuen sowie alle bereits Dienst tuenden Polizeibeamten zu überprüfen, würde die Legitimität der Polizei erhöhen, Kontroversen um die angemessene Vertretung verschiedener Bevölkerungsgruppen in der Polizei (ein Problem insbesondere im Süden des Landes) reduzieren und zur Bekämpfung der Korruption beitragen, indem Leistungskriterien für die Einstellung eingeführt würden. Größeres Vertrauen der Bevölkerung in das Leistungsvermögen und die Unabhängigkeit der Beamten erhöht gleichzeitig auch das Ansehen der Polizei.

Kriterien für die Beurteilung und Auszeichnung von Beamten: Die Kriterien für die Beurteilung, Beförderung und Auszeichnung von Beamten sollten überarbeitet werden mit dem Ziel, die Achtung der Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit zu verstärken und messbar zu machen.

Rechte und Leistungsansprüche der Polizisten: Das kirgisische Innenministerium hat die Gewährleistung sozialer Sicherheit für das Polizeipersonal als „wichtigste Voraussetzung“ für die Beurteilung des Erfolgs der Reformen bezeichnet. Die OSZE unterstützt daher die Regierung bei der Durchführung einer Untersuchung darüber, wie Gehälter, Sozialleistungen, Gesundheitsfürsorge und die Arbeitsbedingungen für Polizisten verbessert und gesetzliche und soziale Absicherungen der Rechte der Polizisten gewährleistet werden können.

Polizeilicher Führungsstil: Sollen Polizeibeamte in ihrer Arbeit einen partizipatorischen und auf festen Regeln beruhenden Ansatz im Umgang mit der Bevölkerung achten und befolgen, muss derselbe Ansatz innerhalb der Polizei angewandt werden. Der interne Führungsstil muss daher überarbeitet wer-

den; er muss ebenfalls stärker auf Beteiligung ausgerichtet sein und auf einheitlichen, berechenbaren Regeln beruhen.

Repräsentanz von Frauen und ethnischen Gruppen: Es sollte eine Untersuchung darüber durchgeführt werden, wie eine ausgewogene Repräsentanz von Frauen und ethnischen Gruppen in den Polizeikräften am besten erreicht werden kann.

Verwaltungsreformen mit Blick auf die Einrichtungen der Polizei

Die OSZE leistet technische Unterstützung zur Förderung von Verwaltungsreformen, die die Transparenz und Verantwortlichkeit der Polizei erhöhen.

Verantwortlichkeit nach innen: Etliche Reformen, die u.a. Disziplinarverfahren, interne Richtlinien und Polizeiethik betreffen, wurden bereits in Form nationaler Gesetze verabschiedet, haben bislang aber noch nicht in vollem Umfang Eingang in die Dienstvorschriften und in die Praxis gefunden, was nachzuholen ist. Die immer genauere Beschreibung der Aufgaben der Beamten, aber auch der Konsequenzen für den Fall, dass sie diesen Aufgaben nicht gerecht werden, gewährleistet die rechtliche Verantwortlichkeit der Polizei und schützt die Beamten gleichzeitig vor der willkürlichen Anwendung von Disziplinarregelungen.

Verantwortlichkeit nach außen: Der erste grundlegende Schritt zur Förderung von Transparenz und somit zu mehr Verantwortlichkeit besteht darin, Dienstvorschriften der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zweitens sollte eine Beschwerdestelle eingerichtet werden, die es den Bürgern ermöglicht, ihre Rechte besser wahrzunehmen und Beschwerdeverfahren in Anspruch zu nehmen. Die OSZE arbeitet darüber hinaus mit der Regierung, der Polizei und der Zivilgesellschaft zusammen, um Möglichkeiten einer ständigen externen Überwachung zu erkunden, z.B. eine mit Bürgern besetzte Überprüfungsinstanz oder Bürgerbeobachter. Der auf lange Sicht effektivste und vorausschauendste Weg, den das Programm zur Herstellung externer Verantwortlichkeit vorsieht, besteht jedoch darin, die Arbeit der Polizei partizipatorisch anzulegen, d.h. die Gemeinden jederzeit in die Planung und in die Einsätze der Polizei einzubeziehen.

Gewaltenteilung: Auf Grundlage einer Analyse der Über- und Unerordnungsverhältnisse zwischen Polizei, Regierung und weiteren Einrichtungen der Justiz sollte sichergestellt werden, dass sie ein Minimum an politischer Intervention und ein Maximum an Verantwortlichkeit in der Arbeit der Polizei erlauben. Die Analyse sollte sich insbesondere auf die Frage der Unabhängigkeit der Polizei und die Rechte der Polizisten, beides Schlüsselemente der Gewaltenteilung, konzentrieren.

Verwaltungsreformen mit Blick auf das Verhältnis zwischen Polizei und Öffentlichkeit

Die OSZE leistet technische Unterstützung zur Förderung von Verwaltungsreformen, die das Verhältnis der Polizei zur Bevölkerung verbessern und ihre Aufgeschlossenheit gegenüber den Bedürfnissen der Gemeinde erhöhen.

Bürgernahe Polizeiarbeit: Das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit (*community policing*) stärkt angesichts der Tatsache, dass es das gesamte Spektrum von den Beziehungen zur Gemeinde über öffentliche Bewusstseinsbildung bis hin zu größerer Verantwortlichkeit und verbesserter Personal- und Polizeiausbildung umfasst, nicht nur viele der übrigen OSZE-Reformen, sondern es bietet darüber hinaus eine umfassende Perspektive für die langfristige, dauerhafte Demokratisierung der Polizei. Das erfolgreiche Pilotprogramm der OSZE zur bürgernahen Polizeiarbeit sollte auf der Grundlage der Empfehlungen eines Experten in diesem Bereich als landesweites Programm aufgelegt und erweitert werden.

Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit: Von der Polizei durchgeführte Aufklärungskampagnen helfen den einzelnen Beamten, Menschenrechtsstandards zu verinnerlichen, informieren die Bürger über ihre Rechte und die Aufgaben der Polizei und helfen die Kluft zwischen Polizei und Bevölkerung zu überbrücken. Durch die Teilnahme von Menschenrechtsgruppen und Angehörigen zivilgesellschaftlicher Einrichtungen an Schulungen in der Polizeiakademie wird die Öffentlichkeit über die Herausforderungen, mit denen die Polizisten konfrontiert sind, informiert und Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung aufgebaut. Die Unterrichtung der Zivilgesellschaft in Sicherheitsfragen fördert das Verständnis ebenso wie deren Fähigkeit zur Beteiligung an der Entwicklung und dauerhaften Implementierung von Polizeireformen.

Prävention: Es sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, Rechtsverletzungen seitens der Polizei systematisch und effektiv zu erfassen. Die so gewonnenen Informationen könnten von der Polizei und von der Gemeinde dazu benutzt werden, Vorfälle dieser Art in Zukunft zu verhindern, indem ein Frühwarnsystem entwickelt und Änderungen in der Ausbildung, in der Vorgehensweise oder im Management empfohlen werden.

Äußeres Erscheinungsbild: Die Abgabe von Erklärungen zum Auftrag der Polizei, Uniformen und die Bezeichnung der Polizei sind zwar nur vordergründige Aspekte, gleichwohl sind sie aber äußerlich sichtbare Zeichen der Reform, die zur Wahrnehmung der Polizei sowohl in der Bevölkerung als auch in der Polizei selbst beitragen. Dementsprechend unterstützt die OSZE die Idee des Innenministeriums, den Namen der Institution von „Miliz“ in „Polizei“ umzuändern und die Polizeiuniformen zu modernisieren.

Der Blick nach vorn

Es fällt der OSZE nicht leicht, die Verantwortung für solch umfassende Reformen zu übernehmen, sie tut dies aber mit einer klaren Vorstellung von den zu erwartenden Vorteilen für die kirgisische Bevölkerung. Ausgehend von ihrer eher umfassenden Vorstellung von einer Polizeireform erwartet die OSZE

- größere Kenntnis der Menschenrechte und größere Achtung der Menschenrechte seitens der kirgisischen Polizei,
- die Institutionalisierung der Achtung der Rechtsstaatlichkeit sowohl innerhalb der Polizei als auch in ihrem Auftreten nach außen,
- die Anpassung der kirgisischen Rechtsvorschriften an internationale Rechtsnormen und die internationale Rechtspraxis,
- ein verbessertes Arbeitsumfeld für Polizeibeamte,
- ein besseres Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung,
- weniger Fälle von Rechtsverletzungen seitens der Polizei,
- ein erhöhtes öffentliches Bewusstsein für die Rechte der Bürger und die Aufgaben der Polizei,
- moderne Lehrpläne und Ausbildungsprogramme an der Polizeiakademie und vor Ort, für alle bereits Dienst tuenden und neuen Beamten,
- verbesserte technische Fähigkeiten der Polizei bei der Ausübung ihrer Aufgaben sowie
- die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, der Polizei und der Regierung vor Ort, die Reformen nachhaltig zu unterstützen und in Zukunft notwendige Reformen zu erkennen.

Was die OSZE selbst anbelangt, so erwartet das OSZE-Zentrum in Bischkek, dass der partizipatorische Ansatz und das umfassendere Reformprogramm der OSZE mehr Glaubwürdigkeit in den Augen der kirgisischen und internationalen Öffentlichkeit verleiht und ihr den Rücken stärkt.

Wir hoffen, dass die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für Kirgisistan nicht nur die Effektivität der kirgisischen Polizei erhöht, sondern auch den Menschen das Gefühl von Sicherheit in ihren Gemeinden gibt sowie Vertrauen in ihre Regierung und den Glauben an die Demokratie und die internationalen Institutionen, die ihre eigene im Werden begriffene Demokratie unterstützen. Der Reformprozess ist ein langfristiges Programm. Sein Erfolg hängt sicher einerseits vom Engagement der kirgisischen Regierung ab, andererseits aber auch von einer längerfristigen Finanzierung des Programms durch ausländische Geldgeber.

Der Vertrag über den Offenen Himmel – Stand und Perspektiven

Übersicht

Der Vertrag über den Offenen Himmel ist das weitreichendste und modernste Instrument der militärischen und sicherheitspolitischen Vertrauensbildung im OSZE-Gebiet. Er öffnet den gesamten Luftraum seiner Mitgliedstaaten von „Vancouver bis Wladiwostok“ für kooperative Beobachtungsüberflüge.¹ Er erschließt damit die weiten Gebiete von Nordamerika und Sibirien, die sonst für Inspektionen unter dem KSE-Vertrag und dem Wiener Dokument unzugänglich sind.

Bei seiner Unterzeichnung im Jahre 1992 lag ein Hauptinteresse noch darin, den Abbau von offensivfähigen Truppenmassierungen und militärischem Großgerät flankierend zu begleiten und zu überprüfen. Dementsprechend wurde auch die Sensorausstattung festgelegt: photographische Kameras mit einer Bodenauflösung von 30 Zentimetern, nachtsichtfähige Wärmebildkameras mit einer Auflösung von 50 Zentimetern und Radargeräte mit einer Auflösung von drei Metern.

Der Vertrag enthielt damals aber schon mehrere *zukunftsweisende Qualitäten* und Merkmale:

- Festlegung der Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu bestehenden oder ehemaligen Militärorganisationen,
- gleichberechtigter Zugang zu den gewonnenen Bilddaten für alle Vertragsstaaten,
- Kooperation bei der Planung und Durchführung der Beobachtungsflüge.

Heute – zwölf Jahre nach der Unterzeichnung – befinden sich die Vertragsstaaten in einem stark veränderten sicherheitspolitischen Umfeld:

- Die Bedrohungspotenziale innerhalb Europas wurden stark abgebaut.
- Die Gefahr einer möglichen Destabilisierung der meisten Transformationsländer wurde durch ihre Integration in die NATO und die Europäische Union gebannt.

¹ Ausgenommen sind lediglich die nicht auf dem nordamerikanischen Kontinent gelegenen Gebiete der USA.

Gleichzeitig verlagert sich die Bedrohungswahrnehmung auf Entwicklungen außerhalb des OSZE-Gebiets mit Auswirkungen auf Europa, wie die Destabilisierung von Staaten in Afrika und im Nahen und Mittleren Osten, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und Ressourcenkonflikte. Im OSZE-Gebiet selbst verbleiben Spannungsherde auf dem südlichen Balkan, im gesamten Kaukasus und in Zentralasien. Daher stellt sich die Frage, welche *Rolle* der Vertrag in diesem verändertem Umfeld spielen kann und welche *Optionen* für eine Anpassung der Vertragsimplementierung bestehen. Zuvor möchte ich die wichtigsten Vertragsbestimmungen und die Ereignisse seit Inkrafttreten des Vertrags am 1. Januar 2002 zusammenfassen.²

Die wichtigsten Vertragsbestimmungen

Der Vertrag wurde im März 1992 von allen 16 damaligen Mitgliedstaaten der NATO sowie von zahlreichen Transformationsländern und Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterzeichnet (Belarus, Bulgarien, Georgien, Kirgisistan, Polen, Rumänien, Russland, Tschechoslowakei, Ukraine, Ungarn). Alle Staaten außer Kirgisistan haben den Vertrag ratifiziert. Jeder Staat muss eine bestimmte Zahl von Überflügen pro Jahr hinnehmen (passive Quote) und kann eine – in der Regel gleich große – Zahl von Flügen über anderen Staaten durchführen (aktive Quote). Beispielsweise haben Russland (gemeinsam mit Belarus) und die USA eine passive Quote von 42 Flügen (in den ersten drei Jahren 75 Prozent davon). Kleinere Länder haben passive Quoten zwischen zwei und zwölf Flügen. Die Aufteilung der passiven Quoten auf die an einem Überflug interessierten Länder wird jährlich von der Beratungskommission „Offener Himmel“ (*Open Skies Consultative Commission, OSCC*) neu festgelegt.

Neben den oben bereits genannten Sensoren können auch Videokameras mit einer Bodenauflösung von 30 Zentimetern eingesetzt werden. Im Rahmen

2 Darstellungen der Vertragsverhandlungen und der Probeimplementierung sowie Bewertungen des Vertrags finden sich in: Pál Dunay/Marton Krásznai/Hartwig Spitzer/William Wynne/Rafael Wiemker, *Open Skies*, UNIDIR, Genf 2004; Klaus Arnhold, *Der Vertrag über den Offenen Himmel: Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrags*, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Juni 2002; Ernst Britting/Hartwig Spitzer, *The Open Skies Treaty*, in: *Verification Yearbook 2002*, London 2002, S. 223-238; Pál Dunay, *Der Vertrag über den Offenen Himmel ist in Kraft – Keine Auswirkungen auf die europäische Sicherheit*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002*, Baden-Baden 2002, S. 321-345; Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich, *Der Vertrag über den Offenen Himmel*, Baden-Baden 2000; Peter Jones/Marton Krásznai, *Open Skies: Achievements and Prospects*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (Hrsg.), *Verification Report 1992*, London/New York 1992; Peter Jones, *Open Skies: A Review of Events at Ottawa and Budapest*, in: John B. Poole (Hrsg.), *Verification Report 1991*, London/New York 1991; Peter Jones, *Open Skies: Events in 1993*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (Hrsg.), *Verification 1993*, London/New York 1993; Sergej Koulik/Richard Kokoski, *Conventional Arms Control – Perspectives on Verification*, SIPRI, Oxford 1994; Michael Krepon/Amy E. Smithson (Hrsg.), *Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security*, New York 1992.

einer *Zertifizierung* wird sichergestellt, dass die Auflösung der Sensoren bei der vorgesehenen Flughöhe vertragskonform ist. Hinter diesen eher technischen Festlegungen verbirgt sich die Fähigkeit, sicherheitsrelevante Anlagen im gesamten Vertragsgebiet zu beobachten und dabei insbesondere im Freien geparktes militärisches Großgerät, wie Panzer und Flugzeuge, zu erkennen. D.h. die Vertragspraxis trägt zur Herstellung einer weitgehenden *Transparenz* und *Offenheit* bei.

Ereignisse seit Inkrafttreten

Der Vertrag ist – nach einem in Russland und der Ukraine lange verzögerten Ratifizierungsprozess – am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Dem war eine fast zehnjährige Probeimplementierung vorausgegangen, bei der die erforderlichen Prozeduren in fast 400 Testflügen erprobt und optimiert wurden. So konnte die Zertifizierung der Flugzeuge von 16 Staaten recht zügig bis Juli 2002 durchgeführt werden. Mit je einem Flugzeug aus Russland, Schweden und der Türkei wurden Anfang Mai 2004 drei weitere Flugzeuge zertifiziert.³ Die Quotenflüge begannen am 1. August 2002. Für das Jahr 2004 wurde die Quotenverteilung neu ausgehandelt (s. Tabelle 1). Wegen starker Nachfrage nach Überflügen über Russland, der Ukraine, Georgien sowie Bosnien und Herzegowina verständigten sich viele Staaten darauf, ihre aktiven Quotenflüge gemeinsam durchzuführen.⁴ Trotzdem fällt auf, dass viele Staaten die ihnen vertraglich zustehende maximale Zahl an Flügen nicht ausnutzen.

Obwohl der Vertrag insgesamt nicht im Rampenlicht der öffentlichen Wahrnehmung und des politischen Interesses steht, haben neun weitere Länder seit 2002 den Beitritt beantragt (Bosnien und Herzegowina, Estland, Finnland, Kroatien, Lettland, Litauen, Schweden, Slowenien und Zypern). Bosnien und Herzegowina, Finnland, Kroatien, Lettland, Slowenien und Schweden haben den Vertrag inzwischen ratifiziert und sind damit Mitglieder. Der Antrag von Zypern scheiterte bisher an einem Veto der Türkei. Die Ratifizierung in den übrigen Ländern steht noch aus. Insgesamt verlief die Implementierung reibungslos und trug nachhaltig zur Verwirklichung der Vertragsziele bei. Die erfolgten Bilddaten wurden überwiegend zur Verifikation des KSE-Vertrags und des Wiener Dokuments verwendet,⁵ vereinzelt auch zur Unterstützung der Verifikation anderer Rüstungskontrollverträge (wie das Abkommen

3 Zehn der Vertragsstaaten bilden die sogenannte Pod-Gruppe. Sie haben gemeinsam einen (!) Behälter für Sensoren (pod) erworben, der unter einem Flügel von Transportflugzeugen dieser Länder befestigt werden kann.

4 Von den insgesamt sechs aktiven Quotenflügen Deutschlands im Jahr 2004 sind vier gemeinsame Flüge, und zwar mit Frankreich über der Ukraine, mit Ungarn über der Staaten-Gruppe Russland/Belarus und mit der Türkei über Bosnien und Herzegowina und Georgien.

5 *Open-Skies*-Flüge dienen häufig zur Vorbereitung oder Ergänzung von Vor-Ort-Inspektionen. Bei einem Flug über einem mittelgroßen Land wie Deutschland können ca. 30 KSE-Verifikationsobjekte erfasst werden.

zum Verbot von Chemiewaffen) sowie allgemein zur Erhöhung der Transparenz und gegenseitigen Kenntnis von Militärpotenzialen.

Die Vertragspraxis ist außerdem ein gutes Beispiel dafür, wie klug gewählte strukturelle Grundprinzipien einer Vereinbarung – hier Kooperation und Offenheit – das Verhalten der beteiligten Menschen verändern können. Unabhängig von politischen Grenzen ist unter den an der Umsetzung beteiligten Militärs eine Kultur der Offenheit und Kooperation entstanden – für viele eine neue Erfahrung. Der Vertrag stellt so eine gelungenen Balance von Vertrauensbildung und Kontrolle her.

Gleichwohl muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit der Vertrag heutige und künftige Sicherheitserfordernisse wirksam unterstützen kann und inwieweit er der Konkurrenz durch neue kommerzielle Beobachtungssatelliten standhält.

Technisches Potenzial im Vergleich zu Satelliten

Als der Vertrag 1992 unterzeichnet wurde, hatten nur die USA Aufklärungssatelliten, die mit einer Auflösung von ca. zehn Zentimetern der Auflösung der *Open-Skies*-Sensoren (30 Zentimeter) überlegen waren.⁶ Die USA sahen damals eines ihrer politischen Ziele darin, ihren Verbündeten über den *Open-Skies*-Vertrag den Zugang zu Bildern mit vergleichsweise hoher Auflösung zu ermöglichen.

Heute ist der Himmel durch den Start kommerzieller Satelliten und durch militärische Aufklärungssatelliten anderer Länder wesentlich offener geworden.

Drei amerikanische Konsortien (Space Imaging, Digital Globe und Orbital Sciences) betreiben Satelliten, die digitale Schwarzweißbilder mit einer Bodenauflösung von 0,6 bis einem Meter liefern. Die erfasste Szene am Boden umfasst typischerweise eine Fläche von zehn mal zehn Kilometern. Die Bilder sind zwar um einen Faktor von zwei bis drei unschärfer als *Open-Skies*-Bilder, erlauben aber immer noch, militärisches Großgerät zu erkennen, wenn auch nicht dem Typ nach zu identifizieren. Die Bilder können im Prinzip von jedermann erworben werden, d.h. auch von den Aufklärungsorganisationen der Staaten der Welt. Es sind nur wenige Fälle bekannt, in denen die US-Regierung mit ihrem „Vetorecht“ eingegriffen hat.

6 Die Auflösung entspricht hier der Ausdehnung der von einem Bildelement des Sensors erfassten Fläche am Boden (*ground sampled distance*).

Tabelle 1: Verteilung der aktiven Flugquoten für das Jahr 2004

<p><i>Belarus und Russische Föderation</i> Gesamt: 25,5 (zulässig nach Vertrag: 31) (2 über Deutschland, 2 über Frankreich, 2 über Großbritannien, 2 über Norwegen, 2 über den USA, 2 über der Türkei, 1 über Benelux, 1 über Bulgarien, 1 über Kanada, 1 über Dänemark, 1 über Spanien, 1 über Finnland, 1 über Georgien [Flug mit Großbritannien], 1 über Griechenland, 1 über Italien, 1 über Polen, 1 über Portugal, 1 über Rumänien, 1 über Schweden, 1 über Tschechien)</p>
<p><i>Benelux-Gruppe</i> Gesamt 2,33 (zulässig nach Vertrag: 4) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Griechenland und Spanien], 1 über Bosnien und Herzegowina)</p>
<p><i>Bosnien und Herzegowina</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 3)</p>
<p><i>Bulgarien</i> Gesamt: 0,5 (zulässig nach Vertrag 3) (1 über Bosnien und Herzegowina [Flug mit Spanien])</p>
<p><i>Dänemark</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 4)</p>
<p><i>Deutschland</i> Gesamt: 4 (zulässig nach Vertrag: 9) (3 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 mit Ungarn], 1 über Georgien [Flug mit Türkei], 1 über Ukraine [Flug mit Frankreich], 1 über Bosnien und Herzegowina [gemeinsam mit der Türkei])</p>
<p><i>Finnland</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Deutschland, 1 über Schweden)</p>
<p><i>Frankreich</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 9) (3 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 mit Portugal], 1 über Ukraine [Flug mit Deutschland])</p>
<p><i>Georgien</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 3)</p>
<p><i>Griechenland</i> Gesamt: 1,83 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Benelux und Spanien], 1 über Ukraine [Flug mit Italien])</p>
<p><i>Großbritannien</i> Gesamt: 4,5 (zulässig nach Vertrag: 9) (3 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Belarus und Russ. Föderation], 1 über Ukraine)</p>
<p><i>Italien</i> Gesamt: 3,5 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Schweden, 1 über Ukraine [Flug mit Griechenland])</p>
<p><i>Kanada</i> Gesamt: 2,5 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Ukraine [Flug mit USA])</p>

<p><i>Litauen</i> Gesamt: 0 (zulässig nach Vertrag: 3)</p>
<p><i>Norwegen</i> Gesamt: 2 (zulässig nach Vertrag: 5) (2 über Belarus und Russ. Föderation)</p>
<p><i>Polen</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 4) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Finnland)</p>
<p><i>Portugal</i> Gesamt: 0,5 (zulässig nach Vertrag: 1) (1 über Belarus und Russ. Föderation [Flug mit Frankreich])</p>
<p><i>Rumänien</i> Gesamt: 4 (zulässig nach Vertrag: 4) (1 über Bulgarien, 1 über Ungarn, 1 über Griechenland, 1 über Ukraine)</p>
<p><i>Schweden</i> Gesamt: 3 (zulässig nach Vertrag: 5) (1 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Finnland, 1 über Polen)</p>
<p><i>Slowakei</i> Gesamt 0,5 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Belarus und Russ. Föderation [Flug mit USA])</p>
<p><i>Spanien</i> Gesamt: 1,33 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Georgien [Flug mit Benelux und Griechenland], 1 über Ukraine [Flug mit Tschech. Republik], 1 über Bosnien und Herzegowina [Flug mit Bulgarien])</p>
<p><i>Tschechische Republik</i> Gesamt: 0,5 (zulässig nach Vertrag: 3) (1 über Ukraine [Flug mit Spanien])</p>
<p><i>Türkei</i> Gesamt: 5 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Belarus und Russ. Föderation, 1 über Georgien [Flug mit Deutschland], 2 über Ukraine, 1 über Bosnien und Herzegowina [Flug mit Deutschland])</p>
<p><i>Ukraine</i> Gesamt: 9 (zulässig nach Vertrag: 9) (2 über Deutschland, 1 über Bulgarien, 1 über Griechenland, 1 über Ungarn, 1 über Italien, 1 über Polen, 1 über Rumänien, 1 über der Slowakei, 1 über der Türkei)</p>
<p><i>Ungarn</i> Gesamt: 2 (zulässig nach Vertrag: 3) (2 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 Flug mit Deutschland und 1 mit den USA], 1 über Ukraine)</p>
<p><i>USA</i> Gesamt: 7,5 (zulässig nach Vertrag: 31) (8 über Belarus und Russ. Föderation [davon 1 Flug mit Ungarn und 1 Flug mit der Slowakei], 1 über Ukraine [Flug mit Kanada])</p>

Quelle: Deutsche OSZE-Mission, Wien

Auf dem Gebiet des abbildenden Radars wird ein europäisches Konsortium (DLR und Astrium) ab 2006 einen kommerziellen Satelliten mit einer Bodenauflösung von einem Meter betreiben. Zahlreiche Länder, wie Deutschland, Frankreich, Israel, Indien und Japan, betreiben bereits oder entwickeln optische und Radarsatelliten mit einer Bodenauflösung von einem Meter oder darunter.

Sind *Open-Skies*-Bilder unter diesen Bedingungen noch wettbewerbsfähig? Im Grunde ist die Frage falsch gestellt, weil man Äpfel mit Birnen vergleichen würde. Der enorme politische Gewinn durch die symbolisch bedeutsame Öffnung des eigenen Luftraums für fremde Beobachtungsüberflüge und durch die kooperative Praxis lässt sich *niemals* durch den Einsatz von Satelliten erzielen. In diesem Punkt ist der *Open-Skies*-Vertrag einzigartig und unersetzbar.

Ein Vergleich kann hier lediglich für Auflösung, Verfügbarkeit und Kosten der Bilder angestellt werden:

(a) *Auflösung*

Tabelle 2 zeigt die Bodenauflösung von photographischen, Wärmebild- und Radarsensoren auf *Open-Skies*-Flugzeugen einerseits und auf kommerziellen bzw. militärischen Aufklärungssatelliten andererseits. Die optischen Sensoren des *Open-Skies*-Regimes sind den Sensoren auf Satelliten in der Regel gleichwertig oder überlegen. Die unter *Open Skies* vorgesehene Auflösung von drei Metern für Radarsensoren wird dagegen bald auch kommerziellen Satelliten unterlegen sein. Dagegen ist die Auflösung der Wärmebildsensoren von *Open Skies* einzigartig und wird auch von den aufwändigsten Militärsatelliten der USA nicht erreicht.⁷

Tabelle 2: *Bodenauflösung von photographischen, Wärmebild- und Radarsensoren auf Open-Skies-Flugzeugen und auf Satelliten*

Sensor	Photograph. Kamera	Mittleres Infrarot	Wärmebildgerät	Radar
Open Skies	0,3 m	-	0,5 m	3 m
Kommerzielle Satelliten	0,6 -1 m	-	(60 m)	1 m (2006)
Aufklärungssatelliten (US)	0,1-0,5 m	0,6 -0,9 m (?)	-	0,6-0,9 m

Quelle: Pál Dunay u.a., Open Skies, UNIDIR, Genf 2004

7 Wärmebildsensoren erlauben es, den Betriebszustand von Fahrzeugen und technischen Anlagen auf Grund ihrer Wärmeabstrahlung bei Tag und Nacht zu beobachten. Sie liefern damit Informationen, die über diejenigen von photographischen Bildern hinausgehen.

(b) Verfügbarkeit und Zugriffszeit

Open-Skies-Flüge können mit einer Mindestvorlaufzeit von 72 Stunden angekündigt und durchgeführt werden. Der Missionsplan mit dem genauen Routenverlauf wird erst 24 Stunden vor dem Start zum eigentlichen Beobachtungsflug übergeben. Das erlaubt – in Zeiten einer Krise – einen ähnlich schnellen Datenzugang wie mit kommerziellen Satelliten. In der Praxis werden *Open-Skies*-Flüge allerdings meist für ein Quartal im Voraus vereinbart. *Open-Skies*-Flüge sind aber insgesamt flexibler: Die Flugroute kann – anders als bei Satelliten – frei gewählt werden und es können Wolkendecken, die bis 1.500 Meter herunterreichen, unterflogen werden.

(c) Kosten

Ein durchschnittlicher *Open-Skies*-Flug kann ca. 30 geographisch getrennte militärische Anlagen erfassen. Im Vergleichsfall müssten 30 separate Satellitenbilder erworben werden. Eine Vollkostenrechnung zeigt, dass die Kosten der Bildaufnahme pro militärischer Anlage bei *Open Skies* etwa halb so hoch sind wie beim Kauf von Satellitenbildern.⁸

Insgesamt ist also die Gewinnung von Bilddaten unter *Open Skies* flexibler und günstiger als der Kauf von Satellitenbildern oder gar der Einsatz von eigenen Aufklärungssatelliten.

Eignung für aktuelle Sicherheitsherausforderungen

Die Vertragsstaaten sehen sich einer Reihe von alten und neuen Sicherheitsherausforderungen ausgesetzt wie regionale Krisen, Terrorismus und Proliferation.

(a) Verhältnis NATO-Russland

Angesichts der historischen Erblasten und der vergleichsweise geringen Festigung der Demokratie im Vielvölkerstaat der Russischen Föderation bleiben Unsicherheiten bezüglich der langfristigen Stabilität der Föderation. Andererseits bestehen russische Besorgnisse über die Erweiterung der NATO nach Osten. *Open-Skies*-Flüge liefern Russland wertvolle Informationen über die Militärpotenziale und Truppenstationierungen in NATO-Ländern und tragen dadurch zu einer Stabilisierung des Verhältnisses bei.

(b) Regionale Krisen in Europa und Zentralasien

Der Bereich des ehemaligen Jugoslawien, Moldau, die Kaukasusregion und Zentralasien gelten weiterhin als krisenanfällig. Zurzeit können *Open-Skies*-Flüge in Bosnien und Herzegowina sowie in Georgien zur Entspannung und Stabilisierung beitragen. Das Potenzial für Krisenprävention kann deutlich

⁸ Vgl. Dunay u.a., *Open Skies*, a.a.O (Anm. 2), Kapitel 9.

erhöht werden, wenn die noch fehlenden OSZE-Staaten für eine Mitgliedschaft im Vertrag gewonnen werden (Serbien und Montenegro, Mazedonien, Albanien, Moldau, Armenien, Aserbaidschan und die zentralasiatischen Republiken). Das besondere Potenzial zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge liegt darin, dass Vertreter verfeindeter Gruppen an kooperativ durchgeführten Flügen teilnehmen und zu einer gemeinsamen Bilddatenbasis gelangen. Die Beobachtungsziele können dabei auch ziviler Natur sein, wie Flüchtlingsströme oder -lager.

(c) Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Open-Skies-Flüge mit photographischen Kameras und Wärmebildgeräten können im Vertragsgebiet im Zusammenspiel mit anderen Informationsquellen zur Überwachung von nicht deklarierten Anlagen zur Herstellung von Chemiewaffen und von Kernspaltmaterial beitragen. Einsätze von *Open-Skies*-Flugzeugen außerhalb des Vertragsgebiets für solche Zwecke erfordern ein eigenes Mandat, wie z.B. bei den Irak-Inspektionen.

(d) Menschenhandel, Waffen- und Drogenschmuggel

Menschenhandel, Waffen- und Drogenschmuggel stellen ein zunehmendes Sicherheits- und Menschenrechtsproblem dar. Hier können *Open-Skies*-Flüge über entlegenen gebirgigen Grenzregionen im Süden und Osten des Vertragsgebiets – angesichts der begrenzten Zahl der Flugquoten – nur stichprobenartig andere Verfahren der Informationsgewinnung unterstützen und ergänzen. Man könnte sich aber auch auf zusätzliche Flüge verständigen, womöglich im Rahmen eines OSZE-Mandats.

(e) Terrorismus

Open-Skies-Flüge sind in der Regel kaum geeignet zum Beobachten von terroristischen Gefahren. Die Stärke von *Open Skies*, der kooperative Ansatz, versagt bei Akteuren, die jede Kooperation verweigern. Hier sind andere Methoden der Aufklärung erforderlich.

(f) Open Skies außerhalb des OSZE-Gebiets

Im Prinzip kann jeder Staat der Welt den Beitritt zum *Open-Skies*-Vertrag beantragen. Für eine Aufnahme ist die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich. Im Moment ist davon auszugehen, dass die USA Beitrittsanträgen von Staaten außerhalb des OSZE-Gebiets nicht zustimmen werden. Gesonderte *Open-Skies*-Vereinbarungen wurden für verschiedene Regionen der Welt vorgeschlagen, aber noch nicht realisiert.⁹

9 Vgl. ebenda, Kapitel 8.4.

Der Vertrag sieht vor, dass drei Jahre nach Inkrafttreten und danach alle fünf Jahre eine Überprüfungskonferenz einberufen wird. Die erste dieser Konferenzen wird vom 14.-16. Februar 2005 unter dem Vorsitz der Bundesrepublik Deutschland stattfinden. Die Konferenz bietet eine gute Gelegenheit, der Vertragsumsetzung neue Dynamik zu geben und den Willen zur Weiterführung im Sinne der Präambel zu bekräftigen. Das ist auch nötig, denn das bisherige Interesse an einer Dynamisierung des *Open-Skies*-Prozesses war in vielen Hauptstädten eher verhalten.

Zunächst einmal ist zu wünschen, dass sich die *Mitgliederzahl* durch einen erfolgreichen Abschluss der Ratifizierungsverfahren in zwei Beitrittsländern erhöht. Daneben wird eine *Bilanz* der bisherigen Vertragsumsetzung gezogen werden.

Zündstoff liegt in der Frage der *Quotenverteilung*. Der Vertrag ist vom Grundsatz der Gleichberechtigung (*equity*) aller Vertragsstaaten geprägt. Allerdings konterkariert die Vereinbarung unter den NATO-Staaten, keine gegenseitigen Überflüge durchzuführen, eine ausgewogene und faire Implementierungspraxis. Diese ist inzwischen – nach dem NATO-Beitritt fast aller osteuropäischen Staaten – zu einem politischen Hindernis für die *Open-Skies*-Praxis geworden. Bei der Quotenverteilung in Wien „stürzen“ sich die NATO-Staaten hauptsächlich auf die nicht zur NATO gehörenden Staaten Bosnien und Herzegowina, Georgien, Russland, Belarus und Ukraine. Es herrscht eine erhebliche Schieflage in der Quotenverteilung und im länderspezifischen Datenaufkommen.

Dieses tradierte Block-Verhalten der NATO-Staaten könnte z.B. dadurch überwunden werden, dass über allen Vertragsstaaten eine – wenn auch kleine – Mindestpassivquote grundsätzlich von jedem anderen Vertragsstaat zu erfliegen ist – unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Allianz. Gerade dabei würde sich eine multinationale Kooperation durch gemeinsame Quoten anbieten.

Die eigentlich interessanten Fragen für die *Weiterentwicklung* der Vertragspraxis werden von der Präambel vorgegeben. Die Präambel nennt neben der Herstellung von Transparenz und Offenheit im Dienste der Verifikation drei Bereiche, die bisher kaum oder gar nicht erschlossen wurden:

1. Zusammenarbeit mit der OSZE und anderen einschlägigen internationalen Einrichtungen,
2. Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung,
3. Ausdehnung auf den Umweltschutz.

Es gibt Initiativen einzelner Staaten, diese Fragen im Vorbereitungsprozess so weit vorzuklären, dass die Konferenz entsprechende Absichtserklärungen abgeben kann. Der Vertrag gibt den Vertragsstaaten und der Kommission

weitgehende Freiheiten, Übereinkünfte zur Ausgestaltung der Vertragsumsetzung ohne Änderung des Vertragstextes zu treffen (wie z.B. die Hinzunahme weiterer Sensorkategorien).

Zusammenarbeit mit internationale Organisationen

Die Präambel sieht vor, dass mögliche Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der KSZE (jetzt OSZE) und anderer einschlägiger internationaler Einrichtungen stattfinden können. Hier ist an die Vereinten Nationen und regionale Organisationen mit Sicherheitsmandat zu denken. Im Vertragstext wird die Zusammenarbeit nicht konkretisiert. Es besteht Klärungsbedarf.

Die Essenz des Vertrags beinhaltet die Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten bei gegenseitigen Überflügen. Diese Rechte können nicht ohne weiteres auf internationale Organisationen übertragen werden. Wohl aber können internationale Organisationen um technische Unterstützung bei einzelnen Mitgliedstaaten des *Open-Skies*-Vertrags oder bei ihrer Gesamtheit nachsuchen. Beispielsweise besteht im Konfliktverhütungszentrum der OSZE Bedarf an aktuellen Luftbildern zur Unterstützung von OSZE-Feldmissionen.

Folgende Optionen für eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen sind zu diskutieren:

- (a) *Zugänglichmachen der Bilddaten von Open-Skies-Flügen an internationale Verifikationsorganisationen (IAEO, OVCW, Vorbereitende Kommission für die Organisation zur Überprüfung des umfassenden Teststoppvertrags).*¹⁰ Voraussetzung ist die Zustimmung des überflogenen Staates.
- (b) *Durchführung von Beobachtungsüberflügen auf Anfrage einer internationalen Organisation an einen Staat mit eigenem Open-Skies-Flugzeug.* Voraussetzung ist wiederum die Zustimmung der zu überfliegenden Staaten. Die Kosten für solche Flüge sind von der anfragenden Organisation zu tragen. Sofern es sich um einen Flug im Vertragsgebiet handelt, könnte der angefragte Staat alternativ auch einen seiner aktiven Quotenflüge umwidmen, um die Anfrage der internationalen Organisation – auf seine Kosten – zu erfüllen. Die *Open-Skies*-Beratungskommission sollte dabei die Rolle eines *Clearing House* übernehmen. Es muss eine Regelung zur Weitergabe der Bilddaten getroffen werden. Bisher stehen *Open-Skies*-Bilder nur den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Verfügung.
- (c) *Anfragen von internationalen Organisationen zur Zielauswahl von Open-Skies-Flügen.* Internationale Organisationen können an einzelne

10 Die Chemiewaffenkonvention sieht keine Luftinspektionen vor, wohl aber nationale Unterstützungsleistungen, die sich auf Luftbilder stützen können. Der Teststoppvertrag erlaubt dagegen Luftbeobachtung zur Unterstützung von Vor-Ort-Inspektionen.

Vertragsstaaten herantreten und Wünsche für die Zielplanung von aktiven Quotenflügen dieser Staaten vortragen. Selbst wenn der überflogene Staat der Weiterleitung der erfliegenen Bilddaten an die internationale Organisation nicht zustimmt, kann der beobachtende Staat Schlussfolgerungen aus den Bilddaten als nationalen Unterstützungsbeitrag an die Organisation weiterleiten. Bei der IAEO sind solche Unterstützungsbeiträge zur Verifizierung des NVV gang und gäbe. Die OVCW hat in Einzelfällen Schlussfolgerungen aus *Open-Skies*-Bilddaten erhalten.

Einsätze zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung

Flüge zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung sind im Vertragsgebiet ohne weiteres möglich und im Zusammenhang mit dem Krieg im Kosovo (1999) auch durchgeführt worden. Entsprechende Flüge außerhalb des Vertragsgebiets sind denkbar, etwa auf Anfrage eines von einer Krise betroffenen Staates oder einer internationalen Organisation an einen Staat, der über ein *Open-Skies*-Flugzeug verfügt. Solche Flüge sind in Bosnien und Herzegowina von 1997 bis 2001 noch vor seinem Beitritt durchgeführt worden. Voraussetzung sind wiederum die Zustimmung und die Kooperation des beobachteten Staates. Es ist zu klären, ob solche Flüge nach *Open-Skies*-Regeln durchgeführt werden können (Vorrang vor regulärem Flugverkehr). Der besondere Charme solcher Flüge würde darin liegen, dass sie kooperativ – d.h. unter Beteiligung aller lokalen Konfliktparteien – durchgeführt werden.

Umwelteinsätze

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten verfügt über ausreichende zivile luftgestützte Kapazitäten und Zugang zu Satellitendaten für eine regelmäßige Umweltbeobachtung. Der bi- oder multilaterale Einsatz von *Open-Skies*-Flugzeugen kann nur in zwei Situationen interessant werden:

- (a) kurzfristiger Einsatz bei Umweltkatastrophen,
- (b) Einsatz bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen.

Hierfür ist eine Reihe von institutionellen Problemen zu klären, die an anderer Stelle näher beschrieben sind.¹¹

Resümee

Der *Open-Skies*-Vertrag hat sich als Instrument der Vertrauensbildung und Konfliktvorbeugung bewährt. Er zählt zu den friedenserhaltenden Instrumenten europäischer und transatlantischer Sicherheitspolitik. Als solches ge-

11 Vgl. Dunay u.a., *Open Skies*, a.a.O. (Anm. 2), Kapitel 7.3.

nießt er in Politik und Öffentlichkeit nur geringe Aufmerksamkeit. Das ist kein Wunder in einer politischen und Medienkultur, in der präventive Maßnahmen weit weniger Beachtung und Unterstützung finden als reaktive. Gleichwohl sind die politisch Verantwortlichen und die Fachöffentlichkeit gefordert, die Vertragsumsetzung mit neuer Dynamik zu füllen und die Chancen für eine Anpassung an heutige Sicherheitserfordernisse zu nutzen.

Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission

Vorbemerkung

Als die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina eingerichtet wurde, hatte sie im militärpolitischen Bereich ein fest umschriebenes Mandat und ein enges Aufgabengebiet. Dies änderte sich im Laufe der Zeit, wobei heute rückblickend zwei Phasen unterschieden werden können:

- die erste Phase, in der die entsprechende Abteilung der OSZE-Mission die in Anhang 1-B des Dayton-Abkommens der OSZE zugewiesene Aufgabe der Unterstützung bei der Durchführung und Überprüfung der Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und über sub-regionale Rüstungskontrolle wahrnahm;
- die zweite Phase, in der sich die Aufgabe zunehmend auf die Unterstützung Bosniens und Herzegowinas bei der Erfüllung jener Verpflichtungen verschob, die es als Teilnehmerstaat der OSZE in der politisch-militärischen Dimension der OSZE wahrzunehmen hatte, insbesondere solcher aus dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit; in diesen Bereich fällt auch die Verteidigungsreform des Jahres 2003.

Die Phasen überlappten sich zwar teilweise im zeitlichen Ablauf, dennoch kann eine relativ klare Unterscheidung vorgenommen werden, wobei für den eigentlichen Übergang sogar konkrete Daten festgemacht werden können. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Entwicklung der beiden Phasen nachzeichnen, wobei insbesondere auf den Übergang zur zweiten Phase und deren bisherigen Verlauf, einschließlich der darin erzielten Ergebnisse, eingegangen wird.¹

Schließlich soll vor dem Hintergrund der dabei gesammelten Erfahrungen auch eine kritische Würdigung der Rolle von OSZE-Missionen bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch ihre Gaststaaten vorgenommen werden.

¹ Der Verfasser hatte Gelegenheit, sowohl den Beginn der ersten Phase von (1996-1997) als auch Anfang und Entwicklung der zweiten Phase innerhalb der entsprechenden Fachabteilung der OSZE-Mission unmittelbar mit zu verfolgen, wodurch sich die Möglichkeit der „teilnehmenden Beobachtung“ ergab.

Die Ausgangslage für die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung Bosnien und Herzegowinas war durch die Besonderheiten der Wehrverfassung bedingt, die als Resultat des vorangegangenen Krieges und des Ende 1995 geschlossenen Friedensabkommens von Dayton entstanden war. Bosniaken, Kroaten und Serben hatten seit 1992 gegeneinander Krieg geführt. Der bewaffnete Konflikt zwischen Bosniaken und Kroaten konnte 1994 auf amerikanische Initiative durch das Abkommen von Washington beendet werden, das eine „Föderation“ als Staatsstruktur für ganz Bosnien und Herzegowina unter späterem Einschluss der serbischen Volksgruppe vorsah. Entsprechend war die Verfassung der Föderation auch als Verfassung eines souveränen Staates konzipiert. Ihr stand die Republika Srpska gegenüber, die sich ebenfalls als souveränen Staat betrachtete und dies entsprechend in ihrer Verfassung zum Ausdruck brachte. Die im Friedensabkommen von Dayton enthaltene Verfassung Bosnien und Herzegowinas konstituierte schließlich einen föderalen Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina, wobei sowohl die bosniakisch-kroatische Föderation als auch die Republika Srpska den Status nicht-staatlicher „Entitäten“ erhielten. Beide Entitäten hatten jedoch eigene Verfassungen, die als Verfassungen für souveräne Staaten mit eigener Wehrhoheit konzipiert waren.

Noch schwerer wog, dass die Staatsverfassung beiden Entitäten ein hohes Maß an Autonomie zugestand,² und dass beide Entitäten ihre im Krieg 1992-1995 aufgestellten Streitkräfte behalten konnten. Die Lage wurde schließlich vollends dadurch komplex, dass die Staatsverfassung keinerlei ausdrückliche Kompetenzzuweisung für das Sachgebiet „Verteidigung“ an den Gesamtstaat enthält,³ was lange Zeit – im Kontext des Fortbestandes der getrennten Streitkräfte der Entitäten – dahingehend interpretiert wurde, dass „Verteidigung“ und „militärische Angelegenheiten“ nicht in die Kompetenz des Gesamtstaates, sondern in die der Entitäten fielen.⁴ Die damit entstandene und auch

2 Allerdings bestimmt die neue Staatsverfassung, dass die Entitäten verpflichtet sind, die Staatsverfassung einzuhalten, die die Verfassungsbestimmungen und Gesetze der Entitäten, die mit der Verfassung und den Gesetzen des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina unvereinbar sind, ersetzt. Damit wurden die Entitäten verpflichtet, alle Bestimmungen aus ihren Verfassungen zu eliminieren, die im Widerspruch zur Staatsverfassung stehen. Diese Verpflichtung wurde aber vor allem auf der serbischen Seite weitgehend ignoriert.

3 Die Verfassung von Bosnien und Herzegowina (Anhang 4 des Friedensabkommens von Dayton) sieht für die Gesamtstaatsebene ausdrückliche Kompetenzen in den Bereichen „Außenpolitik“, „Außenhandelspolitik“, „Zollpolitik“ und in anderen Angelegenheiten internationalen Charakters vor, wie etwa die Zusammenarbeit mit Interpol etc. Die einzige explizite Bezugnahme auf „militärische Angelegenheiten“ ist die Bestimmung über den Ständigen Militärausschuss (*Standing Committee on Military Matters*, SCMM) bei der kollektiven Präsidentschaft des Staates.

4 Diese Sichtweise setzt unrichtigerweise „Verteidigung“ mit „militärischen Angelegenheiten“ gleich. Sie übersieht aber, dass „Verteidigung“ eine politische Funktion im Kontext der äußeren Sicherheit und damit primär der „Außenpolitik“ zuzurechnen ist, die die Verfassung ausdrücklich der Staatsebene zugewiesen hat. Dies wird durch die Bestim-

lange Zeit so verstandene Wehrverfassung führte somit *de facto* zu einer militärischen Teilung des Landes mit zwei voneinander getrennten militärpolitischen Strukturen und zwei⁵ Armeen.

Die erste Phase: Dayton und die Abkommen unter Anhang 1-B

Wenngleich die militärische Spaltung des Landes von der internationalen Staatengemeinschaft anfangs als Ergebnis des Kompromisses von Dayton akzeptiert wurde, gab es doch schon von Beginn an Anstrengungen, diese Spaltung abzuschwächen und Bosnien und Herzegowina die Entwicklung zu einem weitestgehend „normalen“ Staat zu ermöglichen.

In der ersten Phase unmittelbar nach Kriegsende waren diese Anstrengungen vor allem daran orientiert, eine Wiederaufnahme der Kampfhandlungen zu verhindern und den Übergang von der unmittelbaren Nachkriegssituation zu einer Art von „Kaltm Frieden“ sicherzustellen. Daher erteilte das Friedensabkommen von Dayton auch die Mandate für eine durchsetzungsfähige Friedensstruppe (*Implementation Force*, IFOR; 1997 ersetzt durch die *Stabilization Force*, SFOR) sowie für ein Netz von Übereinkommen zur Rüstungskontrolle in der weitesten Bedeutung unter Einschluss sowohl „weicher“ als auch „harter“ Rüstungskontrollmaßnahmen, die zwar die Trennung im Prinzip voraussetzten, gleichzeitig aber darauf ausgelegt waren, ihre Folgen zu minimieren. Sie folgten in ihrer Philosophie jenen Abkommen, wie sie zuvor vor allem im Rahmen der KSZE/OSZE im Kontext des Ost-West-Konflikts in Europa entwickelt worden waren.

Beide Aufgaben verhielten sich komplementär zueinander und wurden in den entsprechenden Anhängen zum Friedensabkommen von Dayton verschiedenen Institutionen übertragen. Anhang 1-A gab der NATO das Mandat für die Einrichtung von IFOR. Anhang 1-B gab den Rahmen für die vorgesehenen Verhandlungen vor, die unter dem Schirm der OSZE stattfinden sollten. Diese Verhandlungen sollten gewissermaßen in konzentrischen Kreisen von innen heraus zu militärischer Stabilität durch Kooperation zwischen den Parteien führen. Die vorgesehenen Verhandlungsschritte waren:

- Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen für Bosnien und Herzegowina (Artikel II) zwischen den Institutionen des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina und den Entitäten als gleichberechtigte Parteien,

mungen von Artikel III, Absatz 5 der Verfassung untermauert, denen zufolge die Staatsebene Verantwortung für Angelegenheiten übernehmen kann, die erforderlich sind „zur Bewahrung der Souveränität, territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit und internationalen Rechtspersönlichkeit von Bosnien und Herzegowina“.

5 Wenn nicht „zweieinhalb“, da sich innerhalb der Streitkräfte der Föderation eine *De-facto*-Teilung in die Verbände der früheren „Armija“ (*Armija Republike Bosne i Hercegovine*, ARBiH) der Bosniaken und die des „Kroatischen Verteidigungsrates“ (*Hrvatsko Vijeće Obrane*, HVO) fortsetzte.

- Verhandlungen über subregionale Rüstungskontrolle (Artikel IV) zwischen dem Staat Bosnien und Herzegowina, den beiden Entitäten sowie Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) als gleichberechtigte Parteien sowie
- Verhandlungen über regionale Rüstungskontrolle „in und um das frühere Jugoslawien“ (Artikel V).⁶

Die Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina wurden am 4. Januar 1996 in Wien begonnen und bereits am 26. Januar mit dem *Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina* („Wiener/Artikel-II-Übereinkommen“) erfolgreich abgeschlossen. Das Abkommen umfasst das gesamte Staatsgebiet Bosniens und Herzegowinas. Es enthält einen Satz durchaus unterschiedlicher Maßnahmen, die ihre Wurzeln teilweise in den OSZE-weiten Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) von 1992 und 1994 hatten, teilweise aber auch durch die Bestimmungen in Anhang 1-B ausdrücklich vorgegeben waren. Das Verifikationsregime wiederum wurde weitgehend aus dem 1990 abgeschlossenen Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) übernommen. Wesentliche Ziele des Abkommens waren die Offenlegung der Streitkräfte und die Beschränkung militärischer Handlungsoptionen sowie die Verhinderung unbeabsichtigter Eskalation. Es enthielt aber keinerlei Maßnahmen zur Rüstungsbegrenzung.

Die Verhandlungen über subregionale Rüstungskontrolle, die außer dem Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina und seinen beiden Entitäten auch Kroatien und die BRJ einschlossen, wurden ebenfalls in Wien geführt. Das entsprechende *Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle* wurde jedoch schließlich am 14. Juni 1996 in Florenz abgeschlossen („*Florentiner/Artikel-IV-Übereinkommen*“).

Das Abkommen ist in seiner Ausrichtung und Struktur dem KSE-Vertrag nachgebildet und enthält für alle beteiligten Parteien Obergrenzen für Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber. Die Parteien vereinbarten darüber hinaus die freiwillige Begrenzung der Mannschaftsstärken ihrer Streitkräfte. Die Einhaltung unterliegt einem Verifikationsregime, das ebenfalls aus dem KSE-Vertrag übernommen wurde.

Überzählige Waffensysteme waren gemäß dem Abkommen abzubauen, hauptsächlich durch Zerstörung/Vernichtung. Das Abkommensziel wurde nach

6 Nach der Wende in der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) im Herbst 2000 und ihrem nachfolgenden Beitritt zur OSZE hatten sich die Verhandlungen unter Artikel V vom Zweck her überlebt. Die Teilnehmerstaaten beendeten daher die Verhandlungen im Juli 2001 mit einem Schlussdokument, das keinerlei verpflichtende Maßnahmen enthält. Sie werden daher an dieser Stelle nicht weiter behandelt. Vgl. dazu Heinz Vetschera, *The negotiations on regional arms control under Annex 1-B, Art. V of the Dayton Agreement – a preliminary post-mortem*; in: *Helsinki Monitor* 3/2001, S. 177-184.

einiger Verzögerung am 21. November 1997 erreicht. Dazu mussten insgesamt 6.580 schwere Waffensysteme abgebaut werden. Die Überprüfung der verbleibenden Rüstung stellte eine Routineaufgabe dar und wurde durch das vorgesehene Verifikationsregime geregelt.

Die Rolle der OSZE-Mission bei der Umsetzung der Abkommen

Der OSZE war durch das Dayton-Abkommen nicht nur die Funktion der Führung der entsprechenden Verhandlungen unter den Artikeln II und IV zugewiesen worden, sondern auch die Aufgabe, bei der Umsetzung der dort erreichten Übereinkommen Unterstützung zu leisten. Bei der Implementierung war die OSZE gegenüber den Parteien des Abkommens zweifach vertreten:

- zum einen durch einen Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, der mit der Umsetzung der beiden Abkommen betraut war,
- zum anderen vor Ort durch die militärpolitische Abteilung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, die für diese Aufgabe dem Persönlichen Vertreter unterstellt wurde.

Die militärpolitische Abteilung wurde unmittelbar nach Abschluss des Abkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina im Rahmen der OSZE-Mission in Anlehnung an die Terminologie des Anhangs 1-B des Dayton-Abkommens zunächst als „Büro für regionale Stabilisierung“ („*Office for Regional Stabilization*“) eingerichtet⁷ und war entsprechend dem damaligen Verständnis der Aufgaben vorwiegend nach militärischen Gesichtspunkten organisiert und mit Staboffizieren besetzt, die Erfahrung in friedenserhaltenden Operationen bzw. in der Inspektion von Rüstungskontrollabkommen hatten, sowie mit Experten auf dem Gebiet der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle.

Die Aufgabe der Abteilung bestand formell in der Repräsentanz der Persönlichen Vertreter vor Ort sowie in der Beratung und Unterstützung der Parteien des Artikel-II-Übereinkommens in allen Fragen der Implementierung. In der Realität wurde die Hauptaufgabe jedoch vor allem in der Unterstützung der Überprüfung der geschlossenen Abkommen gesehen, was zu einer Dominanz der Verifikationsexperten führte. Dagegen trat die ebenfalls ausdrücklich vorgesehene Aufgabe der weiter gefassten Unterstützung, die auch die politische Ebene hätte umfassen sollen, bald zurück.

Allerdings gab es bereits im ersten Jahr ihrer Existenz Bestrebungen des damaligen Persönlichen Vertreters und von OSZE-Experten innerhalb der Abteilung, den Aufgabenbereich über die eigentliche Umsetzung der beiden Abkommen hinaus im Hinblick auf die Erfüllung bestehender Verpflichtungen Bosnien und Herzegowinas im Bereich der politisch-militärischen Dimension

7 Dieses wurde 2001 in „Abteilung für Sicherheitskooperation“ umbenannt.

der OSZE zu erweitern, ohne aber deshalb den formalen Rahmen der bestehenden Abkommen zu verlassen. Dabei bot sich Maßnahme XI des Artikel-II-Übereinkommens („Kontakte und Zusammenarbeit“) als Ansatzpunkt an und wurde als Grundlage für die Organisation so genannter „Seminare“ herangezogen. Diese sollten einerseits im Sinne der genannten Bestimmung dazu dienen, Vertreter der drei Parteien des Übereinkommens – des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina und der beiden Entitäten – zur gemeinsamen Teilnahme zu bewegen und damit die Kontakte zu fördern. Sie wurden aber auch zu dem Zweck organisiert, die militärpolitischen Eliten der Staats- und Entitätsebene mit den bestehenden militärpolitischen Verpflichtungen aus den verschiedenen Dokumenten der OSZE vertraut zu machen, denen Bosnien und Herzegowina als Teilnehmerstaat unterliegt.

Entsprechend wurde das erste derartige Seminar im Dezember 1996 in Sarajevo zum Thema „Der Verhaltenskodex und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte“ abgehalten.⁸ Es war der Beginn einer seither etablierten Serie von jeweils zwei Seminaren pro Jahr, in denen politische und militärische Vertreter vor allem der verteidigungspolitischen Eliten der beiden Entitäten mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit vertraut gemacht werden. Die Durchführung dieser Seminare – insbesondere zum Verhaltenskodex – wurde in der Folgezeit zu einem festen Bestandteil des Arbeitsprogramms der Abteilung.

Der Rahmen des Artikel-II-Übereinkommens wurde damit gewissermaßen als Ersatz für die in anderen Staaten übliche Kompetenzverteilung in der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen benutzt. Kann in einem „normal“ strukturierten Staat das für die Erfüllung außenpolitischer Verpflichtungen hauptverantwortliche Außenministerium auf die Mitarbeit des Verteidigungsministeriums zurückgreifen, so war dies wegen der Besonderheiten der damals so verstandenen Wehrverfassung Bosniens und Herzegowinas nicht möglich. Das Artikel-II-Übereinkommen bot damit eine Hilfskonstruktion, um über die Kooperation der Entitäten miteinander wie auch mit der Staatsebene zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen. All diese Aktivitäten erfolgten aber seitens des persönlichen Vertreters und der Abteilung, ohne die als unabänderlich perzipierte militärpolitische Teilung des Landes in Frage zu stellen.

Der Übergang zur zweiten Phase

Der Übergang zur zweiten Phase wurde durch die politische Wende in Kroatien zu Beginn des Jahres 2000, vor allem aber durch die demokratische Wende in der damaligen BRJ im Oktober 2000 eingeleitet. Die Ablösung von

8 Andere Seminare in dieser frühen Phase behandelten Grundlagen der Rüstungskontrolle sowie die Militärdoktrinen, wobei beim ersten Seminar über Militärdoktrinen im Juni 1997 Vertreter der Generalstäbe der beiden Entitäten erstmals miteinander über ihre Militärdoktrinen sprachen.

Regierungen, die zumindest implizit die territoriale Integrität Bosniens und Herzegowinas in Frage gestellt und damit direkt oder indirekt radikale, nationalistisch bis separatistisch orientierte Kräfte in Bosnien und Herzegowina gefördert hatten, änderte das sicherheitspolitische Umfeld, aber auch die militärpolitische Situation innerhalb Bosniens und Herzegowinas.

Damit neigte sich die erste Phase der militärischen Stabilisierung nach dem Konflikt in Bosnien und Herzegowina dem Ende zu, da kaum mehr ein bewaffneter Konflikt mit den Nachbarstaaten bzw. zwischen den Entitäten zu erwarten war. Das Verhältnis zwischen den Entitäten, vor allem aber auch zwischen ihren Streitkräften, entspannte sich merklich. Entsprechend wurde daher auch die militärische Stärke von SFOR schrittweise verringert.⁹ Die Bemühungen um „Normalität“ im militärischen Bereich konnten nunmehr in eine neue Phase eintreten, die dazu führen sollte, aus Bosnien und Herzegowina auch in verteidigungspolitischer Hinsicht einen „normalen“ Staat zu machen.

Die Schaffung von Plattformen

Die internationale Gemeinschaft schuf sich für diese Zwecke zunächst selbst den geeigneten organisatorischen Rahmen, um die Aktivitäten der verschiedenen in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Organisationen zu koordinieren. Die erste derartige Einrichtung war die *Common Security Policy Working Group* (CSPWG). Sie entstand bereits 1999 aus einer informellen Gruppe, die nach dem Madrider Treffen des Friedensimplementierungsrats¹⁰ am 15.-16. Dezember 1998, also noch lange vor der Wende des Jahres 2000, gemeinsam von dem Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR), SFOR und der OSZE-Mission eingerichtet worden war, um eine politisch-militärische Strategie für (und in) Bosnien und Herzegowina zu entwickeln. Die informelle Gruppe erarbeitete zunächst Grundlagen für ein gemeinsames Vorgehen der beteiligten Organisationen, um eine Stärkung der Staatsebene zur Entwicklung einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Strategie für den Staat sowie von adäquaten gesamtstaatlichen Institutionen zu erreichen. Im März 1999 wurde sie dann formell in die CSPWG umgewandelt. In ihr waren SFOR, NATO, die damalige Militärsache des OHR und das damalige Büro für regionale Stabilisierung der OSZE-Mission vertreten.

Ihr Ziel war, eine gemeinsame Sicherheitspolitik für Bosnien und Herzegowina zu entwickeln. Parallel dazu wurden aber vor allem seitens des OHR zunehmend intensivere Anstrengungen unternommen, auf der Staatsebene entsprechende

9 Von über 60.000 Mann im Jahre 1996 auf etwa 20.000 Mann im Jahre 2001.

10 Der Friedensimplementierungsrat (*Peace Implementation Council*, PIC) wurde auf der Londoner Friedensimplementierungskonferenz am 8. Dezember 1995 ins Leben gerufen und stellt das höchste internationale Gremium zur Überwachung der Einhaltung des Friedensabkommens von Dayton und zur Koordination der Aktivitäten der verschiedenen in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Institutionen dar.

Strukturen zu schaffen, wobei am Ende der Entwicklung auch die Schaffung eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene stehen sollte.

In einem weiter gefassten Ansatz entstand die Arbeitsgruppe Institutionenaufbau (*Institution Building Task Force*, IBTF). Sie wurde vom Hohen Repräsentanten Anfang 2002 ins Leben gerufen und dem Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrates auf seiner Sitzung im Februar 2002 vorgestellt. Dieser befürwortete die Aufgabe ausdrücklich. In der IBTF waren das OHR, die OSZE-Mission, SFOR, die EU (durch ihren jeweiligen Vorsitzstaat) sowie bis zum Ende ihres Bestehens Ende 2002 auch die VN-Mission in Bosnien und Herzegowina vertreten. Die IBTF hatte ein weit gespanntes Programm zur Bildung von staatlichen Institutionen in den Bereichen Öffentliche Verwaltung, Demokratisierung und Bürgerbeteiligung, Verteidigung und Sicherheit, Medienentwicklung und (zunächst nur rudimentär) Erziehung.

Für jeden dieser Bereiche wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, wobei die Arbeitsgruppe im Bereich Verteidigung in ihrer Zusammensetzung *de facto* mit der CSPWG identisch war; dort wurde auch die eigentliche Arbeit geleistet.¹¹

Der angestrebte Beitritt zur „Partnerschaft für den Frieden“

Diese Bestrebungen erhielten mit den Initiativen für einen Beitritt Bosnien und Herzegowinas zur Partnerschaft für den Frieden (PfP), die sowohl von der bosnisch-herzegowinischen als auch von westlicher Seite betrieben wurden, eine neue Qualität.

Der entscheidende Schritt in diese Richtung war eine Botschaft des NATO-Generalsekretärs im Juli 2001, in der er die wesentlichsten Kriterien für einen Beitritt nannte. Das Schwergewicht lag auf der Schaffung einer effektiven und glaubwürdigen staatlichen und zivilen Struktur für Kommando und Kontrolle, einschließlich eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene. Weitere Forderungen betrafen:

- die demokratische parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina,
- Transparenz der Verteidigungsplanung und der Budgets,
- die Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin und gemeinsamer Standards in Ausbildung und Ausrüstung der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina sowie
- die Entwicklung einer Sicherheitspolitik für Bosnien und Herzegowina.

Dies sollte schließlich zur Vereinigung der Streitkräfte der Entitäten in einer gesamtstaatlichen Armee Bosnien und Herzegowinas führen. Dies sowie die Schaffung eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene wurden zu den

11 Die Duplizität der Institutionen wurde schließlich im Herbst 2002 mit der Überführung der CSPWG in die der IBTF unterstellten *Defence and Security Steering Group* (DSSG) bereinigt.

wichtigsten Kriterien für einen PfP-Beitritt, auch wenn dies vorerst aus politischen Gründen noch sehr verklausuliert ausgedrückt wurde.

Bestrebungen zur Schaffung einer gemeinsamen Armee und eines staatlichen Verteidigungsministeriums

Verringerung der Streitkräfte bis zu ihrer Vereinigung: Die Verringerung der Streitkräfte der beiden Entitäten wurde von der Staatengemeinschaft aus zwei Gründen gefordert: zum einen wegen der finanziellen Belastung der Budgets der beiden Entitäten aufgrund der überhöhten Verteidigungsausgaben; zum anderen aber auch aus der Überlegung heraus, die Verkleinerung der Streitkräfte der Entitäten *unter* ein militärisch vernünftiges Maß würde den verbliebenen Kräften jegliche militärische Relevanz nehmen, so dass schließlich ihre Vereinigung in einer gesamtstaatlichen Armee der einzig sinnvolle Weg wäre, wenigstens einigermaßen funktionsfähige Streitkräfte zu erhalten.

Die Wurzeln der Forderung nach Truppenabbau lagen zunächst im finanziellen Bereich. So hatte bereits die Sitzung des Friedensimplementierungsrats in Madrid im Jahre 1998 Bedenken wegen der Höhe und der mangelnden Transparenz der Verteidigungsausgaben der Entitäten geäußert. Da zum damaligen Zeitpunkt die beste formelle Grundlage zur Korrektur der Ausgaben die Verpflichtung der Entitäten zum Informationsaustausch über ihre Militärbudgets gemäß Maßnahme I des Artikel-II-Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen war, beauftragte der Persönliche Vertreter ein Team von Rechnungsprüfern mit der Überprüfung der Inhalte der formal korrekt zwischen den Entitäten ausgetauschten Militärbudgets. Die Überprüfung ergab zunächst oftmals deutliche Diskrepanzen zu den im Informationsaustausch angegebenen Werten; vor allem aber brachte sie prozentual weit über dem international üblichen Durchschnitt liegende Verteidigungsausgaben der Entitäten ans Licht, was vor allem auf die disproportional hohe Truppenstärke der Armeen der Entitäten zurückzuführen war. Nach den Beschlüssen des Friedensimplementierungsrats vom 24. Mai 2000 sollten daher die Militärausgaben der Entitäten sowie der Umfang ihrer Streitkräfte bis Ende 2000 um 15 Prozent reduziert werden. Daraus ergab sich die Zielsetzung, die Streitkräfte der Entitäten im Zeitraum zwischen Januar 2002 und Dezember 2005 von 22.600 auf 13.200 Mann für die Föderation und von 11.300 auf 6.600 Mann für die Republika Srpska zu verringern.¹²

Diese Vorgaben resultierten zum damaligen Zeitpunkt noch primär aus dem Bemühen um die Verringerung der überhöhten Verteidigungsausgaben. Ab 2001 gerieten sie jedoch zunehmend in einen Zusammenhang mit den Bestrebungen zum Beitritt zur PfP und zur Stärkung der Staatsebene im Verteidigungsbereich. Von diesem Zeitpunkt an liefen die Bemühungen um die Verkleinerung der Streitkräfte und die Schaffung eines staatlichen Verteidi-

12 Damit bliebe auch bei der Mannschaftsstärke das bei den Waffensystemen im Artikel-IV-Übereinkommen festgelegte Verhältnis von 2:1 zu Gunsten der Föderation gewahrt.

gungsministeriums nicht mehr nur zeitlich parallel, sondern waren auch in ihrer Zielsetzung eng aufeinander abgestimmt.

Der Abbau der Streitkräfte wurde daher ab Ende 2001 mit dem Ziel beschleunigt, die vorgegebenen Zahlen bereits bis zur Jahresmitte 2002 zu erreichen. Der Truppenabbau wäre dann zeitgleich mit dem vorgesehenen Abschluss der Vorbereitungen der geplanten Umwandlung des Sekretariats des Ständigen Militärausschusses (*Standing Committee on Military Matters*, SCMM) in ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene erfolgt.

Die Abwicklung des Truppenabbaus wurde der Abteilung für Sicherheitskooperation der OSZE-Mission auf der Grundlage ihrer Vorarbeiten im Bereich der Rechnungsprüfung und der Reduzierung der Verteidigungshaushalte übertragen, womit ihre Tätigkeiten in dieser Frage den ursprünglich durch das Artikel-II-Übereinkommen gezogenen Rahmen zu überschreiten begannen.

Schaffung eines staatlichen Verteidigungsministeriums: Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in dieser Frage konzentrierten sich auf den bei der Präsidentschaft eingerichteten Ständigen Militärausschuss, da er die einzige von der Verfassung vorgegebene Einrichtung auf Staatsebene darstellte, die mit militärischen Fragen befasst ist. Die Idee, die bald zum Programm wurde, konzentrierte sich auf die Umwandlung seines Sekretariats in ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene, da es als Verwaltungseinrichtung am ehesten geeignet schien, die Funktionen eines Ministeriums auszuüben. Das klang bestechend, war aber nicht ganz unproblematisch, da es die klare verfassungsrechtliche Trennung zwischen Präsidentschaft und Regierung ebenso ignorierte wie die Tatsache, dass der Militärausschuss nach der Verfassung als Koordinationsorgan zwischen der Präsidentschaft und den Entitäten konzipiert war, was eine Unterordnung der Entitätsstreitkräfte unter ein solcherart konstruiertes staatliches „Ministerium“ eher ausschloss. Dennoch wurde diese Idee zur Leitlinie für die internationale Gemeinschaft.

Auf der Grundlage der Beschlüsse des Friedensimplementierungsrats aus dem Jahr 2000 und der Anforderungen für einen PfP-Beitritt kam es unter Federführung des OHR und unter Mitwirkung von SFOR sowie der OSZE-Mission ab 2001 zu einer Serie von informellen Verhandlungen („Seminaren“), die die Umgestaltung des Ständigen Militärausschusses und die Umwandlung seines Sekretariats in ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene vorbereiten sollten. Die beteiligten Seiten nahmen unterschiedliche Positionen ein. Am offenkundigsten war die Unterstützung durch die bosniakisch/muslimische Seite, die insgesamt eine Stärkung der Staatsebene in allen Bereichen anstrebte. Auch die kroatische Seite zeigte sich prinzipiell aufgeschlossen, da sie in gesamtstaatlichen Strukturen mehr Einfluss zu erlangen hoffte als in den bestehenden Strukturen, die ihr in der Föderation bis dahin die Rolle des Minderheitenpartners zuwies. Selbst die serbische Seite erwies sich als relativ flexibel, solange es um Sachfragen ging. Ihre Toleranzgrenze lag bei der Verwendung der offiziellen Bezeichnung „Verteidigungsministerium“ und

bei Forderungen nach Änderungen der „Dayton-Verfassung“ hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Entitäten.

Die auf den Seminaren und in anderen Arbeitsgruppen erarbeiteten Positionen wurden in einem Arbeitspapier zusammengefasst. Es sah eine Änderung in der Zusammensetzung des Ausschusses, dem nunmehr neun Mitglieder angehören sollten,¹³ sowie eine Vergrößerung des Sekretariats vor. Dieses sollte eine Struktur erhalten, die der eines Ministeriums entsprach, mit Abteilungen für Personalangelegenheiten, Sicherheits- und Verteidigungsfragen, interne und ausländische militärische Angelegenheiten sowie für die Zusammenarbeit mit der NATO. Das Sekretariat sollte von einem Generalsekretär geleitet werden, dem zwei Stellvertreter zur Seite stehen sollten, um die ethnische Balance sicherzustellen. Er sollte später auch die Funktion des staatlichen Verteidigungsministers übernehmen.

Außerdem sollte der Ständige Militärausschuss eine Militärkommission einrichten, die aus Vertretern der Verteidigungsministerien und militärischen Führungsstrukturen der Entitäten bestehen sollte und *de facto* als militärisches Führungsorgan auf Staatsebene konzipiert war. Schließlich sollte das vorbereitete Dokument die Grundlagen für ein gemeinsames Kommando der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina sowie den rechtlichen Rahmen für eine Gesamtverteidigung schaffen.

Die serbische Seite hatte dem Inhalt des Arbeitspapiers im Prinzip zugestimmt. Als es jedoch als Entwurf dem dreiköpfigen Staatspräsidium zur Beschlussfassung zugeleitet wurde, enthielt er den Passus, dass das bisherige Sekretariat des Ständigen Militärausschusses das „Verteidigungsministerium Bosnien und Herzegowinas“ werden sollte. Das Dokument wurde daraufhin am 16. Mai 2002 vom serbischen Vertreter abgelehnt, der sich eine zehntägige Beratungsfrist mit den Behörden seiner Entität erbat.¹⁴ Die beiden anderen Vertreter verabschiedeten gegen seine Stimme einen Beschluss, dem zufolge der Ständige Militärausschuss in Zukunft auch die Kommandogewalt übernehmen sollte. Der Verteidigungsrat der Republika Srpska¹⁵ verwarf den Beschluss in seiner Sitzung am 23. Mai und kritisierte ihn als „verfassungswidrig“. Nach Verstreichen der vereinbarten Frist beschloss das Staatspräsidium schließlich am 28. Mai, diese Frage vorerst nicht weiter zu behandeln.

-
- 13 Die drei Mitglieder der kollektiven Präsidentschaft, die Minister für auswärtige Angelegenheiten, für zivile Angelegenheiten und Kommunikation sowie der Schatzminister (alle aus der Staatsregierung), der Präsident der Republika Srpska und der Präsident der Föderation sowie sein Stellvertreter. Außerdem sollten Vertreter von SFOR und der internationalen Gemeinschaft sowie von Parlamentskommissionen in diesem Gremium vertreten sein, allerdings ohne Stimmrecht.
 - 14 Nach glaubhaften Aussagen wichen die dem Staatspräsidium vorgelegten schriftlichen Vorschläge in einigen wesentlichen Punkten von den zuvor mündlich vereinbarten Grundzügen ab.
 - 15 Der Verteidigungsrat war ein Gremium, das auf dem Verteidigungsgesetz der Republika Srpska beruhte und außerhalb der parlamentarischen Kontrolle agierte. Er musste daher bereits zum damaligen Zeitpunkt als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft werden. Der Hohe Repräsentant löste ihn auf der Grundlage der ihm zustehenden Kompetenzen im Zuge der „Orao-Affäre“ (s.u.) 2003 schließlich auf.

Die Rolle der Abteilung für Sicherheitskooperation

Die Abteilung für Sicherheitskooperation wurde zunehmend zu einem integralen Bestandteil dieser Bemühungen. Sie hatte zunächst – noch im Rahmen ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung – die Arbeit der Rechnungsprüfer unterstützt, die unter den Bestimmungen des Artikel-II-Übereinkommens eingesetzt worden waren. In der Folge wurde sie jedoch mit der Unterstützung des Truppenabbaus beauftragt, was bereits über den Rahmen ihres ursprünglichen Mandats hinausging.

Darüber hinaus vertrat die Abteilung die OSZE-Mission sowohl in der CSPWG als auch – in militärischen Fragen – in der IBTF. Die Abteilung, die bis dahin im Gefüge der Mission eher ein Fremdkörper war, da sie mit ihren ursprünglichen Aufgaben praktisch ausschließlich im Auftrag des Persönlichen Vertreters tätig werden konnte, wurde nun zunehmend zum militärpolitischen Akteur der Mission und damit zu einem gleichwertigen Akteur im Kreis der anderen internationalen Institutionen. Sie wurde damit in Entwicklungen mit einbezogen, die erkennbar über ihr ursprüngliches Mandat hinausgingen.

Im Frühjahr 2002 zeichnete sich eine deutliche Verschiebung in den Aufgaben der Abteilung ab. Zwar wurden die ursprünglich im Mandat vorgesehenen Aktivitäten zur Unterstützung des Persönlichen Vertreters bei der Umsetzung der beiden unter Anhang 1-B geschlossenen Übereinkommen weiter fortgesetzt. Daneben bekamen aber die zusätzlichen Aufgaben eine offenkundige Dynamik, die sie bald stärker in den Vordergrund treten ließ als die ursprünglichen Aufgaben.

Die zweite Phase

Die Bestrebungen zur Neugestaltung des Verteidigungssektors, die auch die demokratische Kontrolle der Streitkräfte umfassen sollte, verliefen zunächst praktisch ohne Berücksichtigung der politisch-militärischen Dimension der OSZE, obwohl sie ihr inhaltlich durchaus entsprochen hätten. Sie wurden vielmehr in erster Linie von dem Bestreben des OHR zur Stärkung der Staatsebene und von SFOR im Hinblick auf einen späteren PfP-Beitritt Bosnien und Herzegowinas vorangetrieben; die OSZE-Mission spielte allenfalls eine unterstützende Rolle. Ihre Hauptaufgabe wurde in diesem Kontext vor allem in der Durchführung des Truppenabbaus der Entitäten gesehen.

Dies änderte sich im April 2002 durch zwei Ereignisse: Zum einen sandte der damalige Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums am 12. April 2002 einen Brief an alle Missionsleiter, in dem er sie zur Berichterstattung über die Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE durch ihren jeweiligen Gaststaat aufrief und darüber hinaus anregte, die bessere Erfüllung der Verpflichtungen auch sicherzustellen, insbesondere

hinsichtlich des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, des Wiener Dokuments 1999 und der Fähigkeit, die Endbenutzerstationen des OSZE-Kommunikationsnetzwerkes¹⁶ zu nutzen. Zum anderen erfolgte fast zeitgleich der bis dahin jährliche Wechsel im Amt des Stellvertretenden Direktors der Abteilung für Sicherheitskooperation. An die Stelle der bisherigen Verifikationsexperten trat ein Offizier mit langjähriger Erfahrung in der politisch-militärischen Dimension der OSZE. Er hatte zuvor im Konfliktverhütungszentrum und in der OSZE-Delegation seines Landes sowie 1996-1997 in der Abteilung gearbeitet und bereits damals in diesem Rahmen und im Auftrag des damaligen Persönlichen Vertreters mit den ersten Seminaren versucht, die sicherheitspolitischen Eliten der Entitäten und des Staates mit der politisch-militärischen Dimension der OSZE vertraut zu machen.

Entwicklung einer neuen Strategie der Abteilung

Der neue Stellvertretende Direktor nahm den Brief des Direktors des Konfliktverhütungszentrums zum Ausgangspunkt einer Strategie, die die politisch-militärische Dimension der OSZE und die Erfüllung der aus ihr hervorgehenden Verpflichtungen durch den Gaststaat als Grundlage nahm und zum Ausgangspunkt für die bereits begonnenen und die künftigen Aktivitäten der Abteilung machte. Die Strategie beruhte auf folgenden Überlegungen:

- Bosnien und Herzegowina hat als Teilnehmerstaat der KSZE/OSZE seit seiner Aufnahme 1992 sämtliche KSZE/OSZE-Dokumente mitgetragen, einschließlich derjenigen der politisch-militärischen Dimension.
- Bosnien und Herzegowina ist seither verpflichtet, diese Dokumente auch zu erfüllen. Die Statistik der Erfüllung, wie sie etwa anlässlich der jährlichen Überprüfungstreffen der politisch-militärischen Dimension vom Konfliktverhütungszentrum vorgelegt wird, weist Bosnien und Herzegowina jedoch im Wesentlichen als ein „schwarzes Loch“ aus, wobei die Erfüllungsquote allenfalls mit der einiger Zwergstaaten bzw. zentralasiatischer Staaten verglichen werden kann.
- Es war daher höchste Zeit, diese Erfüllungsstatistik zu verbessern, nicht zuletzt mit Blick auf die internationale Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit Bosniens und Herzegowinas.
- Die Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE ist unbestritten eine Aufgabe der Außenpolitik und fällt somit in die Kompetenzen des Gesamtstaates, nicht aber in die der Entitäten.

16 Das Netzwerk stellt ein Übermittlungsmedium für Informationen militärpolitischer Art dar. Es wurde ursprünglich durch das Wiener Dokument 1990 als Mittel der Krisenkommunikation geschaffen, hat aber seither den Charakter einer eigenständigen vertrauensbildenden Maßnahme erhalten.

- Die Entitäten sind unbestritten durch die Verfassung Bosnien und Herzegowinas verpflichtet, die Organe des Gesamtstaates bei der Erfüllung außenpolitischer Verpflichtungen zu unterstützen.
- Es ist daher völlig unerheblich, welche anderen Kompetenzen die Verfassung den Entitäten ausdrücklich oder implizit zuerkennt. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sind sie der Staatsebene nachgeordnet.
- Der Verhaltenskodex verlangt von den Teilnehmerstaaten ausdrücklich, die Umsetzung der Inhalte sicherzustellen. Wenn die Entitäten nicht fähig oder willens sind, im eigenen Bereich für die Umsetzung des Kodex zu sorgen, hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass die Bestimmungen durchgesetzt werden.

Damit bewegen sich alle Ansätze zur Schaffung eines gesamtstaatlichen Rahmens für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums, auf der Grundlage internationaler Verpflichtungen sowie der existierenden Verfassung.

Hinsichtlich des Abbaus der überhöhten Truppenstärken der Entitäten wurde auf die Bestimmung des Verhaltenskodex verwiesen, dass „die Teilnehmerstaaten“ nur solche Streitkräfte unterhalten sollen, die „mit ihren“ legitimen Sicherheitsinteressen vereinbar sind. Da der Verhaltenskodex ausdrücklich auf die Sicherheitsinteressen der „Teilnehmerstaaten“ verweist, mussten aus dieser Sicht die Vorstellungen und Befindlichkeiten der Entitäten hinter die Bestimmungen des Verhaltenskodex zurücktreten.

Mit dieser Strategie wurden gewissermaßen zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Einerseits wurde das bisherige Engagement der OSZE-Mission bei der Schaffung gesamtstaatlicher Strukturen im Verteidigungsbereich und beim Truppenabbau in einen OSZE-Rahmen gestellt.¹⁷ Andererseits konnten die Aktivitäten der Abteilung nun auf die Verbesserung der Erfüllungst Statistik ausgerichtet werden. Im Verhältnis zu den lokalen Partnern der Mission schuf dies eine positivere Atmosphäre als bloße Forderungen,¹⁸ wofür die Mission bis dahin nicht einmal auf ein Mandat verweisen konnte.

Die Mission machte damit die nachweislich mangelhafte Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE zum Ausgangspunkt, um einerseits deren vollständige Erfüllung anzumahnen und andererseits die Beseitigung der Hindernisse zu fordern, die ihr entgegenstanden. Als wesentliches Hindernis wurde insbesondere das Fehlen einer staatlichen Kontrolle über die Streitkräfte identifiziert. Davon waren zunächst die folgenden Bestimmungen aus dem Verhaltenskodex betroffen:

17 Dies war nicht zuletzt auch erforderlich, um innerhalb der OSZE-Strukturen die für solche Aktivitäten notwendigen Budgetmittel zu erhalten. Aktivitäten ohne OSZE-Bezug hätten kaum die Zustimmung des Finanzausschusses erhalten.

18 Wie Truppenabbau oder die Schaffung gemeinsamer Strukturen auf Staatsebene.

Politische Neutralität der Streitkräfte: Die Streitkräfte der Entitäten wurden als Armeen der jeweiligen Volksgruppen mit mehr oder weniger ausschließlichem Charakter aufgefasst.¹⁹ Alles in allem konnte man diese Kräfte eher als ethnisch orientierte Parteilizen sehen denn als Streitkräfte eines OSZE-Teilnehmerstaates. Damit konnten sie aber auch nicht als politisch neutral angesehen werden, was in deutlichem Widerspruch zu den Bestimmungen des Verhaltenskodex stand.

Demokratische/parlamentarische Kontrolle, einschließlich der Budgetkontrolle, und Kontrolle durch verfassungsgemäß errichtete und demokratisch legitimierte Organe: Eine solche Kontrolle fehlte auf der Staatsebene vollständig, was einerseits in einer traditionellen, vordemokratischen Denkweise begründet war, die die Streitkräfte gewissermaßen „außerhalb“, wenn nicht „oberhalb“ ziviler Kontrolle ansiedelte. Es war aber auch durch die Teilung der Streitkräfte in ethnisch definierte Kräfte bedingt, die stets für sich in Anspruch nehmen konnten, „das Volk“ (im Sinne einer Volksgruppe) zu verteidigen. Als Folge dieser beiden Faktoren beanspruchten die Streitkräfte unverhältnismäßig hohe Haushaltsanteile, wobei die geplanten Anteile oftmals noch überschritten wurden, nicht zuletzt wiederum aufgrund der mangelnden parlamentarischen Kontrolle der Ausgaben.

Gleiches galt auch für den Mangel an politischer Kontrolle durch demokratisch legitimierte Organe. Ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene fehlte. Auf der Ebene der Entitäten gab es zwar Verteidigungsministerien, diese waren jedoch nach altem Muster eingerichtet. Zudem fehlte den Entitätsparlamenten die Expertise, um eine adäquate politische Kontrolle der Ministerien sicherzustellen. Hinzu kam eine fast ausschließlich auf die Entität ausgerichtete, provinziell-ethnische Perspektive der Parlamente, die eine wirklich demokratische Kontrolle kaum gewährleistete.

Ähnliches galt auch für die Nachrichtendienste, die jede Entität unterhielt. Sie entzogen sich ebenfalls der demokratischen Kontrolle und stellten durch ihre unkontrollierten Aktivitäten einen Unsicherheitsfaktor dar.

Militärische Fähigkeiten, die mit legitimen Sicherheitsinteressen vereinbar sind: Die implizit fortgesetzte Konfrontation der Entitäten führte zu Beginn der ersten Phase zu einem Rüstungswettlauf, der durch das Artikel-IV-Übereinkommen nur eingeehgt werden konnte. Sie führte aber auch dazu, dass die eigentlichen Sicherheitsinteressen des Staates weitgehend ignoriert wurden. Als „Sicherheitsinteressen“ wurden vorwiegend die „Interessen der Entität“ begriffen, die jedoch kein vom Verhaltenskodex anerkanntes Gut sind, da dieser nur von „Staaten“ spricht.

Damit wurde aber auch die Frage nie gestellt, ob die von den Entitäten akkumulierten militärischen Kapazitäten in Bosnien und Herzegowina tatsächlich den legitimen Sicherheitsinteressen des Staates entsprechen oder ob sie nicht völlig überzogen wären.

19 Dies ging innerhalb der Streitkräfte der Föderation so weit, dass dort von der Korps-Ebene abwärts eine Trennung in bosniakische und kroatische Truppen erfolgte.

Darüber hinaus behinderte die Teilung aber auch die Umsetzung anderer militärpolitischer Verpflichtungen, die eher technischer Natur sind:

OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen: Die Armeen der Entitäten hatten aus der Kriegszeit enorm hohe Lagerbestände an Kleinwaffen und leichten Waffen behalten, die sie für die Ausstattung ihrer Reservekräfte vorgesehen hatten. Diese Kräfte waren zwar aus militärischer Sicht eher wertlos, da sie weder hinreichend ausgebildet noch ausgerüstet werden konnten. Sie dienten aber zur Legitimierung dieser Bestände, die in zumeist schlecht bewachten Lagern gesammelt waren, die durchaus zutreffend als „Selbstbedienungsläden für Kriminelle“ charakterisiert wurden. Die Bestände stellten daher im Sinne des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen durchaus eine „destabilisierende Anhäufung“ dar, die beseitigt werden musste.

Außerdem konnte der geforderte jährliche Informationsaustausch zu diesem Dokument nicht vorgelegt werden, da den zuständigen staatlichen Stellen keine entsprechenden Informationen zur Verfügung gestellt wurden.

OSZE-Dokument über Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen: Die ausschließliche Verfügung über die Streitkräfte durch die Entitäten ohne jegliche staatliche Kontrolle betraf auch die Rüstungsindustrie. Sie war im ehemaligen Jugoslawien dem Verteidigungsministerium unterstellt und die Entitäten hatten dieses Unterstellungsverhältnis nach dem Zerfall des jugoslawischen Staates und im Rahmen der bundesstaatlichen Gliederung Bosnien und Herzegowinas übernommen. Die Unternehmen produzierten jedoch nicht nur für den Bedarf der eigenen Streitkräfte, sondern auch für den Export, der praktisch unkontrolliert verlief.

Eine staatliche Kontrolle gab es nicht, da Rüstungsproduktion aufgrund ihrer Zuordnung zu den jeweiligen Verteidigungsministerien als militärische und damit der Kompetenz der Entitäten unterstehende Angelegenheit betrachtet wurde. SFOR beaufsichtigte zwar alle Bewegungen von Truppen und Kriegsmaterial, einschließlich Rüstungsgütern für den Export, doch beschränkte sich die Aufsicht auf Fragen der Sicherheit während des Transports. Diese Praxis hatte schon mehrfach zu außenpolitischen Irritationen geführt, die zwar durch die Entitäten verursacht worden waren, die der Staat aber international zu verantworten hatte.²⁰ Aus denselben Gründen konnte auch der geforderte jährliche Informationsaustausch nicht vorgelegt werden, da den zuständigen staatlichen Stellen keine Informationen zur Verfügung gestellt wurden.

Wiener Dokument 1999: Diese Frage war international als erste aufgegriffen worden. So forderte der Friedensimplementierungsrat auf seiner Sitzung im Mai 2000 in Brüssel, die „zuständigen Stellen in Bosnien und Herzegowina müssten die notwendigen Bedingungen schaffen, um die Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument 1999 zu erfüllen“. Im selben Jahr gab es auch bereits erste zaghafte Fortschritte bei der Erfüllung, als ein gesamtstaatlicher Infor-

20 So etwa beim Export von Panhard-Spähpanzern an Israel im Frühjahr 2002 durch die bosniakisch-kroatische Föderation, was zu Irritationen bei den arabischen Staaten gegenüber den (muslimischen) Bosniaken führte.

mationsaustausch vorbereitet wurde. Allerdings scheiterte die Durchführung dann doch am Einspruch der Entitäten, die eine stärkere Trennung der Bestandteile des Informationsaustauschs wünschten.

Eine offenkundige Nichterfüllung betraf die Verpflichtung zur Einladung zum Besuch eines Militärflugplatzes, die alle fünf Jahre erfolgen muss. Hier war Bosnien und Herzegowina fast ein Jahrzehnt lang säumig gewesen.

Kommunikationsnetzwerk: Bosnien und Herzegowina zählte zu den wenigen Staaten, die nicht an das OSZE-Kommunikationsnetzwerk angeschlossen waren. Auch hier scheiterte die Verbindung zunächst lange am Anspruch der Entitäten, unter Umgehung der Staatsebene direkt mit dem Netzwerk verbunden zu werden. Dies konnte den Entitäten nicht zugestanden werden, da das Netzwerk nur Staaten verbindet. Eine Einbeziehung auch der Entitäten wäre voraussichtlich vor allem seitens der Republika Srpska als Anerkennung der unterschwellig stets behaupteten Staatlichkeit interpretiert worden und war daher nicht weiter verfolgt worden.

Die Umsetzung der Strategie durch die Abteilung für Sicherheitskooperation

Die Jahresplanung für 2003, die im Juni 2002 erstellt wurde, sah folgende Aufgaben für die Abteilung vor: *erstens* die Fortsetzung der Unterstützung des Persönlichen Vertreters bei der Umsetzung und Überprüfung der unter Artikel II und IV erreichten Abkommen, darunter die Organisation von Seminaren und anderen freiwilligen Aktivitäten unter Maßnahme XI des Artikel-II-Übereinkommens, einschließlich einer Luftbeobachtung und einer Stabsrahmenübung zur Hilfeleistung im Katastrophenfall, sowie die Unterstützung von Inspektionen, die unter dem Artikel-II- bzw. dem Artikel-IV-Übereinkommen in Bosnien und Herzegowina durchgeführt werden; *zweitens* nun aber auch ausdrücklich Angelegenheiten, die sich aus OSZE-Verpflichtungen ergeben. Hier lag das Schwergewicht auf der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Verhaltenskodex, die ohne eine entsprechende Gewichtsverlagerung der Zuständigkeiten in militärpolitischen Fragen auf die Staatsebene kaum umzusetzen waren. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten gäbe es jedoch genügend Raum zur Schaffung geeigneter Institutionen auf Staatsebene. Damit würde auch den Anforderungen des Verhaltenskodex nach demokratischer Kontrolle entsprochen. Sie würden Bosnien und Herzegowina außerdem dazu befähigen, auch seinen anderen Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension nachzukommen.

Damit wurden nunmehr neben der fortgesetzten Unterstützung der Aktivitäten gemäß den Abkommen unter Artikel II und IV zwei Aufgabenbereiche zu den Hauptbetätigungsfeldern der Abteilung: zum einen die Unterstützung bei der Erfüllung der entsprechenden Verpflichtungen durch Bereitstellung von Expertise, Vermittlung zwischen den zuständigen Stellen im Lande selbst und mit den entsprechenden Organen der OSZE; zum anderen die aktive Mitarbeit bei der Schaffung entsprechender gesamtstaatlicher Einrichtungen.

Dies schlug sich auch in der Umstrukturierung der Abteilung nieder, die nach den Planungen für 2003 drei Fachsektionen aufweisen sollte: eine Sektion zur Unterstützung der Aktivitäten gemäß den Abkommen unter Artikel II und IV, eine Sektion zur Unterstützung der Erfüllung der Verpflichtungen aus den verschiedenen Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE sowie eine politisch-militärische Sektion zur Mitarbeit bei der Schaffung gesamtstaatlicher Institutionen.

Die neuen Tätigkeitsfelder führten auch zur Auswahl neuer Ansprechpartner vor Ort. Solange die Abteilung ihre Aufgaben hauptsächlich in der Unterstützung der Verifikation der Übereinkommen gesehen hatte, hatte sie vor allem mit den Entitäten verhandelt, und hier insbesondere mit den Verteidigungsministerien und den jeweiligen Verifikationszentren. Gelegentlich wurde auch mit dem Ständigen Militärausschuss verhandelt, der zwar formell eine Einrichtung auf Staatsebene war, dessen Angehörige sich aber primär als Vertreter der jeweiligen Volksgruppe und deren Streitkräfte fühlten. Demgegenüber nahm die Abteilung nun ganz gezielt auch Kontakt zum Außenministerium auf, das einerseits unbestritten für die Erfüllung außenpolitischer Verpflichtungen zuständig war und von dem andererseits eine Kooperation bei der Umsetzung der entwickelten Strategie erwartet werden konnte. Weitere Ansprechpartner waren für die Frage der demokratischen Kontrolle insbesondere die Parlamente der Entitäten und des Gesamtstaates.

Die Verschmelzung mit der Militärzelle des OHR

Die Strategie war zunächst für die spezifische Rolle der Abteilung als Bestandteil der OSZE-Mission entwickelt worden, um entsprechende Aktivitäten im Verbund mit anderen internationalen Einrichtungen im bestehenden organisatorischen Rahmen ausüben zu können. Die Entwicklung nahm jedoch mit der Entscheidung des Hohen Repräsentanten, die Militärzelle des OHR mit der Abteilung für Sicherheitskooperation der OSZE-Mission zu verschmelzen, um die Anzahl der Institutionen zu verringern und das System zu straffen, eine scharfe Wendung.²¹ Die Verschmelzung wurde im August 2002 vollzogen, wobei der bisherige Leiter der Militärzelle des OHR nun auch die Leitung der Abteilung für Sicherheitskooperation übernahm.

Dies hatte Auswirkungen auf die Struktur und die personelle Zusammensetzung der Abteilung. Die für 2003 vorgesehene Schaffung einer politisch-militärischen Sektion wurde nun vorgezogen, was vorwiegend der Eingliederung des Fachpersonals der früheren Militärzelle des OHR diente. Es hatte aber auch unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Abteilung, da sie nun vorrangig nicht mehr an der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen arbeitete, sondern an der Institutionenbildung, die bis dahin vor allem Aufgabe der Militärzelle des OHR gewesen war.

21 Vgl. High Representative to Bosnia and Herzegovina, Lord Ashdown, Presentation to OSCE Permanent Council, Vienna, 4 July 2002; PC.FR/26/02, Wien, 1. Juli 2002.

Hinzu kam, dass sich das Personal der früheren Militärszelle noch immer stark mit dem OHR identifizierte, was dem Verständnis der spezifischen Rolle der Abteilung als OSZE-Einrichtung nicht eben zuträglich war. Diese Abhängigkeit vom OHR verringerte sich zwar beim Fachpersonal in dem Maße, wie die bisherigen Funktionsträger durch Rotation ausschieden und durch neue ersetzt wurden, über deren Aufnahme die Mission entschied. Sie blieb aber gerade auf der Ebene des Leiters erhalten, der keinesfalls bereit war, die OSZE-spezifische Rolle der Abteilung zu akzeptieren. Er war auch nicht bereit, die Nützlichkeit der bisher entwickelten Strategie einzusehen, die bestehenden Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE zur Unterstützung des gemeinsamen Ziels, gesamtstaatliche Institutionen zu schaffen, zu nutzen. Die daraus resultierenden Spannungen reduzierten dementsprechend die Fähigkeit der Abteilung, den begonnenen Weg fortzusetzen.

Die Arbeit der Abteilung ab August 2002

Trotz der beginnenden Spannungen konnten zunächst in Teilbereichen Fortschritte erzielt werden.

Truppenabbau der Entitäten: Der Abbau der Streitkräfte, der im Frühjahr 2002 eingeleitet worden war, konnte im geplanten Zeitrahmen durchgeführt werden, wobei die vorgesehenen Abfindungen allerdings eine beachtliche finanzielle Belastung darstellten.²² Erwartete internationale Kredite blieben aus, da solche für militärische Zwecke grundsätzlich nicht gewährt werden. Schließlich wurden jene Vermögenswerte beliehen, die durch die Aufteilung des Vermögens des früheren Jugoslawien unter die Nachfolgestaaten („*succession fund*“) an Bosnien und Herzegowina gefallen und zwischen den Entitäten aufgeteilt worden waren. Sozialprogramme zur Eingliederung demobilisierter Soldaten in den Arbeitsprozess wurden von der Weltbank und von der OSZE-Mission in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) angeboten und vielfach angenommen.

Allerdings blieb die ursprünglich geplante Wirkung, der Zwang zur Vereinigung der Streitkräfte, aus, da dies von der serbischen Seite vor dem Hintergrund der Diskussionen über die Umwandlung des Ständigen Militärausschusses in ein staatliches Verteidigungsministerium abgelehnt wurde. Damit war zwar mit dem erfolgreichen Truppenabbau der ursprüngliche Zweck der Haushaltsentlastung erreicht worden, nicht aber der zusätzliche Zweck der Vereinigung der beiden Streitkräfte.

Neugestaltung des Ständigen Militärausschusses: Nach dem Scheitern der Bemühungen um die Neugestaltung des Ständigen Militärausschusses im Mai 2002 wurden die informellen Verhandlungen den Sommer über ohne großes Aufsehen fortgesetzt. Die zunächst pauschal ablehnende Haltung der serbi-

22 Nämlich jeweils 10.000 Konvertible Mark (im Wert identisch mit der früheren Deutschen Mark), so dass allein die Föderation, die als erste solche Abfindungen festlegte, 100 Millionen Mark benötigte.

schen Seite wurde bald wieder differenzierter. Einerseits wurde ausdrücklich am Fortbestand der eigenen Streitkräfte festgehalten. Andererseits wurde jedoch zunehmend Bereitschaft signalisiert, über alle anderen Fragen und Lösungsansätze zu diskutieren, die Bosnien und Herzegowina dem Ziel des Beitritts zur PfP näher brächten.²³ Am 29. August 2002 schließlich kam es zum entscheidenden Durchbruch: Die Präsidentschaft verabschiedete einen „Beschluss über die Organisation und das Funktionieren der Verteidigungsinstitutionen Bosnien und Herzegowinas“, der Folgendes festlegte:

- die Zusammensetzung des Militärausschusses als politisches Organ,
- die Erweiterung seines Sekretariats mit einer einem Ministerium vergleichbaren Struktur und den entsprechenden Abteilungen,
- die Ernennung eines Generalsekretärs mit zwei Stellvertretern,
- die Einsetzung einer Militärkommission, um die „Aktivitäten der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina“ in den Bereichen „Verteidigung, Souveränität und territoriale Integrität Bosnien und Herzegowinas“ zu koordinieren.

Beistellung von Experten für die Verteidigungsausschüsse der Entitäten: Die Frage der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte wurde parallel zu den Bemühungen um die Einrichtung einer gesamtstaatlichen parlamentarischen Kontrolle auch auf der Ebene der Entitäten verfolgt. Die Abteilung erzielte in Verhandlungen mit den Verteidigungsausschüssen der Parlamente beider Entitäten das Einverständnis, in diesen Ausschüssen jeweils zwei Experten anzustellen, die sie in Verteidigungsfragen beraten sollten. Die Abteilung war am Auswahlverfahren der Experten beteiligt, um eine entsprechende Qualität sicherzustellen und politische Einflüsse möglichst auszuschließen. Die Finanzierung der Experten wurde durch das in Genf ansässige Zentrum für Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF) übernommen.

Beseitigung von Hindernissen für Inspektionen unter dem Wiener Dokument 1999: Bosnien und Herzegowina unterliegt wie jeder andere OSZE-Teilnehmerstaat der Verpflichtung, jährlich bis zu drei militärische Inspektionen seines Staatsgebietes durch andere Teilnehmerstaaten zuzulassen. Die inspizierenden Staaten legten dabei regelmäßig das zu inspizierende Gebiet so an, dass es das Territorium beider Entitäten umfasst. Damit sollte verhindert werden, dass die

23 Die positiven Entwicklungen wurden immer wieder durch Äußerungen von verschiedensten Seiten behindert, die Reizworte wie „gemeinsame Streitkräfte“, „gemeinsames Oberkommando“ oder „Verteidigungsministerium auf Staatsebene“ in die Debatte warfen. Bedauerlicherweise kamen solche Äußerungen gerade auch von solchen Stellen, von denen eine gewisse Sensibilität zu erwarten gewesen wäre, wie etwa hohen Funktionsträgern der SFOR. Diese Äußerungen sowie verschiedene Versuche zur Anmaßung von Kompetenzen, die SFOR gemäß dem Friedensabkommen von Dayton nicht zustanden, führten dann Anfang Juli 2002 auch zu einigen Belastungen der Beziehungen zwischen den verschiedenen internationalen Institutionen.

Entitäten die Inspektionen als Bestätigung einer latent behaupteten Souveränität interpretieren könnten.

Der inspizierende Staat ist nach dem Wiener Dokument 1999 berechtigt, eine Überfliegung des inspizierten Gebietes mit einem Hubschrauber oder einem Flächenflugzeug zu verlangen. Dies scheiterte in Bosnien und Herzegowina jedoch lange Zeit an der Weigerung der SFOR, solche Überflüge über die Entitätsgrenzen zuzulassen, selbst wenn die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Einwilligung durch die entsprechenden Organe des Staates und der anderen Entität vorlagen. Dies entsprach zwar dem SFOR-Mandat, die beiden früheren Kriegsparteien zu trennen, war jedoch im Kontext der beabsichtigten Zusammenführung der Streitkräfte der Entitäten, der Betonung der Einheit Bosnien und Herzegowinas sowie der Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE zunehmend kontraproduktiv.

Die Abteilung erreichte in Gesprächen mit SFOR die Berücksichtigung solcher Fälle in ihren Vorschriften zur Regelung der Flugbewegungen der Luftstreitkräfte der Entitäten.

Regelung von Rüstungsexporten: Wie erwähnt, hatte die Praxis unkontrollierter Rüstungsproduktion und -exporte schon mehrfach zu außenpolitischen Irritationen geführt, was eine Kontrolle auf Staatsebene zunehmend dringlicher machte. Bereits im Juni 2002 hatten daher im Rahmen der IBTF Vorarbeiten zur Einrichtung einer Rüstungsexport-Kontrollkommission begonnen, die aus Vertretern der zuständigen staatlichen Organe sowie Vertretern der internationalen Gemeinschaft zusammengesetzt werden sollte. Diese Vorarbeiten waren noch vorwiegend unter der Zielsetzung, die Einhaltung der relevanten OSZE-Verpflichtungen zu verbessern, unternommen worden.²⁴ Sie sollten insbesondere den Exportkriterien der Dokumente über die Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen sowie über Kleinwaffen und leichte Waffen Nachdruck verleihen. Allerdings hätte die geplante Zusammensetzung bereits den weitgehenden Ausschluss der Entitäten und die Konzentration auf gesamtstaatliche Ministerien angestrebt.

Im Verlauf des Sommers 2002 sickerten aus nachrichtendienstlichen Kreisen zunehmend detailliertere Informationen über illegale Rüstungslieferungen des in der Republika Srpska gelegenen Rüstungsunternehmens Orao an den Irak durch, die eindeutig gegen das von den Vereinten Nationen gegen den Irak verhängte Embargo verstießen. Orao war ein auf Flugzeugbau und die Wartung von Triebwerken spezialisiertes Rüstungsunternehmen der ehemaligen jugoslawischen Streitkräfte, das im Laufe des Zerfalls und des nachfolgenden Krieges in Bosnien und Herzegowina von den Streitkräften der Republika Srpska übernommen worden war und seither dem Generalstab der

24 Diese Überlegungen beruhten auf der Idee, die Fähigkeit Bosnien und Herzegowinas zur Erfüllung seiner Verpflichtungen nach dem OSZE-Dokument über den Transfer konventioneller Waffen zu stärken und damit die Entitäten über ihre verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Unterstützung des Staates bei der Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen „an die Leine zu nehmen“. Das hätte zum ersten Probelauf für die zuvor entwickelte Strategie werden sollen.

Armee und damit dem Verteidigungsministerium der Republika Srpska unterstand.

Diese Informationen wurden im August 2002 öffentlich gemacht und seitens des Hohen Repräsentanten als Nachweis für die Notwendigkeit einer effektiven staatlichen Kontrolle der Rüstungsexporte präsentiert. Es wurde damit aber auch klar, dass eine geeignete staatliche Kontrolle über den militärischen Bereich als unabdingbare Voraussetzung für Normalität in den Außenbeziehungen Bosniens und Herzegowinas insgesamt gesehen werden musste.

Als ersten Schritt ordnete der Hohe Repräsentant daher im Oktober 2002 die Erarbeitung eines staatlichen Gesetzes zur Kontrolle von Rüstungsexporten an. Als verfassungsrechtliche Grundlage diente die ausdrückliche Einordnung von „Außenhandel“ in den Kompetenzbereich des Staates, so dass die bis dahin noch als zu heikel angesehene Frage der Zuordnung militärischer Kompetenzen ausgeklammert werden konnte.

Die Erarbeitung des Gesetzentwurfs wurde einer Expertengruppe übertragen, die beim Ministerium für Außenhandel und Wirtschaftsbeziehungen Bosniens und Herzegowinas eingerichtet wurde und aus Vertretern der Schlüsselministerien (Außenhandel und Äußeres) und internationaler Organisationen (OSZE-Mission als Vorsitz, OHR und SFOR) zusammengesetzt war. Die Expertengruppe erarbeitete binnen fünf Wochen den Entwurf für ein Gesetz über die Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung, das die entsprechenden Verpflichtungen aus den einschlägigen OSZE-Dokumenten über den Transfer konventioneller Waffen und über Kleinwaffen und leichte Waffen berücksichtigte und schließlich im Februar 2003 von beiden Häusern des gesamtstaatlichen Parlaments verabschiedet wurde.

Das Gesetz erwies sich rückblickend als eine entscheidende Weichenstellung, da es erstmals eine bis dahin als „militärisch“ angesehene und damit den Entitäten zugerechnete Materie (Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr militärischer Güter) einem Kompetenzbereich des Staates (Außenhandel) zuordnete. Die Herstellung gesamtstaatlicher Handlungsfähigkeit im Bereich Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung bewirkte auch auf der Seite der internationalen Organisationen einen Paradigmenwechsel. Herrschte bisher die Ansicht vor, man müsse „die Verteidigungskompetenz der Entitäten auf den Gesamtstaat übertragen“, setzte sich nunmehr zunehmend der Ansatz durch, die explizite und unbestrittene Zuständigkeit des Gesamtstaates für die Außenbeziehungen als Ausgangspunkt zur Lösung der Kompetenzfrage in Verteidigungsangelegenheiten zu nehmen. Dies bestätigte letztlich die zuvor in der OSZE-Mission entwickelte Strategie.

Die „Orao-Affäre“ gab den letzten Anstoß zur großen Verteidigungsreform, die durch die verschiedenen Schritte vorbereitet worden war. Die Position der Republika Srpska und ihrer sicherheitspolitischen Elite gegenüber der internationalen Gemeinschaft war sichtlich geschwächt, so dass sich eine günstige Gelegenheit zum „Durchdrücken“ der Forderungen nach Einrichtung gesamtstaatlicher Institutionen im Verteidigungsbereich und nach Überwindung der

inakzeptablen militärischen Teilung des Landes bot. Wollte Bosnien und Herzegowina der Partnerschaft für den Frieden beitreten, waren gesamtstaatliche Institutionen eine unabdingbare Voraussetzung.

Die Verteidigungsreform

Als letzte Zwischenschritte zur angestrebten großen Verteidigungsreform wurden im Zusammenwirken mehrerer internationaler Organisationen im Rahmen der *Defence and Security Steering Group* (DSSG) und unter der organisatorischen Leitung der SFOR mehrere Wehrrechtsseminare durchgeführt, die zur Einstimmung der lokalen Entscheidungsträger auf die beabsichtigte Reform beitragen sollten. Das erste Seminar fand im März 2003, das zweite im Mai 2003 statt. An beiden Seminaren nahm die Abteilung teil, wobei ihr allerdings vor allem Fragen der Demobilisierung übertragen wurden, nicht aber die essenziellen Frage nach der verfassungsrechtlichen Kompatibilität der geplanten Reformen.

Am 8. Mai 2003, zum Ende des zweiten Seminars, verkündete der Hohe Repräsentant offiziell die Einsetzung einer Kommission zur Reform des Verteidigungssektors. Gleichzeitig gab er auch die Ernennung des Vorsitzenden der Kommission bekannt.²⁵

Die Reformkommission: Die Verteidigungsreform verlief von diesem Zeitpunkt an in einem gesonderten organisatorischen Rahmen, der Verteidigungsreformkommission. Laut ihrem Mandat, das ebenfalls am 8. Mai festgelegt worden war, sollte sie die rechtlichen Maßnahmen untersuchen, die zur Reform der Verteidigungsstrukturen in Bosnien und Herzegowina erforderlich wären, verfassungsrechtliche und gesetzliche Bestimmungen feststellen, die im Widerspruch zu solchen Erfordernissen stünden, und gesetzgeberische und andere rechtliche Instrumente vorschlagen.

Als Ziel der Arbeit der Kommission wurde zunächst allgemein festgelegt, dass die Verteidigungsstrukturen von Bosnien und Herzegowina euro-atlantischen Standards und den Verpflichtungen entsprechen müssten, die Bosnien und Herzegowina innerhalb der politisch-militärischen Dimension der OSZE übernommen hat. Explizit als Ziele genannt wurden die demokratische zivile Kontrolle auf der Ebene des Staates und der Entitäten, spezifische Bestimmungen zu Befehlsgewalt und Kontrollbefugnissen auf der Staatsebene sowie die Interoperabilität der gesamten Verteidigungsstrukturen innerhalb Bosnien und Herzegowinas. Deren Finanzierung schließlich müsse die Grenzen respektieren, die durch demokratische Prozesse gezogen werden.

Als Grundlage der Arbeiten diente ein „Konzeptpapier“, das teilweise auf den Ergebnissen der vorangegangenen Wehrrechtsseminare aufbaute, aber auch

25 Zum Vorsitzenden wurde der amerikanische Verteidigungsexperte Jim Locher III ernannt, der bereits in den USA eine Reformkommission geleitet hatte. Er erwies sich im Laufe der Verhandlungen als fähiger, flexibler und den Besonderheiten der Situation gegenüber aufgeschlossener Verhandlungsleiter.

die spezifischen Vorgaben für die Teilnahme am PfP-Programm einschloss. Es sah vor allem die Stärkung der Staatsebene vor.

Das Konzeptpapier legte ferner detaillierte Aufgaben für das gesamtstaatliche Parlament, das kollektive Staatspräsidium, den Ständigen Militärausschuss und den Ministerrat fest und definierte die Kompetenzen der in Bosnien und Herzegowina neu zu schaffenden Ämter und Einrichtungen des Verteidigungsministers, des gemeinsamen Generalstabschefs, des Verteidigungsministeriums, des gemeinsamen Generalstabs und des Operativen Kommandos. Die Kommission bestand aus zwölf Mitgliedern und vier Beobachtern. Mitglieder waren der Vorsitzende der Kommission, der Generalsekretär des Ständigen Militärausschusses und seine beiden Stellvertreter, je ein ziviler Vertreter aus den beiden Entitäten, die vom Präsidenten der jeweiligen Entität ernannt worden waren, die beiden Verteidigungsminister der Entitäten sowie je ein Vertreter des Hohen Repräsentanten, der NATO, der SFOR und der OSZE. Beobachter wurden von den USA, der EU, der Türkei als Vertreter der Organisation der Islamischen Konferenz sowie der Russischen Föderation entsandt.

Auf administrativer Seite wurde die Abteilung für Sicherheitskooperation *de facto* zur Stabsstelle der Reformkommission. Das Sekretariat wurde hauptsächlich aus dem Personal der Abteilung rekrutiert. Das Fachpersonal der Abteilung wurde dagegen nur bedingt einbezogen.

Die Arbeit der Kommission: Die Kommission definierte zunächst ihre Ziele, nämlich die Erfüllung der Vorgaben des Hohen Repräsentanten und die Einrichtung von Verteidigungsstrukturen, die die Kriterien für den Beitritt Bosnien und Herzegowina zur Partnerschaft für den Frieden erfüllen. Die Beratungen folgten dem Konzeptpapier; Beschlüsse wurden im Konsens gefasst. Die Arbeit der Kommission fand überwiegend in Arbeitsgruppen statt. Diese hatten jeweils zwei Ko-Vorsitzende²⁶ und erarbeiteten zunächst Zwischenberichte, die der Kommission im Juli 2003 vorgelegt wurden. Unter Einarbeitung der Kommentare der Kommission schlossen sie ihre Arbeit im August 2003 ab und legten ihre Abschlussberichte der Kommission vor. Die Berichte der Arbeitsgruppen wurden dann vom Sekretariat der Kommission zusammen mit dem Konzeptpapier zum Gesamtabschlussbericht zusammengefasst, der dann von der Kommission angenommen wurde.

Der Bericht der Kommission: Der Bericht der Kommission wurde am 25. September 2003 veröffentlicht. Er kann gleichzeitig als „*blueprint*“ für die Reformschritte angesehen werden, die die internationale Gemeinschaft von Bosnien und Herzegowina erwartete. Inhaltlich folgt er fast bis ins Detail den Vorgaben des Konzeptpapiers. Er legt in den Kapiteln über die Reform des Wehrrechts die textliche Ausgestaltung des neu zu schaffenden Verteidigungsgesetzes von Bosnien und Herzegowina ebenso fest wie die Änderun-

26 Jeweils ein Vertreter der internationalen Gemeinschaft (d.h. der in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Organisationen) und ein Staatsbürger Bosnien und Herzegowinas.

gen in den Verfassungen und Verteidigungs- und Wehrgesetzen der beiden Entitäten.

Im Mittelpunkt der Reform steht die Schaffung eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums, mit der sich auch ein Großteil des Kapitels „Implementierung“ befasst. Ein anderer wesentlicher Teil dieses Kapitels ist der parlamentarischen Kontrolle gewidmet, wobei das Schwergewicht auf der Haushaltskontrolle im Kontext der Ausgabenkürzung liegt. Fragen des Rechtsschutzes werden dagegen kaum behandelt. Auch die Frage der politischen Neutralität der Streitkräfte wird im Bericht nicht angesprochen, obwohl dies seitens der OSZE-Mission mehrfach angemahnt worden war.

Sonstige Aktivitäten der Abteilung

Die Dominanz der Arbeiten an der Verteidigungsreform hinderte die Abteilung nicht, auch in anderen Bereichen der Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension der OSZE weiterzuarbeiten.

Rüstungsexporte: Die Abteilung übernahm auf der Grundlage des Gesetzes über Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung zusammen mit den zuständigen Stellen der SFOR die Prüfung von Exportanträgen. Dabei wurde insbesondere das Vorliegen einer Bescheinigung des Außenministeriums geprüft, die die Unbedenklichkeit von Exporten hinsichtlich internationaler Verpflichtungen und außenpolitischer Interessen Bosnien und Herzegowinas bestätigte.

Rüstungsproduktion: Zusätzlich zum Gesetz über Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung ordnete der Hohe Repräsentant die Schaffung eines gesamtstaatlichen Gesetzes über Rüstungsproduktion und -handel an. Auch an der Erarbeitung dieses Gesetzes, das im März 2003 vom gesamtstaatlichen Parlament verabschiedet wurde, war die Mission maßgeblich beteiligt.

Verbindung Bosnien und Herzegowinas mit dem OSZE-Kommunikationsnetzwerk: Die zunehmende Zusammenarbeit mit dem Außenministerium von Bosnien und Herzegowina führte schließlich auch zur Verbindung des Landes mit dem OSZE-Kommunikationsnetzwerk. Dies war bis dahin vor allem als militärische Frage angesehen worden und politisch an der Forderung, die Verteidigungsministerien der beiden Entitäten mit dem Netz zu verbinden, gescheitert. Nun jedoch konnte eine gesamtstaatliche Institution als Verbindungsstelle angesprochen werden. Entsprechend wurde Personal des Außenministeriums in Zusammenarbeit mit dem Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats im Zugang zum und Umgang mit dem Netzwerk geschult. Da dem Außenministerium die entsprechende Computerausstattung fehlte, wurde ihm schließlich ein Computer der Mission übergeben, mit dem dann die Verbindung hergestellt werden konnte.

Bisherige Umsetzung und Folgen der Verteidigungsreform

Das gesamtstaatliche Parlament verabschiedete am 1. Dezember 2003 das Verteidigungsgesetz, das im Wesentlichen den Vorgaben des Konzeptpapiers folgt. Anfang März 2004 wurde ein Verteidigungsminister nominiert. Allerdings fehlt es noch immer an Personal und Infrastruktur für das Ministerium. Auf der Grundlage des Gesetzes fasste die Präsidentschaft den Beschluss über Größe und Organisation der Streitkräfte Bosnien und Herzegowinas. Die Streitkräfte der Entitäten werden weiter abgebaut; danach werden die bosnisch-kroatische Föderation über 8.000 und die Republika Srpska über 4.000 Berufssoldaten verfügen. Hinzu kommen bis zu 12.600 Wehrpflichtige (davon 8.400 in der Föderation und 4.200 in der Republik Srpska) und 60.000 Reservisten (40.000 in der Föderation und 20.000 in der Republika Srpska). Für die Arbeit der Abteilung blieb die Verteidigungsreform auch weiterhin ein dominierender Faktor. Sie wurde wiederum entsprechend umstrukturiert und umfasst derzeit neben den Sektionen für die Unterstützung der OSZE-Verpflichtungen und die Unterstützung der Implementierung der Artikel-II- und Artikel-IV-Übereinkommen drei Sektionen, die sich mit der Umsetzung der Verteidigungsreform befassen (Parlamente, Aufbau des Verteidigungsministeriums, Reform der Nachrichtendienste). Außerdem ist auch das Sekretariat der Reformkommission in die Abteilung eingegliedert.

Zusammenfassung und Bewertung

Die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation hat seit 2002 eine deutliche inhaltliche Veränderung erfahren, die teilweise durch die Veränderungen im Lande selbst sowie im sicherheitspolitischen Umfeld bedingt war, teilweise aber auch durch zufällige Entwicklungen, die ihrerseits dann wiederum zur Veränderung des sicherheitspolitischen Umfelds beitrugen.

Wesentlichste Ursachen der Veränderungen insbesondere im sicherheitspolitischen Umfeld waren zweifellos die politische Wende in Kroatien und der Sturz des Milošević-Regimes in der damaligen BRJ im Jahre 2000. Von da an konnte auch die Frage der völlig überzogenen Autonomie der Entitäten Bosnien und Herzegowinas ausdrücklich als Problem angesprochen werden, das gelöst werden müsse. Die Schaffung eines institutionellen Rahmens durch die internationale Gemeinschaft in Form der CSPWG und der IBTF war das Werkzeug, mit dem die entsprechenden Vorarbeiten geleistet wurden, um dann zu gegebener Zeit handeln zu können.

Im Verteidigungsbereich kam als Anreiz die Aussicht hinzu, dem PfP-Programm beitreten zu können. Diese Aussicht war das „Zuckerbrot“, mit dem die Reform des Verteidigungssektors befördert werden konnte.

Dennoch wären die Widerstände gegen den Aufbau gesamtstaatlicher Verteidigungsstrukturen vor allem auf der serbischen Seite vermutlich immer noch

zu groß gewesen. Hier ebnete erst die Selbstbeschädigung durch die „Orao-Affäre“, die die Fähigkeit zum politischen Widerstand weitgehend schwächte, den Weg für die endgültige Reform.

Diese Entwicklungen hatten auch unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation in der OSZE-Mission. Ursprünglich mit einem sehr engen Mandat als Instrument zur Unterstützung des Persönlichen Vertreters bei der Implementierung der beiden unter Anhang I-B erreichten Übereinkommen geschaffen, hätte sie eigentlich keine Rolle in der weiteren Entwicklung spielen können. Sie schlitterte gewissermaßen durch die Aufgabe der Haushaltsprüfung im Rahmen des Artikel-II-Übereinkommens in die Funktion hinein, bei den Einsparungen mitzuhelfen, die durch den Truppenabbau erzielt werden sollten, und wurde schließlich mit der Abwicklung des Personalabbaus in den Streitkräften beauftragt. Durch die Verknüpfung dieser Frage mit der Schaffung gesamtstaatlicher Verteidigungsstrukturen wurde die Abteilung auch in diesen Aufgabenbereich mit hineingezogen, der ihr ursprüngliches Mandat bei weitem überstieg.

Hier kamen weitere Entwicklungen zum Tragen, nämlich zum einen der Brief des Direktors des OSZE-Konfliktverhütungszentrums vom 12. April 2002, in dem er die Missionen zur Unterstützung der Gaststaaten bei der Erfüllung der Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension der OSZE aufforderte, und zum anderen der fast zeitgleiche Dienstantritt des Stellvertretenden Direktors der Abteilung, der langjährige Erfahrung in diesen Fragen, aber auch in der Arbeit der Mission aufwies und damit die beiden Elemente zu einer kohärenten Strategie verbinden konnte. Die Erfüllung der genannten Verpflichtungen wurde dadurch zu einem Kernbereich der Tätigkeit der Abteilung, in dem auch ihre Mitwirkung am Truppenabbau und an der Schaffung gesamtstaatlicher Verteidigungsinstitutionen ihren legitimen Platz hatte.

Andererseits stellte die Verschmelzung der Abteilung mit der bis dahin ins OHR eingegliederten Militärzelle eine weitere Entwicklung dar, die die Arbeit der Abteilung beeinflusste. Sie trug zwar einerseits formal zur Beseitigung von Doppelarbeit und zur Straffung der Strukturen auf Seiten der internationalen Gemeinschaft bei, schuf andererseits aber auch Probleme für das Selbstverständnis der Abteilung, da gerade die Loyalität entscheidender Personen vor allem dem OHR galt. Hinzu kam ein Mangel an Verständnis und Bereitschaft, das Potenzial der Mission als OSZE-Einrichtung für die Einhaltung der Verpflichtungen Bosnien und Herzegowinas aus den verschiedenen Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE und damit auch für die Ziele der Verteidigungsreform zu nutzen, wodurch der Handlungsspielraum der Abteilung unnötig eingeschränkt wurde. Die Auffassung, dass ein entsprechend stärkeres Ausspielen dieser Karte die Arbeit an der Verteidigungsreform wesentlich erleichtert bzw. den Zeitaufwand erheblich reduziert hätte, wird inzwischen weithin geteilt.

Die Arbeit der Abteilung kann insgesamt als durchaus erfolgreich bewertet werden, jedoch mit Abstufungen in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Bei der Unterstützung der Durchführung und Überprüfung der Übereinkommen unter Anhang 1-B des Dayton-Abkommens, Artikel II und IV, hat die Abteilung von Beginn an professionelle Arbeit geleistet. Hinsichtlich der Inspektionen, die in diesem Aufgabenbereich die umfangreichste Tätigkeit darstellten, unterstützte sie von 1996 bis Dezember 2003 unter dem Artikel-II-Übereinkommen insgesamt 105 Inspektionstouren zu 269 „*Objects of Inspection*“ und zehn Inspektionen eines Gebietes mit 389 OSZE-Inspektoren und 409 Inspektoren der Entitäten sowie unter dem Artikel-IV-Übereinkommen 205 Inspektionstouren mit 484 Inspektionen (einschließlich 34 Inspektionstouren zum Abbau bzw. zur Vernichtung überzähliger Rüstungsgüter mit 122 Inspektionen) mit 625 OSZE-Inspektoren aus 28 Nationen.

Im selben Zeitraum unterstützte die Abteilung unter dem Artikel-II-Übereinkommen 32 Überprüfungen von Rüstungsproduktionsstätten mit 45 OSZE-Experten und 84 Experten der Parteien und veranstaltete jährlich mindestens vier Seminare.

Diese Aufgaben waren primär technischer Natur, wobei die Abteilung relativ wenig Gestaltungsmöglichkeiten hatte. Vor allem fehlt aufgrund der einmaligen Aufgabenstellung, die durch die militärpolitische Teilung des Landes bedingt war, eine Vergleichsmöglichkeit, um von „Erfolg“ oder „Misserfolg“ sprechen zu können. Es kann jedenfalls festgestellt werden, dass es dank der Professionalität aller Beteiligten nicht zu Problemen kam, die die Implementierung der Übereinkommen behindert hätten.

In der Umsetzung der seit 2002 entwickelten Strategie zur Verbesserung des Grades der Erfüllung von Verpflichtungen aus den Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE lassen sich jedoch die Erfolge klar herausarbeiten.

In *materieller* Hinsicht wurden mit der Mithilfe an der Erarbeitung der Gesetze über die Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung sowie über Waffenproduktion die Grundlagen dafür geschaffen, dass Bosnien und Herzegowina seinen Verpflichtungen aus den Dokumenten über den Transfer konventioneller Waffen sowie über Kleinwaffen und leichte Waffen nachkommen kann; gleichzeitig wurde den wiederholten Verletzungen der Dokumente durch das unkontrollierte Verhalten der Entitäten ein Riegel vorgeschoben. Auch die Mitwirkung an der Verteidigungsreform trug einerseits dazu bei, den einschlägigen Bestimmungen des Verhaltenskodex Geltung zu verschaffen, nämlich hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle und der Schaffung demokratisch legitimierter Organe. Andererseits hat sie die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Staat Bosnien und Herzegowina seine entsprechenden Verpflichtungen auch inhaltlich wahrnehmen kann.

Als weiterer Erfolg muss die Verbindung Bosniens und Herzegowinas mit dem OSZE-Netzwerk im Dezember 2003 bewertet werden, die ganz ausdrücklich nur durch die Arbeit der Mission bewerkstelligt wurde.

Die Bemühungen der Abteilung für Sicherheitskooperation, Bosnien und Herzegowina zur Durchführung eines Besuchs eines Militärflugplatzes zu be-

wegen, blieben zwar zunächst noch erfolglos, doch war der Grund dafür weniger im fehlenden Willen seitens der entsprechenden Organe Bosniens und Herzegowinas zu suchen, als vielmehr im Fehlen entsprechender staatlicher Stellen, die einen solchen Besuch hätten organisieren können. Ein Aufschub bis zu dem Zeitpunkt, da das staatliche Verteidigungsministerium und die nachgeordneten militärischen Dienststellen arbeitsfähig sind, ist daher erklärlich.

In *formeller* Hinsicht lässt sich seit dem Tätigwerden der Mission eine eindeutige Verbesserung der Erfüllungsstatistik Bosniens und Herzegowinas feststellen. Das Land nahm zwar bereits seit 2001 am jährlichen Informationsaustausch gemäß dem Wiener Dokument 1999 teil, kaum aber an anderen derartigen Aktivitäten.²⁷ Am 29. Juli 2002 legte Bosnien und Herzegowina erstmals eine jährliche Information zum Verhaltenskodex vor, ebenso und beinahe fristgerecht im Mai 2003. Im November 2002 beteiligte es sich erstmals am Informationsaustausch über Kleinwaffen und leichte Waffen. Die Bemühungen der Mission, vor allem aber der Aufbau der Zusammenarbeit mit dem Außenministerium von Bosnien und Herzegowina, ermöglichten ferner eine erstmalige Teilnahme am weltweiten Austausch militärischer Informationen (*Global Exchange of Military Information*) im Juni 2004 sowie eine den Anforderungen entsprechende Information über Kleinwaffen und leichte Waffen am 1. Juli 2004.

Insgesamt kann die Arbeit der Abteilung hinsichtlich der Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE daher als Erfolg bewertet werden. Bosnien und Herzegowina hatte zwar zuvor schon erste Ansätze zur Erfüllung der Verpflichtungen gezeigt, eine deutliche Steigerung trat jedoch erst ein, als sich die Mission dieser Frage annahm und den daran durchaus interessierten Dienststellen die erforderliche Rückendeckung gab. Die Verbesserung der Erfüllungsstatistik steht in deutlicher zeitlicher Korrelation mit der Arbeit der Mission in diesem Bereich.

Im Fall der Mitarbeit an der Verteidigungsreform ist das Bild komplex. So ist einerseits die Verteidigungsreform z.T. selbst ein Element der Erfüllung von Verpflichtungen eines einschlägigen OSZE-Dokuments, nämlich des Verhaltenskodex, so dass die Mitarbeit daran also durchaus auch als Unterstützung der Erfüllung von Bestimmungen eines OSZE-Dokuments aufgefasst werden konnte, was innerhalb der Mission auch vielfach so gesehen wurde. Gleichzeitig sind das Funktionieren der entsprechenden staatlichen Organe und die damit einhergehende Begrenzung der Handlungsspielräume der Entitäten wesentliche Voraussetzungen dafür, den Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE insgesamt nachkommen zu können.

Andererseits konzentrierte sich die Reform vorwiegend auf die formale Frage der Schaffung eines staatlichen Verteidigungsministeriums und der gesamtstaatlichen Kontrolle, was mit dem weiteren Ansatz nur bedingt kompatibel war. Außerdem war die Rolle der Abteilung selbst sehr eingeschränkt. Ihr

27 Ausgenommen den Informationsaustausch zum Dokument über Landminen im Jahr 2001.

Leiter war zwar maßgebliches Mitglied der Reformkommission, sah sich selbst jedoch primär in seiner ursprünglichen und auch weiterhin ausgeübten Funktion als militärischer Berater des Hohen Repräsentanten; seine Rolle als Angehöriger der OSZE-Mission war für ihn deutlich zweitrangig. Die Berücksichtigung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE, wie sie das Mandat der Reformkommission durchaus forderte, fand daher allenfalls über Umwege statt.

Entsprechend fällt auch die Bewertung der Ergebnisse eher gemischt aus. Einerseits ist die Schaffung der gesamtstaatlichen Strukturen und der demokratischen Kontrolle durch das Staatsparlament als Erfolg der Mission sowohl in der Sache selbst als auch im Sinne der Erfüllung des Verhaltenskodex zu bewerten. Dass dadurch auch die geeignete organisatorische Infrastruktur zur späteren vollständigen Erfüllung aller Verpflichtungen aus den einschlägigen Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE geschaffen wurde, ist ebenfalls positiv zu bewerten. Andererseits ließ die Kommission viele Felder unbearbeitet, die grundsätzlich durchaus von ihrem Mandat abgedeckt gewesen wären. Dazu zählt etwa die Frage der Rechte der einzelnen Soldaten ebenso wie die Frage der politischen Neutralität der Streitkräfte, die auch nach der Reform weiterhin ethnisch orientiert sind.

Ausblick

Die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation wurde durch die Entwicklungen der Jahre 2002 und 2003 nachhaltig verändert und wird nunmehr unter den neuen Bedingungen fortzuführen sein.

So hatte die Schaffung gesamtstaatlicher Strukturen im Verteidigungssektor weitreichende Rückwirkungen auf die unter Anhang 1-B des Dayton-Abkommens erreichten Übereinkommen. Die Parteien des Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Artikel-II-Übereinkommen) beschlossen bald nach der Verabschiedung des staatlichen Verteidigungsgesetzes durch das Parlament im Dezember 2003, im Juni 2004 eine außerordentliche Überprüfungskonferenz abzuhalten. Auf dieser Konferenz fassten sie am 16. Juni 2004 schließlich den Beschluss, die Bestimmungen des Übereinkommens mit sofortiger Wirkung auszusetzen, mit Ausnahme einiger Bestimmungen über freiwillige Maßnahmen der Kontakte und Zusammenarbeit (Maßnahme XI, Abschnitte I und II) und der Bestimmungen über die Gemischte Beratungskommission (Maßnahme XV).²⁸ Sie beschlossen ferner, noch vor dem nächsten, für den 29. September 2004 geplanten Zu-

28 Vgl. Final Document of the Fifth Conference to Review the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina; Wien, 14.-16. Juni 2004.

sammentreten der Kommission das Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu beenden.²⁹

Damit ist ein wesentlicher Aufgabenbereich der Mission als abgeschlossen zu betrachten. Was in diesem Bereich verbleibt, ist nach derzeitigem Stand die Fortsetzung der Unterstützung der Inspektionen, die unter dem Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle in Bosnien und Herzegowina durchgeführt werden. Deren Anzahl hat sich aber durch den drastischen Truppenabbau und die damit verbundene Reduktion der Anzahl der Verbände und Waffensysteme stark verringert, so dass sie kaum mehr ins Gewicht fallen. Allerdings gibt es unter den Parteien dieses Übereinkommens Bestrebungen, die freiwilligen Maßnahmen der Kontakte und Zusammenarbeit auch in ihrem Rahmen anzuwenden. Damit könnte der Aufgabenbereich der entsprechenden Sektion der Abteilung wieder erweitert werden.

Hinsichtlich der Aufgaben im Bereich der Verteidigungsreform ist die Arbeit keinesfalls mit der Abgabe des Berichts der Reformkommission abgeschlossen, vielmehr bleibt die Kommission weiter bestehen, um an der Umsetzung der im September 2003 abgegebenen Empfehlungen mitzuwirken. Die damit verbundenen Aufgaben dominieren derzeit die Arbeit der Abteilung und haben zu einem zeitweiligen Anwachsen der Zahl der damit befassten Sektionen in der Abteilung geführt. Allerdings erscheint diese Aufgabe zeitlich begrenzt. Sie ist beendet, wenn die zu schaffenden Strukturen aufgebaut sind, was nicht länger als bis zum Jahresende 2004 dauern sollte. Dann soll auch eine neu einzurichtende Dienststelle der NATO in Sarajewo die weitere Unterstützung der Verteidigungsreform wahrnehmen.

Auch die Aufgabe der Unterstützung des Gaststaates bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE ist zeitlich begrenzt. Sie kann dann als abgeschlossen gelten, wenn Bosnien und Herzegowina seine Verpflichtungen in einem anderen Staaten vergleichbaren Ausmaß wahrnimmt. Wenngleich die bisher erzielten Erfolge als ermutigend anzusehen sind, scheint dieses Ziel noch etwas weiter entfernt als die allgemeine Funktionsfähigkeit der staatlichen Verteidigungsstrukturen. Hinsichtlich der im Verhaltenskodex enthaltenen Verpflichtungen zur demokratischen Kontrolle, zur Zurückhaltung bei den Verteidigungsausgaben, zur politischen Neutralität der Streitkräfte bei gleichzeitiger Gewährleistung der Ausübung der bürgerlichen Rechte durch jeden einzelnen Angehörigen der Streitkräfte sowie z.B. auch zur Ausbildung im Kriegsvölkerrecht kann davon ausgegangen werden, dass ihre Umsetzung erst dann tatsächlich erfolgen wird, wenn es auch entsprechend funktionsfähige Strukturen auf Staatsebene gibt, die diese gewährleisten können. Der erfolgreiche Abschluss der Verteidigungsreform im engeren Sinne wird damit zur Voraussetzung für die Erfüllung dieser Verpflichtungen, was eine fortgesetzte Unterstützung der verantwortlichen Organe des Gaststaates erforderlich macht.

29 Diese Formulierung war wegen der ebenfalls auf diesem Treffen vereinbarten 30-tägigen Kündigungsfrist für das Übereinkommen notwendig geworden.

Ähnliches gilt für die Einhaltung der Verpflichtungen aus anderen Dokumenten, wie dem Wiener Dokument 1999 und den Dokumenten über den Transfer konventioneller Waffen und über Kleinwaffen und leichte Waffen. Auch hier ist die Existenz arbeitsfähiger Organe Grundvoraussetzung für die routinemäßige Erfüllung der Verpflichtungen. Es wird daher auch über den eigentlichen Abschluss der Verteidigungsreform hinaus erforderlich sein, den Gaststaat bei der Umsetzung der angeführten Verpflichtungen zu unterstützen.

Damit steht zu erwarten, dass die heute dominierende Tätigkeit der Abteilung, die Umsetzung der Verteidigungsreform, nach einer intensiven, aber relativ begrenzten Phase weitgehend abgeschlossen sein wird, wohingegen die Unterstützung bei der Erfüllung der Verpflichtungen noch für längere Zeit eine Aufgabe der Abteilung bleiben wird. Inwieweit an die Stelle der nunmehr hinfällig gewordenen Funktion der Unterstützung bei der Umsetzung des Artikel-II-Übereinkommens vergleichbare Funktionen unter dem Artikel-IV-Übereinkommen treten werden, hängt von der Entscheidung der beteiligten Parteien ab.

Abschließende Bemerkungen

Die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation in der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina ist wegen der außergewöhnlichen militärpolitischen Lage im Land schwer mit anderen Missionen vergleichbar; die dort gemachten Erfahrungen können daher nicht verallgemeinert werden. Vielmehr ist danach zu trennen, was durch die einmalige Situation in Bosnien und Herzegowina bedingt ist und was nicht. Für Letzteres ist dann auch eine Verallgemeinerung sinnvoll, insbesondere auch mit Blick auf Schwachstellen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeit von Missionen. Dabei sollen drei Ebenen unterschieden werden: die funktionale, die strukturell-institutionelle und schließlich die persönliche Ebene.

Auf der *funktionalen* Ebene hatte die Abteilung zunächst einen klar umrissenen Auftrag, nämlich die Unterstützung der Umsetzung der Abkommen unter Anhang I-B. Dieser Auftrag war im Mandat festgelegt. Der Aufgabenbereich erweiterte sich aber im Laufe der Zeit erheblich, wobei schließlich kein formaler Konnex mehr zum ursprünglichen Mandat bestand. Erst die ausdrückliche Bezugnahme auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus den Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE lieferte dann wieder die Legitimation für Tätigkeiten, die ohne diese Bezugnahme kaum als die Aufgaben einer OSZE-Mission hätten angesehen werden können.

Auf der *strukturell-institutionellen* Ebene war bereits die ursprüngliche Konstruktion problematisch. Die Abteilung war zwar als Teil der Mission eingerichtet worden, unterstand aber in fachlicher Hinsicht dem Persönlichen Vertreter, was zu einem impliziten Spannungsverhältnis führte. Die Konstruktion wurde endgültig problematisch, als im Juli 2002 die Verschmelzung mit der

Militärzelle des OHR beschlossen und der Militärberater des Hohen Repräsentanten als Leiter der Abteilung eingesetzt wurde. Es hätte sich zwar aus den funktionalen Zuordnungen der Aufgaben eine durchaus tragfähige Konstruktion finden können, in der die Abteilung als solche ausschließlich Organen der OSZE (Mission und Persönlicher Vertreter) unterstanden hätte. Ihr Leiter hätte seine Beraterfunktion beim Hohen Repräsentanten beibehalten, jedoch ohne Weisungsbefugnis des Hohen Repräsentanten gegenüber der Abteilung. In der Realität wurde die Abteilung aber zumeist eher als Apparat ihres Leiters in seiner zweiten Funktion als Militärberater des Hohen Repräsentanten eingesetzt. Dadurch entstanden zunehmend Spannungen mit denjenigen Angehörigen der Abteilung, die ihre Loyalität vor allem bei der OSZE und deren Mission sahen.

Dies führt zur *persönlichen* Ebene. Hier muss zwischen dem Grad der Loyalität zur Mission einerseits und dem Verständnis von der OSZE im Allgemeinen und den Aufgaben der Mission im Besonderen unterschieden werden.

Hinsichtlich der Loyalität ist es wohl ein extremer Ausnahmefall, dass ein Funktionsträger in eine führende Position berufen wird, dessen Loyalität erklärtermaßen einer anderen Institution gilt. Ähnliche Loyalitätsprobleme gab es zwar anfangs auch mit anderen Angehörigen der früheren Militärzelle, doch lösten sich diese Probleme mit der Rotation des Personals von selbst.

Hinsichtlich des Verständnisses von der OSZE im Allgemeinen und den Aufgaben der Mission im Besonderen gingen die Probleme freilich weit über das der Loyalität hinaus. Hier bestätigten die jüngeren Erfahrungen bereits früher getroffene Feststellungen³⁰ über den eklatanten Mangel an Verständnis seitens vieler Missionsangehöriger, mit oftmals zumindest potenziell negativen Folgen. So war eine der wesentlichsten Ursachen für die zeitweiligen Spannungen zwischen dem Persönlichen Vertreter und Angehörigen der Abteilung in den Jahren 2000 bis 2002 darin zu suchen, dass Letzteren das Unterstellungsverhältnis gegenüber dem Persönlichen Vertreter nicht hinreichend bewusst war. Ähnlich wirkte sich mangelndes Verständnis für die politisch-militärische Dimension der OSZE in der Abteilung selbst, aber auch in einem Großteil der Mission dahingehend aus, dass das Potenzial der Nutzbarmachung der einschlägigen OSZE-Dokumente für die strategischen Ziele der Staatengemeinschaft nicht hinreichend erkannt wurde.

Ein Großteil der genannten Probleme scheint vor allem durch die Personalauswahl bedingt zu sein, die keinen hinreichend ausdifferenzierten Kriterien folgt – wohl auch aus Unkenntnis der spezifischen Erfordernisse an die Mitarbeiter der Mission. So wurde in der Anfangsphase der Mission vor allem auf Erfahrung im Bereich der Verifikation von Rüstungskontrollabkommen abgestellt. Daher fehlte zumeist die Expertise im Verhandeln, um auch die

30 Vgl. 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, hier: S. 350.

politische Seite der Umsetzung der erreichten Übereinkommen ansprechen zu können. Es führte außerdem zu einer Begrenzung des Dialogs auf die beiden Entitäten, da ja nur sie über Streitkräfte verfügten, nicht aber die Staatsebene. Damit wurde die Staatsebene im politisch-militärischen Bereich lange Zeit ignoriert, obgleich sie ein gleichwertiger Partner in den Übereinkommen war. Die Beschränkung auf eine enge militärische Expertise führte darüber hinaus dazu, dass politische oder rechtliche Fragen kaum angegangen und Kontakte mit politischen Institutionen wie z.B. dem Außenministerium erst unter der neuen Personalkonstellation ab April 2002 geknüpft wurden. So kann die lang andauernde Beschränkung des Dialogs auf die Entitäten durchaus als eine wesentliche Ursache dafür angesehen werden, dass die behauptete ausschließliche Kompetenz der Entitäten für „Verteidigung“ lange Zeit nicht wirklich hinterfragt wurde.

Schließlich führte diese Art der Personalauswahl auch dazu, dass in der Mission fast keine Vorstellungen z.B. darüber herrschten, wie die zentralen Organe der OSZE funktionieren, wie Dokumente erarbeitet und schließlich beschlossen werden. Gerade dieses Verständnis ist aber unabdingbar, etwa um dem Gaststaat begreiflich zu machen, dass die Verpflichtungen z.B. zum Informationsaustausch nicht von „der OSZE“ kommen, sondern auf Dokumenten beruhen, die dieser Staat selbst mit beschlossen hat.

Wollte man aus all diesen Beobachtungen Schlussfolgerungen für eine Optimierung der Arbeit von OSZE-Missionen im Bereich der politisch-militärischen Dimension ziehen, so bieten sich folgende Optionen an:

- die *intensivere Schulung von Missionsteilnehmern*. Dies würde allerdings entweder einen kaum zu vertretenden Zeitaufwand erfordern oder aber kaum Wirkung zeigen, da auch intensivere Schulungen erfahrungsgemäß in der Summe der anderen Vorbereitungen für einen Einsatz untergehen;
- die *Anwendung spezifischer Kriterien bei der Personalauswahl*: Hier wäre insbesondere auf Erfahrungen innerhalb der OSZE abzustellen. Dabei wäre vor allem an jene Militärberater der Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu denken, die im Regelfalle etwa drei Jahre in dieser Funktion in den einschlägigen Gremien der OSZE gearbeitet haben und daher sowohl das notwendige Verständnis für die Arbeitsweise der OSZE und ihrer Organe als auch für die Inhalte der politisch-militärischen Dimension in eine Mission einbringen können.

Insofern in der Zukunft ein erhöhtes Engagement von OSZE-Missionen auch im Bereich der politisch-militärischen Dimension erwartet werden kann, wären diesbezüglich schon heute die Weichen zu stellen, um dann auch das geeignete Personal für solche Aufgaben entsenden zu können.

Geldwäsche: Der Fall Albanien

Einführung

Die OSZE hat ihren Kampf gegen die Geldwäsche in den vergangenen Jahren ausgeweitet. Bei der Verabschiedung des OSZE-Strategiedokuments für die Wirtschafts- und Umweltdimension auf dem Maastrichter Ministerratstreffen im Dezember 2003 unterstrichen die OSZE-Teilnehmerstaaten erneut, dass Geldwäsche eine Bedrohung für die Sicherheit darstellt, und bekräftigten ihre Verpflichtung, sie zu bekämpfen. Im ersten Kapitel des vorliegenden Beitrags wird erläutert, auf welche Art und Weise Geldwäsche die Sicherheit und Stabilität eines Landes oder einer Region beeinträchtigt. Im zweiten Kapitel wird die diesbezügliche Situation in Albanien untersucht, insbesondere das Ausmaß des Problems, seine Auswirkungen auf die Sicherheit und der Umgang der albanischen Behörden mit diesem Thema. Eine erfolgreiche Strategie gegen Geldwäsche erfordert jedoch auch Einsicht in die Entstehung des Problems. Das dritte Kapitel widmet sich daher den Ursachen der Geldwäsche in Albanien, die ihrerseits im weiteren sozioökonomischen und politischen Kontext des Landes zu betrachten ist. Der Beitrag schließt mit einer Analyse der Rolle der OSZE und ihrer zukünftigen Möglichkeiten bei der Bekämpfung der Geldwäsche.

Geldwäsche und ihre Auswirkungen

Geldwäsche ist die finanzielle Seite strafbarer Handlungen. Die *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) definiert Geldwäsche als „die Behandlung krimineller Einkommen mit dem Zweck, ihre illegale Herkunft zu verschleiern“.² Mit Menschenhandel, illegalem Drogenhandel, ille-

1 Die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen geben ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht diejenige des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA), der OSZE-Präsenz in Albanien oder der OSZE.

2 Financial Action Task Force on Money Laundering: Basic Facts about Money Laundering, zitiert nach: Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission: Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Drucksache 14/9200 vom 12. Juni 2002, unter: http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/2_3_2.html. Die FATF ist eine bei der OECD angesiedelte, aber unabhängige internationale Einrichtung; nähere Informationen unter: <http://www1.oecd.org/fatf>. Vgl. auch die Definition der Bundesregierung: „Geldwäsche ist das Einschleusen von Vermögenswerten aus Organisierter Kriminalität in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf. Die wahre Herkunft des Geldes soll verschleiert werden.“ Unter: http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_58784.htm?template=single&id=58784_1499&script=1&ixepf=_58784_1499.

galem Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie Schmuggel, Geldfälschung, Kreditkartenbetrug u.a. werden immense Profite erzielt. Geldwäsche ist ein entscheidender Bestandteil krimineller Handlungen, da sie es einzelnen Straftätern, organisierten Verbrecherbanden, bestochenen Angestellten und Beamten, korrupten Politikern und anderen ermöglicht, einen gewissen Abstand zwischen sich und die strafbare Handlung zu bringen und so die Strafverfolgung zumindest zu erschweren. Durch die Trennung der finanziellen Erträge von der Straftat selbst werden die Gelder vor dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden bewahrt. Dies wiederum erlaubt die Reinvestition in weitere kriminelle Handlungen oder auch in legale Geschäfte.

Kurz: Erfolgreiche Geldwäsche perpetuiert Kriminalität innerhalb einer Volkswirtschaft und ermöglicht es ihr, sich in den örtlichen Institutionen und der lokalen Infrastruktur einzunisten, indem sie schmutziges Geld durch die Einschleusung in legale Kanäle in reale Kaufkraft umwandelt. Je effizienter Geld gewaschen wird, desto mehr können Kriminelle die „Kosten“ ihrer Verbrechen reduzieren und desto produktiver werden sie.³ Geldwäsche trägt jedoch nicht nur zur Steigerung der Kriminalitätsrate und zur Erhöhung des Einflusses organisierter Verbrecherbanden bei, sondern schürt in den Institutionen, in die sie eindringt, auch die Korruption. Geldwäsche spielt ebenso eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Terrorismus.⁴

Endemische Kriminalität, allgegenwärtige Korruption und organisiertes Verbrechen beeinflussen auch die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes negativ.⁵ Das gilt insbesondere für Transitionsländer, in denen die wirtschaftliche Umstrukturierung und Wirtschaftsreformen noch nicht abgeschlossen und marktwirtschaftliche und öffentliche Institutionen noch im Aufbau befindlich sind. Kriminalität und Korruption schrecken sowohl einheimische als auch ausländische Investoren ab. Sie schwächen öffentliche Einrichtungen und begünstigen u.U. das Missmanagement ohnehin knapper öffentlicher Ressourcen. Ein solides Geschäftsumfeld und gute Regierungsführung sind jedoch wesentliche Voraussetzungen für ein anhaltendes Wirtschaftswachstum, das es einem Staat wiederum ermöglicht, Armut und Ungleichheit abzubauen und die soziale Integration und Chancengleichheit für alle zu verbessern.⁶ Solange Armut nicht wirksam bekämpft werden kann, kann Kriminalität

3 Siehe hierzu Donato Masciandaro, Money Laundering. The Economics of Regulation, in: *European Journal of Law and Economics* 238/1999.

4 Siehe hierzu z.B. die Studie von Jean-François Thony, Money Laundering and Terrorism Financing: An Overview, präsentiert auf dem IWF-Seminar „Current Developments in Monetary and Financial Law“ (7.-17. Mai 2002) in Washington, D.C..

5 Siehe hierzu Brent L. Bartlett, The Negative Effects of Money Laundering on Economic Development, in: Asian Development Bank, *Manual on Countering Money Laundering and the Financing of Terrorism*, o.O. 2003.

6 Vgl. UNDP, *Political and Economic Institutions, Growth and Poverty – Experience of Transition Countries*, o.O. 2002; vgl. ebenso: UNECE, *New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimension. A UNECE Report*. Elfte OSZE-Wirtschaftsforum, Prag, 23.-25. Mai 2003.

tät umso leichter gedeihen⁷ und die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen.

Geldwäsche untergräbt aber nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes, indem sie Kriminalität und Korruption fördert, sondern kann zusätzlich noch direkten wirtschaftlichen Einfluss auf seine Institutionen nehmen.⁸ Gewaschenes Geld verseucht die Einrichtungen des Finanzsektors, die sowohl für den Zufluss ausländischer Investitionen als auch zur Deckung örtlichen Kapitalbedarfs wesentlich sind, und behindert ihre Entwicklung. Gewaschenes Geld beschädigt die Integrität des Finanzsektors, so dass potenzielle Anleger und Investoren das Vertrauen verlieren und seine Einrichtungen nicht nutzen. Die Auswirkungen von Geldwäsche werden somit verstärkt, da das finanzielle Fundament, das ein Land für das Wachstum seiner Wirtschaft benötigt, geschwächt wird. Geldwäsche bremst die wirtschaftliche Entwicklung auch dadurch, dass sie Ressourcen in weniger produktive Tätigkeiten umlenkt. Kriminelle, die Geld durch andere Kanäle als Finanzinstitutionen waschen, legen ihr Geld häufig in niedrigproduktiven Investitionsobjekten wie z.B. Grundstücken, Kunstgegenständen, Antiquitäten, Juwelen oder Luxusautos an, tätigen also Investitionen, die für die Gesamtwirtschaft keinen Mehrwert erzeugen. Die Umlenkung begrenzter Ressourcen in unproduktive Investitionen und importierte Luxusgüter schadet Wachstum und Wohlstand gerade in Transitionsländern massiv. Hinzu kommt, dass kriminelle Investitionen in Unternehmen deren wirtschaftliche Produktivität eher senken, da die Firmen lediglich der Geldwäsche, nicht aber der Gewinnmaximierung dienen, wodurch mögliche Multiplikatoreffekte eingeschränkt werden.

Als wesentlicher Bestandteil krimineller Aktivitäten kann Geldwäsche eine ernst zu nehmende Bedrohung für die nationale und die regionale Sicherheit und Stabilität darstellen. Insbesondere in Transitionsländern oder in Ländern, die bis vor kurzem Schauplatz eines Konflikts waren, kann organisierte Kriminalität den Demokratisierungsprozess und den Übergang zu voll entwickelten Marktwirtschaften gefährden. Gelingt es der organisierten Kriminalität, staatliche Institutionen zu durchdringen oder sie sogar für private Zwecke zu vereinnahmen, lässt die Fähigkeit der Regierung zur Steuerung wirtschaftlicher und politischer Prozesse nach. Dadurch nimmt insbesondere ihre Fähigkeit zur friedlichen Konfliktregelung ab, gleichzeitig entsteht die Gefahr, dass Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte nicht mehr eingehalten werden.⁹ Die Folgen der Geldwäsche können zudem die sozioökonomischen

7 Eine detaillierte Erörterung möglicher wirtschaftlicher Ursachen von Kriminalität und Gewalt findet sich in: François Bourguignon, *Crime as Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries*, in: *Facets of Globalization. International and Local Dimensions of Development*, World Bank Discussion Paper 415/2001.

8 Zu den folgenden Ausführungen vgl. Brent L. Bartlett, a.a.O. (Anm. 5).

9 Vgl. UNECE, *Enhancing Security in the Economic and Environmental Dimensions: the Analytical Framework*, Analyse auf der Grundlage der Beiträge der Teilnehmer des Villars-Seminars über eine neue Strategie zur Erhöhung der Sicherheit in der ökonomischen und ökologischen Dimension, das von UNECE gemeinsam mit der OSZE am 7. und 8. Juli 2003 in Villars (Schweiz) organisiert wurde. Siehe auch die Erklärung von Louis Shelly

Disparitäten innerhalb und zwischen Ländern vergrößern, die wiederum ethnische und religiöse Spannungen schüren, illegale Migration begünstigen und zu globalen Bedrohungen der Sicherheit wie z.B. Terrorismus beitragen können. Wirtschaftlicher Misserfolg wiederum schwächt die Fähigkeit des Staates, Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten, wodurch sich seine Entwicklungsperspektiven weiter verschlechtern.¹⁰

Geldwäsche in Albanien

Dass es in Albanien mit seinem ausgedehnten informellen Sektor und seiner Bargeldwirtschaft, gepaart mit einem schwachen Finanzsystem, Geldwäsche gibt, dürfte niemanden überraschen. So hat auch die albanische Regierung eingeräumt, dass Geldwäsche ein Problem ist, das gelöst werden muss. Das Angebot der OECD, den Umfang des informellen Sektors im Lande festzustellen und Wege zu seiner Kontrolle vorzuschlagen, wurde dementsprechend positiv aufgenommen.¹¹ Zwar fehlen quantitative Angaben zum Ausmaß der Geldwäsche, doch kann die Zahl der neuen Gebäude und Hotels, die im ganzen Land gebaut werden, als Indikator dienen. Das rasche Wachstum der Bauindustrie ist in den Straßen von Tirana und Durres für jedermann sichtbar. Baugenehmigungen sind gegen Geld zu erhalten, die meisten Gebäude werden illegal errichtet. Darüber hinaus gibt es zahlreiche neue illegale Bars, Restaurants und Firmen; es gibt Gerüchte, dass in Tirana Drogengelder in den Wohnungsbau investiert werden.

Das Ausmaß des Problems

Die albanischen Regierung, die Medien und die Zivilgesellschaft haben der offensichtlichen und zunehmenden Verbreitung von Geldwäsche in der albanischen Gesellschaft erst in den letzten Jahren ernsthaft Aufmerksamkeit geschenkt. 2001 begann die Bank von Albanien gegen informelle Geldwechsler vorzugehen, die überall im Land auf offener Straße Geld tauschten. Mehr als 800 solcher Geldwechslerjobs wurden allein in Tirana eliminiert, 2.000 in Albanien insgesamt. Die albanische Regierung schätzte seinerzeit, dass so genanntes schmutziges Geld im Wert von rund 2,5 Milliarden US-Dollar im wahrsten Sinne des Wortes jedes Jahr durch die Hände von Geldwechslern

vor dem US-amerikanischen Senatsausschuss für auswärtige Beziehungen, Unterausschuss für europäische Angelegenheiten, Anhörung zum Thema „Bekämpfung von Transaktionskriminalität und Korruption in Europa“, 30. Oktober 2003.

10 Vgl. UNECE, *New Threats to Security in the Economic, Social and Environmental Dimensions*, a.a.O. (Anm. 6); vgl. ebenso: UNECE, *the Economic Dimension to Security: New Challenges and New Approaches*, o.O. 2002.

11 Vgl. z.B. die Ankündigung des albanischen Wirtschaftsministers hierzu, ATA, 13. August 2003.

flösse.¹² Die Öffentlichkeit entrüstete sich, die Regierung nehme mit der Eliminierung dieser Jobs oder zumindest doch Einkommen erzeugender Tätigkeiten „8.000 Menschen ihr tägliches Brot zum Leben“¹³, was wiederum die Bank von Albanien zu dem begrüßenswerten Schritt veranlasste, alle Geldwechsler dazu aufzufordern, eine Lizenz zu erwerben und ihren Geschäften legal nachzugehen. Solche konkreten Schritte und Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche sind jedoch begrenzt und werden mehr schlecht als recht durchgesetzt. Laut Evaluierungsbericht des Expertenausschusses des Europarats aus dem Jahr 2001 gilt das Bank- und Finanzwesen noch immer als unterentwickelt und trägt entscheidend zum Problem der Geldwäsche bei. 90 bis 95 Prozent aller Transaktionen in Albanien werden in bar getätigt.¹⁴ Im März 2002 zog die Polizei in Tirana in einer konzertierten Aktion 350 bis 400 Geldwechsler aus dem Verkehr. Das Problem besteht jedoch fort.

Auswirkungen auf Sicherheit und Stabilität

Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus steht Albanien zunehmend in dem Ruf, ein Hort der organisierten Kriminalität zu sein. Der italienische Mafiabericht beispielsweise stuft das albanische organisierte Verbrechen, dem es gelungen sei, weltweit in illegale Märkte einzudringen, aufgrund seiner engen Verbindungen zu lokalen Mafiaorganisationen als „sehr gefährlich“ ein. Neben anderen illegalen Waren transportieren albanische kriminelle Netzwerke in immer größerem Umfang und zunehmend effizienter riesige Mengen an Drogen über die Adria an die italienische Küste und erzielen damit enorme Gewinne, die sowohl im Zuge illegaler als auch legaler Geschäfte in Albanien gewaschen werden.¹⁵

Die unbestrittene Verbindung zwischen Geldwäsche, kriminellen Aktivitäten und organisierter Kriminalität hat bereits ernsthafte Auswirkungen auf die Stabilität albanischer Institutionen, aber auch auf diejenigen in der näheren Umgebung. Der Bericht des *Center for the Study of Democracy* (CSD) über Schmuggel in Südosteuropa hebt hervor, dass „Schmuggel und andere Formen grenzüberschreitender Kriminalität sowie die Korruption, die sie nach sich ziehen [in Südosteuropa] zu den größten Hindernissen für den erfolgrei-

12 Vgl. Bill Hayton, Albania cracks down on dirty money, BBC news, 26. Oktober 2001, unter: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/europe/news>.

13 Ebenda (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Vgl. Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), Annual Report 2001-2002, 21. Juni 2002, Anhang D: Summaries of Mutual Evaluations Undertaken by the Council of Europe Select Committee of Experts on Evaluation of Anti-Money Laundering Measures, Albania.

15 Vgl. den italienischen Mafiabericht des vierten Quartals 2003, der dem italienischen Parlament unterbreitet und in der albanischen Tageszeitung *Republika* am 23. April 2004 veröffentlicht wurde.

chen Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft gehören“¹⁶. Wie bereits erwähnt, sind starke demokratische und marktwirtschaftliche Institutionen für die wirksame Bekämpfung von Armut und wirtschaftlichen Disparitäten, die ihrerseits wiederum zur Schwächung von Institutionen beitragen und ein Umfeld schaffen können, das zu Unsicherheit und Instabilität führt, unerlässlich.¹⁷ In Albanien herrscht nach wie vor große Armut; das jährliche Pro-Kopf-Einkommen von durchschnittlich 1.230 US-Dollar ist trotz der kürzlich von der Weltbank festgestellten „beeindruckenden Wirtschaftsleistung“¹⁸ eines der niedrigsten unter den Transitionsländern. Auf der anderen Seite stellen Kriminalität und Korruption Albanien noch immer vor massive Herausforderungen. Im Verein mit einer unzureichenden Strafverfolgung und nur langsam fortschreitenden Reformen erschweren sie es Albanien erheblich, das Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten und die Armut zu lindern.¹⁹

Strafverfolgung und ihre Wirksamkeit

Internationaler Druck, insbesondere von Seiten westlicher Länder, hat die albanische Regierung in jüngster Zeit dazu ermutigt, ernsthafter an das Problem heranzugehen und entsprechende institutionelle Reformen durchzuführen. Die albanische Regierung hat hierzu inzwischen mehrere Gesetze verabschiedet. Das Gesetz zur Verhütung von Geldwäsche ist seit Mai 2000 in Kraft. Im Jahr 2001 wurde eine Abteilung zur Bekämpfung der Geldwäsche im Finanzministerium eingerichtet, die als die albanische *Financial Intelligence Unit* (FIU) fungiert.²⁰ Die entsprechende Gesetzgebung wurde entweder geändert, um auch Geldwäsche erfassen zu können, oder aktualisiert, um sie heutigen Bedingungen anzupassen; dazu gehören das Strafgesetzbuch der Republik Albanien (Gesetz Nr. 7895 vom 27. Januar 1995), die Strafprozessordnung der Republik Albanien (Gesetz Nr. 7905 vom 21. März 1995) sowie das Gesetz zur Verhütung von Geldwäsche (Gesetz Nr. 8610 vom 17. Mai 2000). Vor kurzem wurde ein interministerieller Ausschuss zur Bekämpfung der Geldwäsche unter Vorsitz des Premierministers eingerichtet, der im März 2004 erstmals zusammengetreten ist.

16 Marko Hajdinjak, *Smuggling in Southeast Europe. The Yugoslav Wars and the Development of Regional Criminal Networks in the Balkans*, Center for the Study of Democracy Reports Nr. 10, Sofia 2002, S. 70.

17 Siehe hierzu auch die Studie von Slavica Roceska, *Poverty, Unemployment and Social Stability in the Countries of South Eastern Europe, 2000*, präsentiert auf der Weltkonferenz „Statistik, Entwicklung und Menschenrechte“ in Montreux, 4.-8. September 2000.

18 World Bank, *Albania. Poverty Assessment Report* Nr. 26213-AL vom 5. November 2003, S. XII.

19 Vgl. European Commission, *Commission Staff Working Paper. Albania. Stabilisation and Association Report 2004, COM (2004) 203 final*.

20 Die Einrichtung so genannter Financial Intelligence Units geht auf eine Empfehlung der FATF zurück, die bislang weltweit in 70 Ländern umgesetzt wurde. Die internationalen Financial Intelligence Units (in Deutschland beispielsweise die Financial Intelligence Unit/Zentralstelle für Geldwäscheverdachtsanzeigen beim Bundeskriminalamt) sind in der so genannten Egmont-Gruppe zusammengeschlossen.

Das Parlament hat mehrere wichtige internationale Übereinkünfte ratifiziert, darunter das Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (Straßburger Übereinkommen), das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seine beiden Zusatzprotokolle, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen und das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Im August 2003 trat Albanien der Egmont-Gruppe bei.

Zwar hat sich die Gesetzeslage zum Problem der Geldwäsche in Albanien inzwischen verbessert, Implementierung und Durchsetzung der Gesetze sind jedoch aufgrund nicht ausreichender Fachkompetenz, mangelnder Kooperation und fehlender Ressourcen bei den albanischen Überwachungsbehörden, der Justiz und den Strafvollzugsbehörden nach wie vor unzureichend. Seit 2001 hat die FIU die Vermögen von 44 Bankkonten eingefroren und zwei Bürogebäude beschlagnahmt.²¹ Die begrenzte Wirksamkeit der Gesetze wird auch auf die prozentual geringe Menge an innerhalb des Bankensystems zirkulierendem Geld, das entsprechend überwacht werden kann, zurückgeführt. Andere Probleme ergeben sich aus unzureichenden Lizenzierungs- und Regulierungsverfahren für Finanzinstitutionen im albanischen Handelsgesetz. Die mangelhafte Implementierung und Durchsetzung der Gesetze behindert die Identifizierung verdächtiger geschäftlicher Transaktionen erheblich.

Auch die Kooperation zwischen Polizei und Justiz bei der Verfolgung der aus illegalen Aktivitäten stammenden Finanzflüsse lässt zu wünschen übrig. Der Informationsaustausch zwischen der FIU und der Staatsanwaltschaft funktioniert bei der Verfolgung finanzieller Transaktionen nicht sonderlich effektiv. Potenzielle Finanzstraftäter werden im Allgemeinen nicht wegen Geldwäsche, sondern wegen anderer Straftaten, wie z.B. Drogenhandel, Betrug oder Korruption, verurteilt, ohne dass weiterverfolgt wird, was aus den daraus gewonnen Profiten geworden ist. Das ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Staatsanwaltschaften und Gerichten das nötige Fachwissen fehlt, um Finanzstraftaten und insbesondere „Geldwaschanlagen“ überhaupt als solche erkennen zu können.

Die Ursachen der Geldwäsche

Die Rolle, die Geldwäsche in der albanischen Gesellschaft spielt, muss im größeren Kontext ihres politischen und sozioökonomischen Umfelds gesehen werden, das ihren nicht unerheblichen Einfluss auf diese Bereiche und ihr Funktionieren begünstigt. Die potenzielle Legitimierung von gewaschenem

21 Nach Angaben des albanischen Finanzministers auf der Regionalkonferenz über die „Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus“ am 26. und 27. Januar 2004.

Geld und die Tatsache, dass es Eingang in die albanischen Institutionen findet, geben u.a. auch deshalb Anlass zur Sorge, weil das Land gerade mit dem Ziel der Integration in die europäischen Strukturen um demokratische und marktwirtschaftliche Reformen ringt. Armut, eine schwache Regierung, endemische Korruption, organisierte Kriminalität, Regionalkonflikte und die Hinterlassenschaften des Kommunismus gehören zu den Faktoren, die eine nähere Betrachtung rechtfertigen, will man besser verstehen, was Geldwäsche in Albanien bedeutet.

Das Erbe der Diktatur

Dass Albanien zu einer Drehscheibe der organisierten Kriminalität geworden ist, ist z.T. auf seine Geschichte zurückzuführen – eine Geschichte von Diktaturen, die zur Entstehung eines Umfelds beitrugen, das Verbrechen, Vetterwirtschaft und Korruption fördert.²² Das diktatorische, extrem repressive und isolationistische Regime Enver Hoxhas war maßgeblich dafür verantwortlich, dass ein Großteil der traditionellen gesellschaftlichen Strukturen, die dem Gemeinwesen zugrunde lagen, zerstört wurden. 45 Jahre Regierungspropaganda und eine Politik der Angst haben moralische Prinzipien ausgehöhlt und den Verfall der Wertesysteme bewirkt, was zu den heutigen Schwierigkeiten des Landes bei der Durchführung demokratischer Reformen geführt hat.²³ Ebenso haben die desolate Wirtschaftslage jener Periode und die dadurch hervorgerufene, durch politische Polarisierung verschärfte Armut ein Umfeld geschaffen, das Verbrechen und Korruption begünstigte, was sich nach dem Ende des Kommunismus wiederum in allen Institutionen und Strukturen des Landes manifestierte.

Kriminalität, Korruption und Vereinnahmung des Staates durch Akteure im öffentlichen und privaten Sektor

Historisch betrachtet hat es auf dem Balkan schon immer Schmuggel und Banditentum gegeben. Das Phänomen bestand auch während der kommunistischen Herrschaft fort. Albanien war stets Teil der von Schmugglern und Verbrechern für den Transport von Drogen aus dem Fernen Osten nach Europa benutzten Balkanroute. Mit dem Untergang des Kommunismus, dem wirtschaftlichen Zusammenbruch und dem Ausbruch von Bürgerkriegen nach dem Zerfall von Titos Jugoslawien blühte die organisierte Kriminalität auf. Während der Sanktionen der Vereinten Nationen gegen die Sozialistische Bundesrepublik Jugoslawien (SBRJ) fungierte Albanien als Transitland

22 Vgl. hierzu den Beitrag von Senator Alberto Maritati, Organized Crime in the Balkans with Reference to Albania, zur Konferenz über organisierte Kriminalität in Südosteuropa an der American University of Rome. 15. November 2002.

23 Vgl. Eno Trimcev, Organized Crime in Albania: An Unconventional Security Threat, in: Crushing Crime in Southeast Europe: A Struggle for Domestic, Regional and European Dimensions, Mai 2003.

für den Schmuggel von Öl und anderen wichtigen Gütern in die SBRJ. Gleichzeitig gelang es albanischen Banden, sich an die Spitze des Drogenhandels nach Westeuropa zu setzen und ihn fortan zu dominieren.²⁴

Dass die Bedürfnisse der albanischen Bevölkerung lange Zeit unerfüllt geblieben waren, begünstigte die Entstehung des informellen Sektors und den raschen Anstieg der Kriminalität. Der Zusammenbruch des Kommunismus löste einen Exodus der Menschen aus Albanien aus, der Verbrecherbanden aufgrund der großen Nachfrage nach Überquerung der Straße von Otranto (nach Italien), kombiniert mit Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Gelegenheit bot, florierende Geschäfte zu machen. Innerhalb relativ kurzer Zeit erreichten die albanischen Verbrecherbanden ein „Leistungsniveau“, das sie zu Konkurrenten der etablierteren Mafias Italiens, der Türkei und Russlands werden ließ. Aufgrund der geographischen Nähe entwickelte sich die Zusammenarbeit mit italienischen Mafiagruppen schwunghaft und erlaubte es den albanischen Banden, mit anderen kriminellen Netzwerken weltweit Geschäfte zu machen. Die schwachen Regierungsinstitutionen trugen das Ihrige dazu bei, Albanien nicht nur für kriminelle Aktivitäten wie Drogen-, Waffen und Menschenhandel, Autodiebstahl, Schmuggel und organisierte Prostitution, sondern auch für Korruption extrem anfällig zu machen.²⁵

Die Korruption ist endemisch. Sie geht über die klassische, die Angehörigen des öffentlichen Dienstes betreffende Korruption in der Verwaltung weit hinaus und beeinflusst viele andere Bereiche des albanischen Alltags.²⁶ Medizinische Versorgung erhält man oftmals nur nach Zahlung von Schmiergeld an medizinisches Personal oder an Mitarbeiter der Verwaltung. Auch das Bildungswesen ist betroffen und nur derjenige erhält Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen, der über die „geeigneten“ Mittel verfügt. Das Justizwesen ist derartig mit Korruption verseucht, dass selbst Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Verwaltungspersonal befallen sind. Das ohnehin schon durch begrenzte professionelle Kapazitäten und fehlende Infrastruktur geschwächte System wird von der Öffentlichkeit nicht respektiert und ist daher auch nicht in der Lage, der Rechtsstaatlichkeit Respekt zu verschaffen. Diese Wahrnehmung wird noch durch die geringe Zahl der Fälle, die vor Gericht gebracht werden und in denen es dann auch noch zu einer Verurteilung kommt, insbesondere wenn es um hochrangige Politiker und Kriminelle geht, verstärkt. 2002 kam es zu keiner einzigen Verurteilung wegen Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche, auch im Jahr 2003 gab es lediglich vier einschlägige Urteile.²⁷ In diesem Zusammenhang kommentierte der stellvertretende Vorsitzende der Reformierten Demokratischen Partei Nard Ndoka den

24 Vgl. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Meeting Report 269, Bericht über ein Osteuropastudienseminar zum Thema „Organisierte Kriminalität auf dem Balkan“ am 22. Januar 2002; vgl. ebenso Hajdinjak, a.a.O. (Anm. 16).

25 Vgl. Maritati, a.a.O. (Anm. 22).

26 Vgl. GRECO, First Evaluation Round. Evaluation Report on Albania, Straßburg, 13. Dezember 2002, Greco Eval I Rep (2002) 9 E Final.

27 Vgl. European Commission, Commission Staff Working Paper. Albania. Stabilisation and Association Report 2004, COM (2004) 203 final.

EU-Korruptionsbericht zu Albanien mit den Worten: „Es gibt nur sehr wenige Strafverfahren [...] die Korruption ist allgegenwärtig [...] die Regierung befasst sich eigentlich kaum damit, die Korruption in jeder einzelnen Zelle zu bekämpfen und ihre Ursachen zu beseitigen, da sie einfach in allen Lebensbereichen verbreitet ist [...] Die Regierung hat diejenigen nie verurteilt, die gegen die Gesetze verstoßen haben, und auch niemanden in diesem Zusammenhang entlassen.“²⁸

Die allgegenwärtige Korruption²⁹ ermöglicht die Vereinnahmung des Staates („*state capture*“) durch Einzelpersonen oder Gruppen, die versuchen, Einfluss auf die Formulierung von Gesetzen und Verordnungen und die Gestaltung der Politik zu nehmen, um sich selbst Vorteile zu verschaffen. Auch wenn das Ausmaß dieser Vereinnahmung durch das organisierte Verbrechen in Albanien noch nicht einmal genau quantifiziert ist, gibt es eindeutige Belege dafür, dass kriminelle Interessen das politische Establishment Albaniens unterwandert haben.³⁰

Der politische und finanzielle Zusammenbruch im Jahr 1997

Die Pyramidensysteme, die 1997 zum wirtschaftlichen und politischen Zusammenbruch des Landes führten, sind das bei weitem anschaulichste Beispiel dafür, welches Ausmaß die Vereinnahmung des albanischen Staates und des Regierungssystems angenommen hat. Die Finanzierungspyramiden, gedacht als Geldwaschanlagen für die Einkünfte aus dem Waffenhandel während der Balkankriege und aus illegalen Öllieferungen an die SBRJ während der von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen, hatten Verbindungen zu Drogenbanden im Kosovo und zur italienischen Mafia. Die Pyramidensysteme wurden später mit Einzahlungen selbst der Ärmsten der Armen in der Bevölkerung, die mit künstlich hohen Zinssätzen – auf ihrem Höhepunkt 44 Prozent pro Monat – geködert wurden, weitergeführt, der Gesamtwert der Einlagen belief sich zuletzt auf fast zwei Milliarden US-Dollar (rund 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 1996). Der Zusammenbruch der Pyramiden zu Beginn des Jahres 1997 führte zu landesweiter Anarchie und schweren Unruhen, zur Plünderung staatlicher Waffenarsenale und zu Gefängnisaustritten. Mehr als 2.000 Menschen wurden getötet.³¹

Die regierende Demokratische Partei (DP) Sali Berishas unterstützte die Finanzpyramiden öffentlich. Berisha, seinerzeit Staatspräsident, nahm sie sogar noch in Schutz, als sie mit Geldwäsche durch die italienische Mafia in Ver-

28 BBC Worldwide Monitoring, Albanian Politicians Comment on EU Draft Report, 26. März 2004.

29 Im Korruptionswahrnehmungsindex 2004 von Transparency International liegt Albanien auf Rang 108 (von 146 Ländern); siehe Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Corruption Perception Index 2004, unter: http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking.542.0.html.

30 Vgl. Trimcev, a.a.O. (Anm. 23).

31 Vgl. Chris Jarvis, The Rise and Fall of the Pyramid Schemes in Albania, International Monetary Fund (IMF), 1. März 2000.

bindung gebracht wurden. Die Parlamentswahlen von 1996, die die DP auf undurchsichtige Weise gewonnen hatte, hatten die Zinsen in exorbitante Höhen getrieben, die sich später als unhaltbar erwiesen, und so die Zunahme der Investitionen beschleunigt. Die Vefa-Holding, das größte der elf Pyramidensysteme, unterhielt enge Verbindungen zur DP, und es wurde vermutet, dass sie bei der Finanzierung des Wahlkampfs der DP eine wichtige Rolle gespielt hatte. Trotz regelmäßig von der Bank von Albanien an die Regierung abgegebener Warnungen, dass die Zinssätze nicht aufrecht zu erhalten seien und einige der Pyramidensysteme keine gültige Lizenz vorweisen konnten, blieb die Regierung passiver Beobachter des Wahnsinns, der das Land ergriffen hatte, und warnte erst im Oktober 1996 erstmals öffentlich vor den Risiken. Die Scheinheiligkeit der Regierung und ihre wahrscheinliche Verstrickung in diese Machenschaften erlaubte es einigen der größten Pyramidensysteme, auch nach der Verabschiedung eines Gesetzes, mit dem sie verboten wurden, und noch während der bürgerkriegsähnlichen Unruhen, ihre Tätigkeit fortzusetzen, ja sogar im Fernsehen Werbung zu machen.³²

Das politische Establishment und die Zivilgesellschaft

Der Zerfall des albanischen Staates 1997 war das Spiegelbild eines politischen Establishments und einer politischen Kultur, die sich im Anfangsstadium ihrer Entwicklung befanden und noch kaum Sinn für gemeinschaftliche Werte hatten. Albanien hatte politisch nie andere Erfahrungen als die eines autoritären Regimes gemacht, sei es unter türkischer Herrschaft, im Reich König Zogus, im Kommunismus Enver Hoxhas oder unter der Führung Sali Berishas. Keines dieser Regime ermöglichte die Entstehung einer nationalen Identität; sie erzeugten vielmehr Unmut über den Staat, der die Clan-Kultur und die Nord-Süd-Polarisierung verstärkte, die am Ende der kommunistischen Ära das Land prägten und dies teilweise auch heute noch tun.³³ Blutvergießen konnte zwar vermieden werden, der Kommunismus endete jedoch in einem gesellschaftlichen Chaos, in wirtschaftlicher Not und inneren politischen Machtkämpfen. Die gewählte Regierung Sali Berishas, des ersten nichtkommunistischen Präsidenten Albaniens, verhielt sich ganz in der Tradition der Clans und leitete einen von Vettern- und Günstlingswirtschaft bei der Privatisierung geprägten Transitionsprozess ein. Die letztendliche Resignation der Öffentlichkeit angesichts des ausbleibenden politischen Wandels, gepaart mit dem Fehlen alternativer Institutionen zur Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung und an der Regierung, schuf ein Umfeld, das ein Eindringen der Kriminalität in die Politik begünstigte.³⁴ Der Rückzug engagierter Einzelpersonen aus der Politik und die Tatsache, dass Parteipolitik,

32 Vgl. ebenda.

33 Vgl. Klarita Gerxhani/Arthur Schram, Albanian Political-Economics: Consequences of a Clan Culture, in: Journal for Institutional Innovation, Development and Transition 2000, S. 5-14.

34 Vgl. Trimcev, a.a.O. (Anm. 23).

wie z.B. das Lancieren politischer Kampagnen, extrem teuer ist, haben eine bestimmte Sorte von Geschäftspolitikern hervorgebracht, die ihre Parteien finanzieren und junge Leute dafür bezahlen, Mitglied in ihrer Partei zu werden. Vor dem Hintergrund der schlechten sozioökonomischen Lage im Lande und einer immer gleichen politischen Führungsriege kultiviert diese Praxis der Mitgliederwerbung und Parteienfinanzierung das System von Kriminalität und Korruption weiter.

Die Zivilgesellschaft, die aufgrund ihrer noch jungen Geschichte traditionell schwach ist, ist kaum in der Lage, einen Gegenpol zu den politischen Parteien und den Regierungsinstitutionen zu bilden. In diesem Umfeld ist es beispielsweise *Transparency International* (TI) nicht gelungen, ein Büro vor Ort to eröffnen, da es keine geeigneten, angesehenen Partner finden konnte.³⁵

Das Beharrungsvermögen der albanischen Politiker ist ebenso für die konstante politische Instabilität im Lande verantwortlich wie für die Tatsache, dass die Reformen nur langsam voran gehen und häufig sogar Rückschritte zu verzeichnen sind. Die politische Landschaft Albaniens hat sich seit dem Sturz des Kommunismus nur wenig verändert: Fatos Nano (Sozialistische Partei) war nicht nur erster Ministerpräsident des Landes; er ist es heute, zum dritten Mal und trotz zwischenzeitlicher Diskreditierung, Korruptionsvorwürfen und Verbüßung einer Haftstrafe, wieder. Ebenso ist auch der derzeitige Oppositionsführer, der Vorsitzende der Demokratischen Partei und ehemalige albanische Präsident zur Zeit des Pyramidendebakels 1997 Sali Berisha, obwohl er für das Chaos im Land verantwortlich gemacht wurde, noch immer auf der politischen Bühne aktiv.

Der Stand der Wirtschaft

Große Armut, verschärft durch eine extrem schwache Infrastruktur und regelmäßige Energieengpässe, hat zu einem Anwachsen der Schattenwirtschaft beigetragen und gibt Kriminalität und Korruption in Albanien Auftrieb. Rund zehn Prozent der Arbeitskraft sind – häufig über einen längeren Zeitraum – im informellen Sektor gebunden, in Städten ungefähr 24 Prozent. Die Armutsrate lag 2002 bei 25,4 Prozent, das BIP pro Kopf betrug rund 1.230 Euro; Albanien gehört damit zu den ärmsten Transitionsökonomien überhaupt. Die Arbeitslosenquote erreichte 2003 16 Prozent, inoffizielle Angaben gehen jedoch von einem höheren Prozentsatz aus.³⁶

Die ausgeprägtesten Armutsindikatoren finden sich in ländlichen Gebieten im Norden Albaniens, wo die Armutsrate um 66 Prozent höher liegt als in Tirana und um 50 Prozent höher als in anderen Städten. Zum Vergleich: 53 Prozent der Albaner leben auf dem Land. Das durchschnittliche Einkommen in ländlichen Gebieten beträgt lediglich zwei Drittel der Einkommen in den Städten

35 Vgl. International Crisis Group (ICG): Albania: State of the Nation 2003. Balkans Report Nr. 140, 11. März 2003.

36 Vgl. World Bank, Albania, a.a.O. (Anm. 18).

und erhöht somit die Abhängigkeit von privaten Geldtransfers (Überweisungen). Darüber hinaus sind diese Gebirgsregionen wirtschaftlich weitgehend isoliert, da es keine geeignete Infrastruktur für den Gütertransport gibt; auch ist das Klima für eine vorwiegend auf dem Agrarsektor beruhende Wirtschaft eher ungeeignet. Sicherheitsprobleme in den Nachbarländern erschweren die Situation zusätzlich und haben angesichts eingeschränkter Grenzkontrollen ein Paradies für Waffenschmuggel und andere illegale Aktivitäten geschaffen. In erster Linie aufgrund der düsteren wirtschaftlichen Lage sind in ländlichen Gebieten zudem die Schulbesuchsquoten extrem niedrig; nur rund 25 Prozent der Kinder im Sekundarschulalter besuchen weiterführende Schulen. Auch dieses Phänomen hat angesichts der alltäglichen Verzweiflung, die Familien und Einzelne dazu treibt, illegale Aktivitäten zu unterstützen, um zu überleben, ernsthafte Auswirkungen auf Kriminalität und (subregionale) Stabilität.

Ein charakteristisches Merkmal der albanischen Gesellschaft ist die finanzielle Abhängigkeit von Geldüberweisungen aus dem Ausland. Infolge hoher Auswanderungsraten in der Vergangenheit gibt es eine große albanische Diaspora, die Geld sowohl in die offizielle als auch in die informelle Wirtschaft im Land pumpt. Rund 22 Prozent der Haushalte erhalten Überweisungen aus dem Ausland, deren Höhe etwa 47 Prozent eines durchschnittlichen Jahreseinkommens entspricht. Ein großer Teil des so erhaltenen Geldes wird in bar entgegengenommen und aufbewahrt und ist zum Inbegriff der für das Land typischen Bargeldwirtschaft geworden.

Ein schwacher und zudem nur wenig angesehener Bankensektor lässt die albanische Gesellschaft auch weiterhin an der Bargeldwirtschaft festhalten, in der 90 bis 95 Prozent aller Transaktionen auf Bargeldgeschäfte entfallen.³⁷ Das erklärt z.T. Albaniens Unfähigkeit, die Geldwäsche zu bekämpfen, da es nicht dazu in der Lage ist, die großen Einkommens- und Gewinnsummen aus den Geschäftstätigkeiten auf Bargeldbasis in der informellen Wirtschaft – außerhalb des Bankensystems – (zurück) zu verfolgen und zu kontrollieren.

Schlussfolgerung: Was kann man in Zukunft tun?

Geldwäsche ist eine große und schwierige Herausforderung für die albanische Regierung und die verschiedenen Interessengruppen des Landes. Neues Engagement in Politik und Gesellschaft, aber auch die Unterstützung der Staatengemeinschaft sind gefordert, um den Teufelskreis aus schwachen Institutionen, Korruption, politischem Beharrungsvermögen und kriminellen Aktivitäten samt den damit verbundenen Profiten, der die Geldwäsche im Land in Gang hält, zu durchbrechen. Ein umfassender, sektorenübergreifender Ansatz, der die Ursachen der Geldwäsche mit einbezieht, wäre ein In-

37 Vgl. Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), Annual Report 2001-2002, Anhang D, a.a.O. (Anm. 14).

strument, mit dem Albanien geholfen werden könnte, diese Geißel, die das ganze Land lähmt, loszuwerden und ihm ein solides Fundament zu geben, auf dem es sein politisches, wirtschaftliches und soziales System aufbauen kann. Die OSZE hat die destabilisierenden Auswirkungen der Geldwäsche erkannt und unterstützt ihre Teilnehmerstaaten dabei, Geldwäsche zu bekämpfen. Auf der Grundlage des auf dem neunten OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2001 in Bukarest verabschiedeten Beschlusses Nr. 1 zur „Bekämpfung des Terrorismus“ und des auf dem zehnten OSZE-Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002 angenommenen Beschlusses Nr. 1 über die „Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus“ sowie im Einklang mit dem auf dem elften OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2003 in Maastricht verabschiedeten OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension³⁸ arbeitet die OSZE eng mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) zusammen, um die OSZE-Teilnehmerstaaten dabei zu unterstützen, ihre Fähigkeiten zur Bekämpfung der Geldwäsche auszuweiten. Die Zusammenarbeit zwischen dem weltweiten UNODC-Programm gegen Geldwäsche (*Global Programme against Money Laundering*, GPML) und dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) startete im Jahr 2002 als konkreter Schritt zur Umsetzung des auf der „Internationalen Konferenz von Bischkek“ im Dezember 2001 beschlossenen Aktionsprogramms. Eine erste gemeinsame Maßnahme war eine Arbeitssitzung zu diesen Themen im Rahmen des Zehnten OSZE-Wirtschaftsforums in Prag im Mai 2002. In der Folge verpflichteten sich die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten am 11. Juli 2002 mit Beschluss Nr. 487 des Ständigen Rats der OSZE, den FATF-Fragebogen zur Selbstbewertung auszufüllen und ihn der FATF bis zum 1. September 2002 zuzuleiten.³⁹ Seit 2003 führen OCEEA und GPML gemeinsam in einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten nationale Workshops zur Bekämpfung von Geldwäsche und zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus durch.

Im Falle Albaniens unterstützt die OSZE die Bemühungen der Regierung im Kampf gegen Geldwäsche und organisierte Kriminalität, indem sie der im Finanzministerium angesiedelten FIU technische Hilfe zur Verfügung stellt.

38 Vgl. 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, hier: S. 438-439; dies., Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, S. 459-498, hier: S. 483-484; dies., Elftes Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, unter: <http://www.osce.org>.

39 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 487, Selbstbewertungsbogen der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (FATF) zum Thema Terrorismusfinanzierung, PC.DEC/487, 11. Juli 2002.

Diese dient dazu, technische Fähigkeiten zu vermitteln, indem z.B. das Personal in Analysemethoden geschult oder Software für Finanzanalysen entwickelt wird. Unterstützung wird auch in Form von Aufklärungsarbeit und durch Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen allen Regierungsstellen, Banken und anderen Einrichtungen, die dem Gesetz zur Verhütung von Geldwäsche unterliegen, geleistet. Um Dialog und Kooperation zu fördern, hat die OSZE der albanischen Regierung unter Mitwirkung des US-Finanzministeriums, der EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien (PAMECA) und der FIUs der Balkanstaaten finanzielle und technische Hilfe bei der Organisation einer Regionalkonferenz über die Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus zur Verfügung gestellt, die im Januar 2004 in Tirana stattfand.

Die OSZE hofft auch weiterhin Projekte unterstützen zu können, die helfen sollen, die Ursachen der Geldwäsche durch Förderung der sozioökonomischen Entwicklung und Stabilität zu bekämpfen, indem sie Jugendlichen eine andere Sichtweise auf und Einsicht in die Auswirkungen von Kriminalität und Korruption auf ihr Land vermitteln. Dazu gehörte in jüngster Zeit z.B. die Erarbeitung eines Lehrplans für Wirtschaftsethik an Universitäten, verbunden mit mehreren offenen Kursen. Wir hoffen, dieses 2003 von der deutschen Bundesregierung finanzierte Projekt ab 2004 auf alle Universitäten des Landes ausweiten zu können.

Zu den kürzlich auf der erwähnten Regionalkonferenz abgegebenen Empfehlungen und anderen begrüßenswerten Initiativen zur Bekämpfung der Geldwäsche in Albanien gehören:

- die Vollendung der gesetzlichen und gerichtlichen Rahmenbedingungen, einschließlich der Einrichtung spezialisierter und qualifizierter Organe zur Implementierung und Vollstreckung der Gesetze;
- eine bessere Einsicht in die Zusammenhänge zwischen Korruption und organisierter Kriminalität als Voraussetzung für die Bekämpfung der Geldwäsche;
- die Stärkung des albanischen Bank- und Finanzsektors sowie die Förderung ihrer Inanspruchnahme durch die Öffentlichkeit; die Unterbindung illegaler Devisengeschäfte und die Einrichtung legaler Wechselstuben;
- gemeinsame Aus- und Weiterbildungsprogramme für Polizei- und Zollpersonal sowie Angehörige der Staatsanwaltschaft und der Gerichte, zur Vermittlung von Know-how zur Erkennung von Geldwaschanlagen und zur wirksamen Strafverfolgung von Wirtschaftskriminalität, einschließlich des Aufspürens und der Beschlagnahme finanzieller Erträge aus strafbaren Handlungen;
- Verbesserung der Kommunikation und des Informationsaustauschs zwischen FIU, Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten auf nationaler Ebene;

- Ausweitung der Zusammenarbeit in den Bereichen Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Einkünften aus Straftaten auf regionaler und internationaler Ebene,
- Änderungen in der Gesetzgebung zur Anpassung an internationale Übereinkünfte und die 40 Empfehlungen der FATF;⁴⁰
- Überwachung und Kontrolle von Unternehmensgründungen, um so die Geldquellen neuer Geschäftsvorhaben besser zurückverfolgen zu können.

Die Durchführung dieser und weiterer Maßnahmen wird im Verein mit verstärkter regionaler und internationaler Kooperation dazu beitragen, die Kapazitäten und die Infrastruktur aufzubauen, die dazu notwendig sind, das um sich greifende Phänomen der Geldwäsche in Albanien besser in den Griff zu bekommen.

40 Albanien ist Mitglied von MONEYVAL, dem Expertenausschuss des Europarats für die Bewertung und Beurteilung von Maßnahmen gegen die Geldwäsche in denjenigen Ländern, die nicht dem Europarat angehören; siehe hierzu: http://www1.oecd.org/fatf/Ctry-orgpages/org-pcrev_en.htm. MONEYVAL hat Beobachterstatus bei der FATF. Die 40 Empfehlungen der FATF sind zu finden unter: http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Recs-2003_en.pdf; vgl. auch Anm. 15.

Der niederländische Vorsitz zwischen Porto und Maastricht

Ein Mehrwert für die OSZE?

Kein anderer Staat machte in den letzten Jahren einen solch gut vorbereiteten, entsprechend zuversichtlichen und ehrgeizigen Eindruck wie die Niederlande, als sie nach dem zehnten Ministerratstreffen in Porto als Nachfolger Portugals den Vorsitz der OSZE für das Jahr 2003 übernahmen.¹ Und auch während der Ausübung dieses Amtes ließ die Ausstrahlung von Zuversicht und Ehrgeiz nicht nach.² Einen solchen Eindruck zu machen, schien wohl auch ein bewusst gewähltes Mittel, um Bewegung in die Organisation zu bringen und die Lethargie unter den Teilnehmerstaaten zu überwinden, die sich angesichts geringer Fortschritte in einer Reihe von Fragen seit dem Gipfel von Istanbul eingestellt hatte. Andererseits waren auch die Erwartungen an einen führungsstarken und tatkräftigen niederländischen Vorsitz hoch. Die Niederlande verfügen über ein größeres Potenzial und mehr Erfahrungen in der internationalen Politik als fast alle Staaten, die vorher den Vorsitz innehatten. Darüber hinaus haben sich die Niederlande in der Vergangenheit wiederholt mit Personal und finanziellen Mitteln in der OSZE engagiert.³

In Vorbereitung auf das Vorsitzjahr stellte das niederländische Außenministerium zusätzliches Personal für die Delegation in Wien ab, bildete neben anderen organisatorischen Maßnahmen einen 20-köpfigen OSZE-Stab, und stellte Sondermittel in Höhe von 2,3 Millionen Euro im Jahr 2002, 9,1 Millionen Euro im Jahr 2003 und 1,3 Millionen Euro im Jahr 2004 zur Verfügung. Das Verteidigungsministerium ordnete ebenfalls Personal ab.⁴

Gemessen an den erklärten Absichten und den geweckten Erwartungen fiel das Ergebnis, das der niederländische Vorsitz bis zum elften Ministerrat in Maastricht am 1./2. Dezember 2003 vorzuweisen hatte, allerdings teils enttäuschend, teils gerade eben zufriedenstellend aus.⁵

1 Belege dafür in: Edwin Bakker/Bert Bomert, *The OSCE and the Netherlands as Chairman-in-Office*, Den Haag 2003.

2 Vgl. Report by the Personal Representative of the Chairman-in-Office on the activities of the Chairmanship, 458th (Reinforced) Meeting of the Permanent Council on 27 June 2003, CIO. GAL/64/03, 20. Juni 2003; der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden war Botschafter Daan Everts, der auch die OSZE-Arbeitsgruppe zur Koordinierung des niederländischen OSZE-Vorsitzes im niederländischen Außenministerium leitete.

3 Vgl. Bakker/Bomert, a.a.O. (Anm. 1), S. 35ff.; dies., Herausforderungen für die OSZE – Ein niederländischer Standpunkt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, (Hrsg.) *OSZE-Jahrbuch 2003*, Baden-Baden 2003, S. 57-66.

4 Vgl. ebenda, S. 60.

5 Dieses Urteil begründet auch die Bilanz des Nederlands Helsinki Comité: NHC, *Een redelijk*

Wie lässt sich eine solche Diskrepanz zwischen Aufwand und Ertrag bzw. zwischen gesteckten Zielen und erreichten Resultaten erklären? Hypothetisch könnte man davon ausgehen, dass *erstens* die Ziele zu hoch gesteckt oder falsch gewählt waren, *zweitens* der geleistete Einsatz und die aufgebrauchten Mittel nicht ausreichten, dass es *drittens* an der Bereitschaft anderer Kräfte zur Mitarbeit mangelte und dass *viertens* die Entwicklungen durch unvorhersehbare und sachfremde Umstände ungünstig beeinflusst wurden.

Diesen letzten Faktor fürchteten die Niederlande selbst am meisten. Das Jahr 2003 hatte sein weltpolitisches Großereignis mit dem Überfall der USA und Großbritanniens auf den Irak und den vorangegangenen und folgenden Zerwürfnissen zwischen den Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats. Dieses wirkte sich jedoch nach Aussagen von Delegationsleitern nicht gravierend auf die Arbeit der OSZE aus. Das Thema wurde von den Beteiligten vermieden; es kam auch nicht zu einer demonstrativen Abkehr der US-amerikanischen Regierung vom OSZE-Multilateralismus, so dass dem niederländischen Vorsitz auch aus dieser Richtung keine ersichtlichen Schwierigkeiten entstanden. Auch eine falsche Zielsetzung oder gar einen Mangel an Engagement wird man dem niederländischen Vorsitz nicht vorhalten können. So erwies sich wahrscheinlich nur der zur Schau getragene Optimismus angesichts der Reserviertheit anderer Teilnehmerstaaten am Ende als übertrieben.⁶

Die Hinterlassenschaft des Ministerrats von Porto

Wichtige Vorhaben des niederländischen Vorsitzes waren ihm durch förmliche Beschlüsse des Ministerrats von Porto am 7. Dezember 2002 auferlegt worden.⁷ Zu den Aufträgen für 2003 gehörten die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus, die Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, die Durchführung der ersten Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die Überprüfung der Rolle der OSZE im Bereich der friedenserhaltenden Einsätze, die Stärkung der Rolle der OSZE in der ökonomischen und ökologischen Dimension sowie ein besonderes Engagement für Toleranz und Nichtdiskriminierung. Mit den entsprechenden Beschlüssen waren bereits unterschiedlich ausführliche Vorgaben verbunden, z.B. für den Entwurf der neuen OSZE-Strategie, für den Charakter der Sicherheitsüberprüfungskonferenz sowie für die Stärkung der ökonomischen und ökologischen Dimension. Selbstverständlich

succes, Verslag van een bijeenkomst, Den Haag, 4. März 2004.

6 Ebenso optimistisch wie tatkräftig äußerte sich Daan Everts noch im Juni vor dem Ständigen Rat, vgl. CIO.GAL/64/03, 20. Juni 2003, ebenso der Amtierende Vorsitzende Außenminister Jaap de Hoop Scheffer selbst gegenüber dem niederländischen Parlament, vgl. CIO.GAL/68/03, 25. Juni 2003.

7 Die Beschlüsse des Ministerrats von Porto sind abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 3), S. 483-498.

hatte sich der niederländische Vorsitz als erster auch den Bedingungen zu unterwerfen, die der Ministerrat in Porto für die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden beschlossen hatte.⁸ Freilich hatte der Ministerrat mit seinen Erklärungen und mit seinem Arbeitsauftrag dem niederländischen Vorsitz ausreichend Interpretationsmöglichkeiten und Spielraum für eigene Initiativen gelassen.⁹

Die Agenda des Vorsitzes

Der Amtierende Vorsitzende erläuterte zu Beginn seiner Amtsperiode vor dem Ständigen Rat die niederländische Agenda.¹⁰ Dazu gehörten vornehmlich eine neue Ausbalancierung sowohl der OSZE-Dimensionen als auch des geographischen Engagements der OSZE sowie die Bekämpfung des Menschenhandels und des Schmuggels von Waffen und Drogen, wobei der Verbindung von Herkunfts- und Abnahmeländern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Ferner kündigte der niederländische Vorsitz an, die OSZE-Aktivitäten und -Standards in Zentralasien und in anderen Regionen zu fördern, sich diplomatisch und politisch intensiv den so genannten eingefrorenen Konflikten zu widmen, um sie einer Lösung „näher zu bringen“, die Diskussionen über neue Gefahren und Herausforderungen zu einem befriedigenden Abschluss zu bringen, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zu verstärken und die Koordination innerhalb der Organisation zu verbessern.

Schließlich versprachen die Niederlande, den Vorsitz transparent und offen auszuüben, also alle Teilnehmerstaaten laufend zu informieren und zumindest wöchentlich jeweils während der Sitzungen des Ständigen Rates Bericht zu erstatten. Dazu gehörte auch die Vorlage einer Zwischenbilanz des Amtierenden Vorsitzenden.¹¹

Aktivitäten des Vorsitzes

Entsprechend seinen Ankündigungen begann der niederländische Vorsitz sein Arbeitsprogramm mit Elan.¹² Selbst eine Sondervorstellung des niederländischen Nationalballetts in der Staatsoper („*Dance against Violence*“) wurde am Anfang eines vielfältigen kulturellen Rahmenprogramms aufgeboten, das sich

8 Vgl. ebenda, S. 494-496.

9 Für eine kritische Bewertung des Zehnten Ministerrats vgl. Victor-Yves Ghebali, The decisions of the 2002 Porto Ministerial Council Meeting: Technically relevant but overly ambitious, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 136-147.

10 Jaap de Hoop Scheffer, Address to the OSCE Permanent Council, 13. Januar 2003.

11 Halfway between Porto and Maastricht, CIO.GAL/64/03 vom 20. Juni 2003 und CIO.GAL/68/03 vom 25. Juni 2003.

12 Vgl. Richard Murphy, Dutch Chairmanship sets brisk pace at helm of OSCE, in: OSCE Newsletter 1/2003, S. 1-2.

durch das ganze Jahr zog und ein Novum darstellte.¹³ In Zusammenarbeit mit anderen Trägern umfasste es Ausstellungen, Diskussionsveranstaltungen, ein Theater- und ein Filmfestival jeweils in Wien und an anderen Orten in verschiedenen OSZE-Ländern.¹⁴

Anknüpfend an die Aufträge von Porto rief der Amtierende Vorsitzende eine Reihe von „Freunden des Vorsitzes“ ins Leben, Gruppen, die in unterschiedlicher Zusammensetzung ihre Aufgaben möglichst bis zum Maastrichter Ministerrat erledigen sollten. Sie stellten eine neue Arbeitsmethode dar, die Konsultation und Transparenz verbessern sollte, Arbeitsentlastung und schließlich Erfolg für den nötigen Konsens verhieß. Unter Leitung Islands erarbeite eine solche Gruppe von Staaten das Dokument zur Bekämpfung des Terrorismus; für die Ausarbeitung der neuen Strategie formierte sich eine Gruppe der „Freunde des Vorsitzes“ unter der Leitung Dänemarks; für die Eruerung von friedenserhaltenden Maßnahmen bildete sich eine Gruppe unter der Leitung Finnlands; der Verbesserung der Arbeit der Missionen widmete sich eine Gruppe unter kanadischer Federführung.

Auch die Niederlande griffen mit der Ernennung von Persönlichen Vertretern, Beauftragten oder Sondergesandten zu den üblichen Mitteln eines Amtierenden Vorsitzes. So wurden Adriaan Jacobovits de Szeged zum Persönlichen Vertreter des Vorsitzenden für den Moldau-Konflikt, dessen Schlichtung auf der Agenda des niederländischen Vorsitze weit oben stand, und der frühere finnische Präsident Martti Ahtisaari zum Persönlichen Gesandten für Zentralasien berufen.

Von Beginn an legte der niederländische Vorsitz erklärtermaßen auch Wert auf die Kommunikation mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), was charakteristisch für die Niederlande ist und der Bedeutung der dort wirkenden Vertreter der so genannten Zivilgesellschaft entspricht. Kontakte wurden von Beginn an angeboten und eine Reihe von Tagungen vorbereitet.¹⁵

Bemühungen um die Feldaktivitäten und damit um die Lösung regionaler Probleme erfordern stets eine immense Reiseaktivität des Amtierenden Vorsitzenden. Im Jahr 2003 führte sie ihn zwar in alle Krisengebiete, nach Moldau ebenso wie in die südosteuropäischen, transkaukasischen und zentralasiatischen Länder; die Schwerpunkte der Reisen wiesen aber bereits auf die beabsichtigte regionale Konzentration des niederländischen Vorsitze auf Moldau, Tschetschenien und Zentralasien hin.

Zu den Aufgaben des Vorsitze gehören auch die Besetzung wichtiger Positionen und eine entsprechende Personalpolitik. Die Ernennung des neuen Direktors des BDIMR, Christian Strohal, gehört zu den Erfolgserlebnissen; die Berufung

13 Andere kulturelle Veranstaltungen waren die Fotoausstellung „Crossing the Line – Human Trafficking“ mit Bildern niederländischer Fotografen in der Wiener Kunsthalle im Sommer 2003 sowie eine ähnliche Präsentation in Prag während des OSZE-Wirtschaftsforums vom 19. bis 24. Mai 2003.

14 Siehe OSZE-Newsletter 1/2003, S. 29.

15 Am 12. Mai 2003 fand ein Treffen zwischen dem Vorsitz und Vertretern von NGOs in Wien statt.

eines Nachfolgers von Freimut Duve für das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gelang dem niederländischen Vorsitz hingegen nicht.

Das Kalendarium der Konferenzen, Foren, Tagungen, Seminare und Sitzungen

Das OSZE-Jahr hat für jeden Vorsitz seine äußere Struktur, Routine und Kontinuität.¹⁶ Dazu gehören die wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates, das Prager Wirtschaftsforum im Frühjahr mit seinen Vorbereitungsseminaren, das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau mit ergänzenden Treffen und der abschließende Ministerrat rechtzeitig vor Weihnachten im Land des Vorsitzes.

Daneben finden stets auch außergewöhnliche und erstmalige Veranstaltungen statt, so z.B., um hier für 2003 nur jeweils eine für jede der drei Dimensionen der OSZE zu nennen, die Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die Konferenz über Globalisierung und die Konferenz über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.

Eine Besonderheit während des niederländischen Vorsitzes waren die Veranstaltungen der nichtstaatlichen Organisationen.

Die drei Dimensionen

Das Hauptereignis in der politisch-militärischen Dimension war die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die zum ersten Mal durchgeführt wurde und vom 25. bis 26. Juni 2003 in Wien stattfand. Sie sollte auch der engeren Verklammerung des Ständigen Rates mit dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und damit dem vom Vorsitz angestrebten neuen Austarieren der Dimensionen dienen. Weitergehende Vorstellungen verbanden mit der Konferenz die Chance zur Einrichtung eines europäischen Sicherheitsforums, das unter den Auspizien der OSZE allen beteiligten Akteuren eine Diskussionsplattform böte und vor allem NATO und EU zusammenführe.¹⁷ Skeptiker sahen in der Veranstaltung die Gefahr einer aufwändigen Dublette zum jährlichen Implementierungstreffen und der Aushöhlung des FSK.¹⁸ Doch die erste Sicherheitsüberprüfungskonferenz entsprach ebenso wie ihre Fortsetzung im Jahr 2004 weder den genannten überzogenen Vorstellungen noch den pessimistischen Befürchtungen, sondern erwies sich als der erwartete Rahmen für einen aktualitätsbezogenen und sachlich erweiterten sicherheitspolitischen Dialog.

Die Substanz der wirtschaftlichen Dimension zeigte sich beim 11. Prager Wirtschaftsforum, das vom 20. bis 23. Mai 2003 stattfand und dem Thema „Men-

16 Vgl. Tentative Calendar of OSCE Events January - December 2003, CIO.INF/3/03/Rev.2.

17 Vgl. 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. 46f.

18 Ghebali, a.a.O. (Anm. 9), S. 136.

schenhandel, Drogenhandel, Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen: Wirtschaftliche Auswirkungen auf nationaler und internationaler Ebene“ gewidmet war. Ihm waren drei Vorbereitungsseminare vorausgegangen: am 11./12. November 2002 in Sofia über Kleinwaffen und leichte Waffen, am 17./18. Februar 2003 im griechischen Ioannina über Menschenhandel und am 17./18. März 2003 in Taschkent über Drogenhandel. Ein ergänzendes Seminar zum Thema „*arms brokering*“ führte das Vorsitzland zusammen mit Norwegen vom 22. bis 24. April 2003 in Oslo durch.

Trotz aller Verlautbarungen, die Aufmerksamkeit und die Tätigkeit zwischen den drei Dimensionen auszutarieren, zeigt die Zahl der Konferenzen und Tagungen, dass das Schwergewicht noch immer auf der menschlichen Dimension liegt, in deren Mittelpunkt wie stets das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension stand, das vom 6. bis 17. Oktober 2003 in Warschau stattfand und sich nach der üblichen einwöchigen umfassenden Betrachtung der Lage in der zweiten Woche drei Themenkomplexen widmete: *erstens* Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, *zweitens* Antisemitismus und *drittens* Wanderarbeitern.

Drei zusätzliche Treffen fanden in Wien statt. Das Treffen über Roma und Sinti am 10. und 11. April 2003 sollte auch zur Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti anregen. Den Auftrag dazu hatte bereits das OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 gegeben. Das zweite Zusatztreffen, das vom 17. bis 18. Juli 2003 stattfand, hatte „Religions- und Glaubensfreiheit“ zum Thema. Das dritte Zusatztreffen widmete sich dem Thema „Vorbeugung von Folter“ und wurde vom 6. bis 7. November 2003 veranstaltet.

Das jährlich stattfindende Seminar zur menschlichen Dimension galt 2003 der Beteiligung von Frauen am öffentlichen und politischen Leben; es wurde vom 13. bis 16. Mai 2003 in Warschau durchgeführt

Regionale Probleme und Konflikte

Mit viel Energie widmete sich der niederländische Vorsitz dem Moldau-Konflikt. Dabei unterschätzte er jedoch gleich zu Beginn das strategische Interesse der Russischen Föderation an Moldau und nahm daher an, dass eine Lösung des Konflikts zu erreichen wäre. Im Laufe des Jahres wurde die Verhandlungssituation immer komplexer; die russische Außenpolitik war immer zielbewusster darum bemüht, ihren Einfluss in Teilen der früheren Sowjetunion durch dort stationierte Truppen zu verstärken.¹⁹ Letztlich waren die prozeduralen und inhaltlichen Positionen der Beteiligten bereits nicht mehr miteinander zu vereinbaren, als sich der Amtierende Vorsitzende noch im November 2003 anlässlich eines Besuchs in Moldau persönlich um eine Vermittlung bemühte.

19 Vgl. Adriaan P.R. Jacobovits de Szeged, *Het is lastig om Transdnejsk tot realisme te dwingen*, in: NHC, a.a.O. (Anm. 5), S. 4.

Ein anderes Vorhaben des Vorsitzes zielte auf die erneute Anwesenheit oder zumindest Wirkungsmöglichkeit der OSZE in Tschetschenien ab. Auch hierauf wurde letztlich vergeblich viel Mühe verwandt.

Schließlich wollte der Vorsitz wieder Bewegung in die blockierte Verhandlungslage im Konflikt um Berg-Karabach bringen. Eine Reihe von Treffen zwischen den Beteiligten wurde anberaumt, einige fanden auch statt. Doch tauchten plötzlich echte oder auch nur scheinbare Differenzen auf, die in der dem niederländischen Vorsitz verbleibenden Zeit nicht zu überbrücken waren.

Nachdem die Europäische Union auf dem Balkan die Führungsrolle übernommen hatte, sollte sich die OSZE nun stärker auf Zentralasien konzentrieren. Ein in vieler Hinsicht außergewöhnliches Ereignis in diesem Zusammenhang war die Anrufung des Moskauer Mechanismus durch zehn Teilnehmerstaaten gegen Turkmenistan. Die Regierung des Landes verweigerte jedoch jegliche Zusammenarbeit. Der niederländische Vorsitz versuchte durch Besuchsdiplomatie einen Bruch zu vermeiden.

Der Ministerrat in Maastricht

Das Ministerratstreffen ist für den Vorsitzenden am Ende seines Amtsjahres und in einer Stadt seines Landes die formale Inventur der erbrachten Leistungen. Noch können diese während der Ratssitzung durch kleine, manchmal wesentliche Ergänzungen vermehrt und in manchen noch offenen Teilen abgeschlossen werden. Doch im Großen und Ganzen zieht der Ministerrat nur noch formell die vorbereitete Schlussbilanz des Jahres; deren Saldo, ob positiv oder negativ, ist der Mehrwert oder aber der Substanzverlust, den der scheidende Amtierende Vorsitz für die OSZE geschaffen und zu verantworten hat.

Der niederländische Vorsitz wollte einen soliden Abschluss erreichen. Glanzvoll konnte er schon angesichts der Vorzeichen, der ideenreichen, absichtsvollen Programme und der fehlenden realen politischen Durchbrüche, nicht werden. Immerhin ließ die Anwesenheit der Außenminister der weitaus meisten Teilnehmerstaaten den Ministerrat in Maastricht gewichtiger erscheinen als seinen Vorgänger in Porto. Hinzu kam der dramatische politische Wechsel in Georgien, der dem Verlauf der Sitzungen eine ungeplante, besondere Bedeutung gab. Spontan erklärten sich viele Teilnehmerstaaten nach einem Aufruf des Vorsitzes und in Anwesenheit der neuen Staatsführung in Gestalt der georgischen Parlamentspräsidentin zu finanzieller Hilfe für die Durchführung der notwendig gewordenen Neuwahlen bereit. Im Übrigen lief auch der Maastrichter Ministerrat nach einem vorab durch den Ständigen Rat beschlossenen minutiös festgelegten Schema ab, nach dem nach der Begrüßung zunächst die Vertreter der internationalen Organisationen und dann die der Teilnehmerstaaten eine kurze, etwa fünfminütige Erklärung abgeben können. Eine Diskussion findet nicht statt. Am Ende gibt der

Vorsitzende die vorab vereinbarten Dokumente und Beschlussvorlagen bekannt und lässt sie formell mit einem Aufruf bestätigen. Schließlich trägt er die Gemeinsame Erklärung des Ministerrats vor, die freilich in Maastricht nur seine eigene war. Daran können sich noch Anmerkungen von Teilnehmerstaaten anschließen.²⁰

Eine Besonderheit der Organisation des Maastrichter Ministerrats war eine vom Vorsitz unterstützte, gleichzeitig und im gleichen Gebäude stattfindende Konferenz nichtstaatlicher Organisationen, welche die *International Helsinki Federation for Human Rights* (IHF) einberufen hatte. Ihre Themen waren u.a. Religionsfreiheit und Kampf gegen den Terrorismus, Menschenhandel, Straffreiheit in der OSZE-Region sowie bürgerliche und politische Rechte in den Transformationsländern. Allerdings hatten die Vertreter der NGOs weder Zugang zum streng abgeschirmten Plenarsaal des Ministerrats oder den Besprechungsräumen der Delegationen, noch fanden Vertreter der Teilnehmerstaaten – mit Ausnahme des Vorsitzenden, seines Persönlichen Vertreters und seines enttäuschend schweigenden Nachfolgers – den Weg zu den Sitzungen der NGOs.

Im Einzelnen verabschiedete der Ministerrat in Maastricht zwei Strategiedokumente, gab eine Erklärung zu Südosteuropa ab und fasste elf Beschlüsse unterschiedlichen Gewichts.²¹ Trotz langer Nachtsitzungen des Vorsitzes mit den Vertretern Russlands, darunter der damalige Außenminister Igor Iwanow, gelang es nicht, sich über den Text einer Gemeinsamen Erklärung zu einigen. Sie wurde dann als „Erklärung aus der Sicht des Vorsitzenden“ von diesem vorgelesen. Darauf folgten acht interpretative oder sich distanzierende Stellungnahmen von Vertretern anderer Teilnehmerstaaten. Eine unangenehme Konfrontation bescherte infolge des fehlenden Einvernehmens über das vereinbarte Verfahren ein schriller Wortwechsel zwischen den Vertretern Armeniens und Aserbaidschans. Gleichwohl wurde deutlich, dass eine Gemeinsame Erklärung ausschließlich aufgrund des russischen Widerspruchs nicht zustande gekommen war.²²

Die Zustimmung des Ministerrats zu den drei folgenden Dokumenten stellte die Hauptleistung des Maastrichter Ministerrats dar. Der Titel des ersten, der „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“, klingt schon bedeutsam genug. Er erinnert zusätzlich an das Lissabonner Dokument von 1996, die „Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhun-

20 Zur Bedeutung und Problematik solcher Anmerkungen: Richard Müller, Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat – Eine quantitative und qualitative Analyse, in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 17), S. 387-400.

21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, unter: <http://www.osce.org>.

22 Das bestätigte als Amtierender Vorsitzender der niederländische Außenminister Jaap de Hoop Scheffer auch während seiner Pressekonferenz am 2. Dezember 2003 auf eine Frage des Autors.

dert“, und an das Istanbul Dokument von 1999, die „Europäische Sicherheitscharta“. Immerhin umfasst die neue Strategie 58 Punkte und hat damit einen mit den genannten Gipfeldokumenten vergleichbaren Umfang. Auf eine andere Weise ist im historischen Kontext der OSZE das zweite in Maastricht beschlossene Dokument, das „OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension“, beachtenswert: Es ersetzt nach 14 Jahren weitgehend das „Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa“ aus dem Jahr 1990, das als erstes nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Regime Ost- und Südosteuropas beschlossen wurde und die Transformation der Staatshandelsländer zu Marktwirtschaften vorsah.

Das dritte in Maastricht beschlossene Dokument, die „Erklärung über Südosteuropa als Kooperationsregion“, ist vergleichsweise kurz und enthält nur eine Auflistung des eigenen Engagements und der neben der OSZE bestehenden verschiedenen Institutionen und ihrer Aktivitäten mit einem Aufruf zur Zusammenarbeit aller Beteiligten und der Bekräftigung weiterer Unterstützung der Stabilisierung der Region. Dabei werden eingangs erstaunlich vorbehaltlos die weitere Konsolidierung und Fortschritte in den Bereichen Sicherheit, Stabilität und Demokratie festgestellt. Bereits drei Monate später bot sich – zumindest im Kosovo – für jedermann ein anderes Bild. Man könnte also solche Aussagen auf der Ebene des Ministerrats auch als eine Form des Wunschdenkens und Gesundbetens charakterisieren, ohne damit besonders polemisch zu sein.

Während der Ministerrat bei den genannten Dokumenten noch als Verhandlungs- und Entscheidungsgremium wirkt oder wirken kann, kommt ihm bei seinen so genannten Beschlüssen eher die Funktion des obersten Notars der OSZE zu. So gleichen die im Folgenden kurz zu skizzierenden elf Beschlüsse des Ministerrates verfahrensmäßig einer notariellen Bestätigung der bereits im Ständigen Rat oder im FSK einvernehmlich ausgehandelten Ergebnisse; abhängig vom inhaltlichen Gewicht der jeweiligen Materie kann diesen Beschlüssen gleichwohl für die Organisation große Bedeutung zukommen.

Der erste Beschluss galt dem Jahresbericht der OSZE. Dieser soll einen umfassenden Überblick über die Tätigkeiten der OSZE im abgelaufenen Kalenderjahr enthalten und sowohl den Teilnehmerstaaten als zentraler Bezugsrahmen als auch der Öffentlichkeit und den interessierten Organisationen als Informationsquelle dienen. Er soll bis zum 31. März des nachfolgenden Jahres vorliegen und stellt kein offizielles Dokument dar, das ein formales Einvernehmen aller Teilnehmerstaaten erfordert; allerdings soll er vier Wochen vor seiner Veröffentlichung dem Vorbereitungsausschuss vorgelegt werden. Der Beschluss bestimmt ferner Gliederung, Methodik und Hauptbestandteile des Berichts.

Aufbauend auf die seit dem Wiener Ministerrat von 2000 abgegebenen Erklärungen und den Beschluss Nr. 557 des Ständigen Rates von 24. Juli 2003 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht der Beschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels die Bildung eines so genannten

Mechanismus zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten im Kampf gegen den Menschenhandel vor. Dazu sollen vom Amtierenden Vorsitzenden ein Sonderbeauftragter ernannt und eine Sondergruppe im Sekretariat eingerichtet werden. Der Beschluss enthält eine Reihe von Regeln für diesen neuen Mechanismus, die sich auf die interne und externe Zusammenarbeit mit anderen Institutionen beziehen, sowie im Anhang den bereits beschlossenen umfassenden Aktionsplan und die einschlägigen Normen aus früheren Erklärungen und Beschlüssen.

Der Beschluss über den Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet bestätigt lediglich formal und ohne Zusätze den Beschluss Nr. 566 des Ständigen Rates vom 27. November 2003 über den Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti. Auch diesem Beschluss ist der umfassende Aktionsplan im Anhang beigelegt.

Der Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung ist unter Berufung auf frühere Erklärungen und Beschlüsse nur eine Zusammenstellung 16 bereits bekannter Vorhaben, Aufgaben und Verpflichtungen im Rahmen der Thematik, womit Bekanntes wiederholt und an Wichtiges erinnert wird.

Der Beschluss über Wahlen geht nicht über die Bedingungen hinaus, die auf der Grundlage des Kopenhagener Dokuments der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1990 und der Ergänzungen der Gipfeltreffen von Lissabon 1996 und Istanbul 1999 beschlossen worden waren. Das BDMIR hatte im Juni 2003 den Teilnehmerstaaten eine Bestandsaufnahme der Bedingungen für demokratische Wahlen vorgelegt.²³ Der Beschluss über Wahlen ersucht das BDMIR nun, seine Hilfestellung für Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der in seinen Wahlbeobachtungsberichten abgegebenen Empfehlungen zu verbessern, und der Ständige Rat wurde beauftragt, die Notwendigkeit weiterer Bedingungen für die Durchführung von Wahlen zu prüfen. Dieser Beschluss wiederholt fast wörtlich den in Porto in der gleichen Angelegenheit gefassten Beschluss.²⁴

Mit dem Beschluss über das Mandat des OSZE-Antiterrornetzwerks, der sich relativ kurz mit den Aufgaben und den Verpflichtungen der am Netzwerk beteiligten Organe und Staaten befasst, werden die seit dem Bukarester Ministerrat von 2001 gefassten Beschlüsse zur Bekämpfung des Terrorismus vor allem im Rahmen des gleichnamigen Aktionsplans fortgeschrieben.²⁵

Wie bei dem vorangegangenen handelt es auch bei dem Beschluss über die Sicherheit von Reisedokumenten teils erinnernd, teils mahnend, teils ergänzend um eine Fortsetzung der seit dem Bukarester Ministerrat von 2001 eingeleiteten Entwicklung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, wobei der Ministerrat sich auch auf Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats beruft.

23 Vgl. ODIHR.GAL/39/03.

24 Abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 3), S. 494.

25 Dazu mehr bei Heinz Vetschera, Das Ministerratstreffen von Bukarest, in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 17), S. 253-259; ferner Kirsten Biering, Die Bemühungen und Möglichkeiten der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus, ebenda, S. 31-47.

Durch den Beschluss über tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) und den Beschluss über das „OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition“ bestätigte der Ministerrat zuvor bereits vom FSK gefasste Beschlüsse, die weitere Exportkontrollen bzw. Sicherheitsprüfungen anstreben.

Schließlich beschloss der Ministerrat, den Vorsitz für das Jahr 2006 Belgien zu übertragen und sein nächstes Treffen im Dezember 2004 in Sofia abzuhalten.

Der niederländische Vorsitzende hatte sich nach den ergebnislosen Beratungen, vor allem mit der Russischen Föderation, dafür entschieden, den vorbereiteten Entwurf der Gemeinsamen Erklärung als persönliche „Erklärung aus der Sicht des Vorsitzes“ vorzutragen. Aus dem Text ist ersichtlich, dass die Meinungsunterschiede über das Verfahren für eine Regelung der Konflikte in Moldau und in Georgien nicht zu überbrücken waren. Während die Teilnehmerstaaten der Europäischen Union und ihre Beitrittskandidaten auf der Erfüllung der Verpflichtungen Russlands zum Rückzug seiner Truppen aus Moldau und Georgien, die Russland auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 eingegangen war, *expressis verbis* beharrten, stritt die russische Seite solche Verpflichtungen ab und kritisierte das Junktim zwischen ihrer Erfüllung und der Ratifizierung des KSE-Vertrags. Sie warnte in dem Zusammenhang auch vor einer Erosion des KSE-Vertrags durch die NATO-Erweiterung um Länder, die nicht unter das KSE-Regime fallen, womit vor allem die baltischen Staaten gemeint waren. Dieser Warnung und der dunklen Ankündigung von eventuellen alternativen sicherheitspolitischen Maßnahmen setzte Portugal mit Unterstützung aller NATO-Mitglieder ein Bekenntnis zum KSE-Vertrag, zu seiner Ratifizierung und zur Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder entgegen.

Auch aus den angefügten Erklärungen von Moldau und Georgien wird ersichtlich, dass die Russische Föderation sich trotz aller Bemühungen des Vorsitzes und anderer Teilnehmerstaaten – der deutsche Botschafter wird namentlich genannt – unerwartet intransigent verhielt. Dabei war in dem vorbereiteten kurzen Entwurf für die Gemeinsame Erklärung jegliche Erwähnung des Tschetschenienkrieges vermieden worden.

Anders als sein Vorgänger in Porto hat der Ministerrat von Maastricht keine neuen und großen Aufträge für den nachfolgenden Amtierenden Vorsitz, Bulgarien, hinterlassen.²⁶ 2004 wird es also nicht um Neuerungen gehen, sondern darum, das Vereinbarte zu verwirklichen und das Erreichte auf seine Tragfähigkeit zu prüfen, unbeschadet der latent fortbestehenden Feuerwehr- und manifest ausgeübten Forumsfunktion der OSZE.

26 Die hinterlassene Vakanz des OSZE-Beaufragten für Medienfreiheit wurde durch die Berufung von Miklos Haraszti im März 2004 gefüllt.

Die OSZE habe an Stärke und Relevanz gewonnen – so schätzte der verantwortliche Vertreter des niederländischen Vorsitzes selbst den Beitrag seiner Arbeit im Jahr 2003 ein.²⁷ Die Niederlande hätten die OSZE als Organisation gestärkt, indem sie Entwicklungen beschleunigt haben, auch wenn diese schon früher begonnen hätten. Das gelte für das engere Zusammenspiel verschiedener Teile der OSZE, wie etwa Vorsitz und Sekretariat, einen transparenteren Entscheidungsprozess, z.B. beim Haushalt, die Professionalisierung der Personalauswahl und die Ausgabenkontrolle. Eine neue Abteilung beim Generalsekretär soll die Kontinuität beim Wechsel der Vorsitzenden verbessern.

Als inhaltlichen Erfolg wertet der Vorsitzende der OSZE-Arbeitsgruppe im Außenministerium, Daan Everts, erstens die größere Ausgewogenheit zwischen den Arbeitsfeldern der OSZE. So sei es z.B. gelungen, den Schwerpunkt Balkan durch die stärkere Konzentration auf den Kaukasus und Zentralasien zu entlasten. Die Trennung zwischen Ost und West sei abgeschwächt worden, indem z.B. das Problem Menschenhandel auf die Tagesordnung kam, ein Aktionsplan formuliert, eine Sonderbeauftragte für Menschenhandel berufen und eigene Mittel dafür im Haushalt bereitgestellt worden seien.

Als zweiter Erfolg gilt aus niederländischer Sicht die Verabschiedung der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, deren Erarbeitung ein Auftrag des Ministerrats von Porto gewesen war. Das dritte positive Resultat sei die erfolgreiche Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU, VN und Europarat und insbesondere die Stärkung der Beziehungen zwischen OSZE, EU und NATO.

Das vierte für den niederländischen Vorsitz erfreuliche Ergebnis sei die erreichte bessere Einbindung des FSK, dem der Ministerrat von Maastricht Aufgaben in den Bereichen Kleinwaffen, Reisedokumente und tragbare Luftabwehrsysteme zugewiesen hat.

Besonders herausgestellt wird durch den niederländischen Vorsitz, dass der Maastrichter Ministerrat die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert beschlossen hat. Und nicht zuletzt wurde das Bemühen um die Kontakte zu den nichtstaatlichen Organisationen als fruchtbar bewertet und dem nachfolgenden Vorsitz zur Nachahmung empfohlen.

Als ergebnislos bezeichnete Everts hingegen die Bemühungen um die Beilegung der „frozen conflicts“. Berg-Karabach und Südossetien hätte man von vornherein abgeschrieben. Die Aufmerksamkeit richtete sich ganz auf Moldau, wo man letztlich gescheitert sei. Ebenso blieb das Werben um Russlands Zustimmung, die frühere oder eine neue Mission in Tschetschenien arbeiten zu lassen, fruchtlos. Auch in der Frage einer effektiveren Entscheidungsfindung durch eine Re-

27 Daan Everts, *De OVSE heeft aan kracht en relevantie gewonnen*, in: NHC, a.a.O. (Anm. 5), S. 2f.

lativierung der Konsensregel, z.B. in Haushalts- oder Personalangelegenheiten, sei man nicht vorangekommen. Die Berufung eines neuen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gelang dem niederländischen Vorsitz – wie bereits erwähnt – ebenfalls nicht. Auch der Wunsch, der OSZE Rechtspersönlichkeit zu verleihen, ließ sich nicht realisieren. Die Aussicht auf ein nach früherem KSZE/OSZE-Komment längst fälliges Gipfeltreffen blieb nach wie vor ungewiss. Ebenfalls weiterhin ungeklärt blieb die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die OSZE unter militärischem Vorzeichen friedenserhaltende Operationen durchführen sollte.

Schließlich gelang es in Maastricht wieder nicht, eine Gemeinsame Schlussklärung zu verabschieden, womit der niederländische Vorsitz ebenso scheiterte wie – erstmals in der Geschichte der OSZE – der österreichische Vorsitz zwei Jahre zuvor.

Allerdings versuchte man mit Mut das Beste daraus zu machen, indem man betonte, sich nicht auf einen Formelkompromiss eingelassen zu haben, der oberflächlich Geschlossenheit demonstriert, von dem aber alle wissen, dass er inhaltsleer ist. Die OSZE ist allerlei Anfechtungen ausgesetzt; vielleicht hätte der Amtierende Vorsitz zusammen mit seinem Vorgänger und seinem Nachfolger als Troika einen Markstein setzen und den Vorschlag zur Berufung einer Gruppe von Weisen aufgreifen sollen, die die Aufgabe hätte, Empfehlungen zur Reform der OSZE auszuarbeiten.²⁸ Allerdings wäre das ein riskantes Unterfangen geworden. Immerhin hatte eine ähnliche Initiative schon einmal in einem Debakel geendet.²⁹ Gleichwohl haben die Niederlande im Jahre 2003 als Amtierender Vorsitz immerhin nicht den bequemen Weg des Aussitzens gewählt.

28 Das schlug z.B. der offiziöse Advisory Council on International Affairs vor Beginn des OSZE-Vorsitzjahres seiner eigenen Regierung vor.

29 Der frühere niederländische Außenminister Hans van Mierloo hatte eine institutionelle Verklammerung von Europarat und OSZE vorgeschlagen und seine Initiative auf einer repräsentativen Konferenz in Den Haag von den Beteiligten debattieren lassen; die Diskussion ging schlimmer aus als das Hornberger Schießen.

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.¹

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-

¹ 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.²

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 2004³ in wohl typischer Weise auf die Darlegung kritischer Positionen, wurde allerdings durch eine weitere Erklärung vom September 2004⁴ 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. 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. 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 2003,⁵ 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-Projekt Koordinator in der Ukraine eine Rolle. Im Südkaukasus beschränkt sich die Kritik vornehmlich auf Vermittlungsdefizite bezüglich der „eingefrorenen Konflikte“ (Armenien/Aserbaidshan, 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 (Südostgeorgien, Abchasien) und Armenien/Aserbaidschan (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 aserbaidchanisch 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, Aserbaidschan 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 Aserbaidschan 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 Aserbaidschan 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 Aserbaidschans zur aserbaidchanischen 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 aserbaidchanische 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.

Sechs Jahre OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit – Eine Bilanz¹

1997 wurde ich von den Außenministern der damals 54 OSZE-Teilnehmerstaaten zum Beauftragten für Medienfreiheit gewählt und habe diese Funktion zwei dreijährige Amtsperioden lang ausgeübt. Vor sechs Jahren blickte die Welt mit großen Hoffnungen auf diejenigen Länder, die eine dramatische Vergangenheit hinter sich gelassen hatten, in der es keine Freiheit für Schriftsteller und Journalisten gab. Als Verleger hatte ich die Öffentlichkeit bereits mit einigen der Autoren bekannt gemacht, die in ihren Heimatländern verboten waren. In den 1990er Jahren glaubten wir alle fest daran, dass wir die Last der Vergangenheit in zahlreichen Medien in den neu entstehenden Demokratien überwinden können.

Damals schien es, dass die Freiheit der Medien in nahezu allen OSZE-Teilnehmerstaaten Fuß gefasst hatte und dieser erfolgreiche Beginn nun durch konsequente Beobachtung und – in erster Linie rechtliche – Unterstützung gefestigt werden musste. Damit begann meine zweifache Arbeit.

Wir hatten nicht vorausgesehen, dass sich die Situation in den folgenden sechs Jahren nicht zum Besseren wenden würde: Viele der neuen Regierungen bedienten sich sowohl neuer als auch altbewährter Methoden, um Kritik an ihrer Politik zu unterbinden. Die neue Offenheit auf dem Mediensektor wurde in einigen Staaten von Nervosität, Selbstzensur und ständiger Furcht vor Unterdrückung abgelöst. Diese für die Medien schwierige Lage wurde durch den Mord an Tausenden Menschen am 11. September 2001 noch verschärft.

Die daraufhin in den OSZE-Teilnehmerstaaten einsetzende Verschiebung der Prioritäten führte dazu, dass Bürgerrechte, darunter auch die Meinungsfreiheit, von – wie viele Länder meinten – dringenderen Problemen an den Rand gedrängt wurden.

Viele der neuen Prioritäten waren berechtigt; einige Regierungen missbrauchten die Tragödie vom 11. September jedoch aus selbstsüchtigen Motiven.

Eine Organisation, die sich rühmt, eine Gemeinschaft erklärter Demokratien zu sein, wechselte 2003 ihre politische Perspektive und wandte sich stärker globalen Sicherheitsrisiken als der sich verschlechternden Lage der Menschenrechte in den eigenen Reihen zu.

Als ich die OSZE nach sechs Jahren verließ, fiel die Bilanz hinsichtlich der Lage der Medienfreiheit in einigen unserer Teilnehmerstaaten problemati-

¹ Der vorliegende Beitrag beruht auf dem letzten regulären Bericht des OSZE-Medienbeauftragten vor dem Ständigen Rat am 11. Dezember 2003 (Original englisch).

scher aus als 1997, als ich diesen Posten übernahm. Wer hätte damals gedacht, dass im in der Entstehung begriffenen demokratischen Russland der Kreml jemals wieder die direkte oder indirekte Kontrolle über viele der Print- und die meisten der elektronischen Medien ausüben würde? Wer hätte vorhersagen können, dass die jüngsten Wahlen zur russischen Staatsduma so breite Kritik hervorrufen würden, weil sie nicht internationalen Standards entsprachen, und zwar eben aufgrund mangelnder Unabhängigkeit der Medien, mangelnder Ausgewogenheit in der Berichterstattung und des Fehlens breit gefächelter Informationen für die Wähler, und dass diese Wahlen – vielleicht auf Jahre hinaus – einen Schatten auf Russlands ehrliche demokratische Absichten werfen würden?

Wer hätte damals vorausgesehen, dass der gewählte Ministerpräsident eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Union die Mediengesetzgebung dergestalt beeinflussen würde, dass sie seinen eigenen politischen Zielen und seinen Wirtschaftsinteressen sowie denen seiner Familie dient?

Mit großer Sorge habe ich im Dezember 2003 die Verabschiedung eines neuen Mediengesetzes in Italien beobachtet. So weit ich weiß, würde das Gesetz der Familienholding von Ministerpräsident Silvio Berlusconi erlauben, sich ab 2009 auch in Rundfunksender und Zeitungen einzukaufen. Ministerpräsident Berlusconi übt durch sein politisches Amt und seine Wirtschaftsinteressen schon jetzt direkt oder indirekt Einfluss auf geschätzte 95 Prozent des italienischen Fernsehens aus. In dieser Hinsicht ist Italien ein sehr gefährlicher Präzedenzfall, der die Medienstruktur in anderen OSZE-Staaten gravierend beeinflussen könnte, ganz zu schweigen davon, dass es die Position meines Büros zur Monopolisierung der Medien unterminiert.²

Ich möchte nun auf einige der Methoden eingehen, die in der OSZE-Region sowohl von Regierungen als auch von großen Wirtschaftsunternehmen angewandt werden, um öffentliche Debatten zu ersticken und unabhängigen Journalismus zu beschneiden.

Schon in meinen allerersten Berichten seit 1998 an den Ständigen Rat habe ich auf ein Phänomen hingewiesen, das ich *strukturelle Zensur* (*structural censorship*) nenne. Um offene Zensur zu vermeiden, greifen viele Regierungen zu einer Reihe von indirekten Methoden der Schikanierung von Medien, mit denen Journalisten und Herausgeber eingeschüchtert werden und die sie häufig zur Selbstzensur zwingen. Strukturelle Zensur bedient sich der Steuerbehörden, der Feuerwehr, der Vermieter von Redaktionsräumen, Druckereien und Vertriebsfirmen, um mit Hilfe unnötiger und zahlloser schikanöser Kontrollen bis hin zur Verweigerung von Dienstleistungen unter verschiedenen wirtschaftlichen Vorwänden Druck auf die Medien auszuüben.

2 Das Gesetz wurde im April 2004 in einer leicht veränderten Fassung erneut vom italienischen Parlament verabschiedet, nachdem Staatspräsident Carlo Azeglio Ciampi der ersten Fassung die Unterschrift verweigert hatte. Die Änderungen beziehen sich allerdings lediglich auf Werbebeschränkungen. Kritiker halten sie noch nicht für ausreichend. Vgl. hierzu Handelsblatt vom 29. April 2004, unter: <http://www.Handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/buildhbi/cn/GoArt!200013,200051,733175/SH/0/depot/0/>.

Letztendlich müssen Journalisten und Verleger Zugeständnisse in ihrer Redaktionspolitik machen, um überhaupt weiter publizieren oder senden zu können. Ich habe vor dem Ständigen Rat Dutzende von Fällen angeführt, die ich hier nicht alle wiederholen will, da sie allgemein bekannt sind. Nur ein Beispiel: Eine Zeitung in einem OSZE-Land musste über 40 Steuerprüfungen innerhalb eines Jahres über sich ergehen lassen und war schließlich gezwungen, ihre Haltung gegenüber der Regierung radikal zu ändern. Seither hat sie keinen Steuerprüfer mehr gesehen.

Zensur durch Mord (censorship by killing) ist nach wie vor eine Bedrohung auch in der OSZE-Region, obwohl hier im weltweiten Vergleich mit die wenigsten Journalisten getötet werden. 2003 wurden zwei Journalisten in Russland ermordet.

Gleichwohl ist schon ein einziger Fall dieser ultimativen Art der Zensur äußerst beunruhigend. Bemerkenswert ist auch, dass so gut wie nie jemand des Mordes an einem Journalisten angeklagt wird. Häufig bleiben die Fälle über Jahre hinweg ungeklärt, ohne dass es je zu einer Verhaftung kommt.

Haben Drohungen, insbesondere die strukturelle Zensur, nicht den gewünschten Effekt, geht man zu direkten straf- oder zivilrechtlichen Schikanen über. Am häufigsten wird hierbei auf das Mittel der Verleumdungsklage zurückgegriffen. Aus diesem Grund habe ich mich sehr deutlich gegen die Qualifizierung von übler Nachrede und Verleumdung als Straftatsbestände ausgesprochen, die Regierungsvertretern unangemessenen Schutz verschafft.

Ende November 2003 habe ich in Paris einen Runden Tisch zu diesem Thema veranstaltet und zusammen mit *Reporters sans frontières* eine Reihe von Empfehlungen erarbeitet. Unter anderem wird darin die Entkriminalisierung von Verleumdung in den OSZE-Teilnehmerstaaten gefordert. Das ist auch der Grund dafür, dass ich immer wieder betone, dass die beiden wichtigsten Pfeiler einer Demokratie freie Medien und eine unabhängige Justiz sind.

Klagen wegen Verleumdung und übler Nachrede sind nicht die einzigen Rechtsmittel, um einen unliebsamen Journalisten mundtot zu machen. Wenn alles andere versagt, kann auch ein Fall konstruiert werden, in dem ihm irgendeine mutmaßliche strafbare Handlungen unterstellt wird: von Bestechung bis hin zu sexuellem Missbrauch von Kindern. Auch solche Fälle habe ich schon häufig im Ständigen Rat der OSZE geschildert. Das Ausmaß des Zynismus einiger Regierungen, die dieser Organisation angehören, erstaunt mich immer wieder. Journalisten, die den Mut hatten, diese Regierungen zu kritisieren, werden für Jahre aufgrund falscher Anschuldigungen eingesperrt, die dem Anschein nach nichts mit der Ausübung des Rechts auf freie Meinungsäußerung zu tun haben. Ich möchte nur zwei Namen nennen: Sergei Duwanow, der in Kasachstan einsitzt, und Ruslan Scharipow, der in Usbekistan eingekerkert ist. Ich werde auch nach meinem Ausscheiden aus dem Amt des Medienbeauftragten für ihre Freilassung kämpfen.

Es gibt ein Land in der OSZE-Region, in dem ich grundsätzlich alle Aktivitäten meines Büros eingestellt habe: Turkmenistan – ein diktatorisches Regime innerhalb unserer Organisation, in dem die Medien einzig und allein dazu dienen, den Präsidenten auf Lebenszeit zu glorifizieren und seine Opposition zu vernichten. Solange die Bürgerrechte nicht wiederhergestellt sind, sehe ich keinerlei Veranlassung, mit der Regierung zusammenzuarbeiten. Selbstverständlich werde ich mich jedoch für diejenigen Journalisten weiterhin einsetzen, die mit dieser rassistischen Diktatur in Konflikt geraten sind.

Im Folgenden möchte ich nun einen Rückblick auf einige der Themen, die wir in den letzten Jahren bearbeitet haben, geben.

Medienfreiheit und Internet: Dieses Thema wird immer wichtiger. Regierungen und Zivilgesellschaft debattieren über die zukünftigen Entwicklungen in den Informationstechnologien und das Für und Wider dieses globalen Netzwerks. Auf einem von mir im Juni 2003 in Amsterdam veranstalteten Expertentreffen waren wir uns alle einig, dass illegale Inhalte im Ursprungsland verfolgt werden müssen. Jegliche gesetzgeberischen und polizeilichen Maßnahmen dürfen sich jedoch nur gegen illegale Inhalte und nicht gegen die Infrastruktur des Internet selbst richten.

Ein weiteres Thema, dem ich nachgegangen bin, betrifft *Medien in mehrsprachigen Gesellschaften*. Wir haben kürzlich eine Veröffentlichung in mehreren Sprachen darüber herausgebracht, was sich in dieser Hinsicht in fünf OSZE-Ländern tut: in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in Luxemburg, Moldau, Serbien und Montenegro sowie in der Schweiz. Die fünf Länderberichte wurden im Rahmen einer Konferenz im März 2003 in Bern präsentiert; im Oktober habe ich sie in Belgrad vorgestellt. In der globalen Zukunft dieses neuen, elektronischen Jahrhunderts wird es kein gänzlich einsprachiges Land innerhalb der OSZE oder anderswo mehr geben.

Journalisten, die in Konfliktgebieten arbeiten, sind seit Jahren ein Dauerthema. Das Problem hat zwei Dimensionen: zum einen die Sicherheit derjenigen Reporter, die die Ereignisse an der Front beobachten und von Konflikten berichten, in denen die Trennlinien fließend sind und die Kombattanten verschiedenen Gruppen und Gemeinschaften angehören. Die zweite Dimension betrifft die Beziehungen, die zwischen den Journalisten und dem Militär aufgebaut werden, wie z.B. im Irakkrieg.

Die Frage, wie eine faire und unvoreingenommene Berichterstattung mit der Sicherheit der Reporter in Einklang gebracht werden kann, wenn aus Konfliktgebieten berichtet wird, sollten wir alle – innerhalb wie außerhalb der OSZE – weiter diskutieren. Jede Militäraktion einer Demokratie wird nur dann von einer öffentlichen Debatte begleitet und genauestens verfolgt, wenn die Öffentlichkeit Zugang zu vielfältigen Informationen aus unterschiedlichen Quellen hat. Diese bewährte Praxis sollte nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Wir haben alle Verständnis dafür, dass in dem Moment, in dem eine Demokratie ihre Soldaten in einen Krieg schickt, die Diskussion über das Für und

Wider ihre Grenzen hat, da wir uns alle mit unseren eigenen Soldaten solidarisieren. Jede Militäraktion, die eine Demokratie glaubt unternehmen zu müssen, bedarf jedoch auch der kritischen Debatte.

Nach dem 11. September 2001 musste die nationale Sicherheit erneut als Grund für die Zensur der Medien herhalten. In etlichen OSZE-Staaten werden derzeit übertrieben restriktive Gesetze erlassen. Einige Medien bekommen den Vorwurf, sie würden angeblich die nationale Sicherheit untergraben, besonders hart zu spüren. Wenn ich anklagend mit dem Finger auf ein Land östlich von Wien zeige, zeigt dieses Land seinerseits mit dem Finger auf den Westen: „Wenn die sich das erlauben können, warum dann nicht auch wir?“ Ich bin davon überzeugt, dass in den entwickelten Demokratien die derzeit anzutreffenden Störungen des Systems letztlich durch das Engagement der Zivilgesellschaft mit Hilfe einer unabhängigen Justiz und wachsenden Medien behoben werden. Diese Störungen geben jedoch ein schlechtes Beispiel für die sich entwickelnden Demokratien ab, in denen die Zivilgesellschaft noch schwach ist, es kaum eine unabhängige Justiz gibt und die Medien zur Unterwerfung gezwungen werden. Aus diesem Grund – und wenn ich noch so oft dafür kritisiert werde, dass ich vermeintlich unwichtige Probleme aufgreife – werde ich meinen Nachfolger dazu drängen, ebenso zu handeln. Ein kleines Problem in den USA, das dort in einer oder zwei Wochen behoben ist, kann für ein anderes Land einen Präzedenzfall schaffen und dort auf Jahre hinaus zum Gesetz werden. Wir wissen, dass das unbedingt vermieden werden muss.

Seit 2003 beschäftige ich mich verstärkt mit der wirtschaftlichen Seite der Medien und der Frage, wie diese die Redaktionspolitik und den unabhängigen Journalismus beeinflussen kann. Auch hier gibt es nicht nur Schwarz und Weiß; hier herrschen vielmehr oftmals Grautöne vor. Daher ist es besonders wichtig äußerst vorsichtig zu sein, wenn es darum geht, Empfehlungen auszusprechen und Ratschläge zu geben. Im Juli 2003 habe ich eine Reihe von *Prinzipien für den Erhalt der journalistischen Unabhängigkeit der Medien* in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien vorgeschlagen. Diese Prinzipien betreffen Medien, die von westlichen Konzernen gekauft wurden oder gerade gekauft werden, wie es derzeit in Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien und in mehreren anderen OSZE-Teilnehmerstaaten geschieht.

Die *Prinzipien* legen Kriterien fest, zu deren Einhaltung sich Medienbesitzer verpflichten, wenn sie erst einmal ein oder mehrere Medienunternehmen in den sich entwickelnden Demokratien finanziell kontrollieren. Bisher haben erst zwei große Medienkonzerne die *Prinzipien* unterzeichnet: die deutsche *WAZ-Gruppe* und die norwegische *Orkla Media AS*, obwohl ich viele weitere zur Unterstützung der *Prinzipien* aufgerufen habe. Ich hoffe, dass mein Nachfolger diese Lobbyarbeit fortsetzen wird, damit wir sicherstellen können, dass pluralistische Medien in allen unseren Ländern Fuß fassen können.

Eine Studie meines Büros zum Thema *Auswirkungen der Pressekonzentration auf den professionellen Journalismus* untersucht die Situation in vier etablierten EU-Staaten, Deutschland, Finnland, Großbritannien und Italien, in drei der neuen Mitgliedstaaten, Litauen, Polen und Ungarn, und in einem Mitgliedsaspiranten, Rumänien.

Neben unserer Arbeit in Wien habe ich dank der Spenden von Teilnehmerstaaten und des *Open Society Institute* einige ganz konkrete Projekte zur Zukunft der Medien der jungen Generation entwickelt: Vor fünf Jahren habe ich mehrere Schülerzeitungen in Zentralasien ins Leben gerufen. Später habe ich dann mein größtes Projekt für Jugendliche in Angriff genommen: *In Defence of Our Future*. Dabei handelte es sich um ein Langzeitprojekt, das den Namen *mobile.culture.container* trug und im Jahr 2003 nach dreijähriger Fahrt kreuz und quer durch Südosteuropa abgeschlossen wurde. Es konzentrierte sich mehr und mehr auf Medien: Studentenzeitungen wurden gegründet und Radio- und Videogruppen aufgebaut. Ich hoffe sehr, dass diese Initiativen weiter dazu beitragen werden, Verständigung zwischen jungen Menschen in einer Region zu fördern, die noch vor einem Jahrzehnt vom Krieg zerrissen war. Darum habe ich unser Projekt *In Defence of Our Future* genannt. Seine Zielgruppe waren die 14- bis 18-Jährigen, die jetzt vor dem Dilemma stehen, entweder in ihren Heimatländern zu bleiben und ihren Beitrag zum Wiederaufbau zu leisten oder zu emigrieren. *In Defence of Our Future* war dazu gedacht, sie zum Bleiben zu bewegen.

Der vorliegende Beitrag, unser Jahrbuch 2002-2003, *Freedom and Responsibility*, und unser regelmäßiger *Central Asian Conference Review* sind die jüngsten Veröffentlichungen meines Büros. Im Laufe meiner Amtszeit haben wir mehr als drei Dutzend Bücher in mehreren Sprachen und in verschiedenen Ländern publiziert. Ich glaube, das ist unter den OSZE-Institutionen bislang einmalig.

An dieser Stelle sei noch auf die Gründung des *Veronica Guerin Legal Defence Fund* hingewiesen, der Journalisten, die in OSZE-Teilnehmerstaaten strafrechtlich verfolgt werden, unterstützen soll. Der Fonds ist nach der irischen Journalistin Veronica Guerin benannt, die für die irische Sonntagszeitung *Sunday Independent* über organisierte Kriminalität berichtete. Guerin wurde am 26. Juni 1996 ermordet. Zweck des Fonds ist es, durch freiwillige Beiträge von OSZE-Teilnehmerstaaten Menschenrechtsorganisationen und Einzelpersonen zu unterstützen, die Journalisten entsprechenden Rechtsbeistand zur Verfügung stellen, wenn sie ihn benötigen. Der Fonds soll von OSZE-Feldmissionen und nichtstaatlichen Organisationen auf einschlägige Fälle, in denen Journalisten betroffen sind, aufmerksam gemacht werden. Er wird vom Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit verwaltet.

Wir alle brechen hin und wieder zu neuen Ufern auf, aber wir hinterlassen ein Vermächtnis. Es liegt in unserer Arbeit, in unseren Büchern, in dem, was wir bewirkt haben – oder nicht bewirken konnten. Auch das ist ein Vermächtnis.

Ich hinterlasse ein vollständig aufgebautes und gut organisiertes Büro des Beauftragten für Medienfreiheit, das gemäß einem funktionsfähigen Mandat zur Unterstützung freier Medien in der OSZE-Region arbeitet – ein Büro, das bekannt ist und geachtet wird und dessen Mitarbeiterstab sich aus engagierten Experten aus einem halben Dutzend Länder zusammensetzt. Ich hoffe sehr, dass unsere Arbeit nicht vergeblich war und unter einem neuen Medienbeauftragten fortgesetzt wird.

Ein Hinweis zum Schluss: Einer meiner Mitarbeiter kehrte kürzlich aus einem Land zurück, in dem die OSZE beobachtet hatte, wie auf äußerst zynische Weise Wahlergebnisse vorfabriziert wurden. Mein Büro untersuchte die bedrohliche Lage, in der sich die Journalisten in dem Land befanden. Mein Mitarbeiter wurde mehrfach, insbesondere von Journalisten, darauf angesprochen, wie dringend sie die Aufmerksamkeit von OSZE-Institutionen, vom Beauftragten für Medienfreiheit und vom BDIMR, für ihre Probleme und die Gefahren, denen sie ausgesetzt sind, benötigen und wie sehr sie darüber enttäuscht sind, dass das Interesse vieler Journalisten und Prominenter im Westen an ihrer extrem gefährlichen Situation abgenommen habe.

Die OSZE-Akademie in Bischkek

Überblick

Die OSZE-Akademie in Bischkek wurde auf Initiative der kirgisischen Regierung mit Unterstützung der OSZE unter dem damaligen portugiesischen Vorsitz Ende 2002 ins Leben gerufen. Ausschlaggebend für die positive Reaktion einer Reihe von Teilnehmerstaaten auf die Gründungsinitiative war die regionale Orientierung des Projekts: Die Idee, eine „Denkfabrik“ in der Region für die Region zu schaffen, die sich speziell OSZE-relevanten Themen und Prinzipien widmet und diese im Rahmen ihrer Ausbildung an künftige Experten und Entscheidungsträger zu vermitteln sucht, war und ist in Zentralasien und darüber hinaus ohne Beispiel. Gleichzeitig umfasste sie die Vorstellung, einen auf zentralasiatische Sicherheitsthemen spezialisierten Wissenschafts- und Bildungsdienstleister für die OSZE einzurichten.

Seit der feierlichen Eröffnung der Akademie am 17. Dezember 2002 sind fast zwei Jahre vergangen, in denen die Idee konzeptionell Gestalt annehmen und in konkrete Aktivitäten überführt werden konnte.

Im Jahr 2003 wurden eine Reihe von Grundsatzentscheidungen gefällt und mehrere Gremien ins Leben gerufen, die wesentliche Voraussetzungen für einen erfolgreichen Praxisbetrieb der Akademie nach ihrer Gründungsphase geschaffen haben.¹

Das Kuratorium der Akademie, das sich im Oktober und Dezember 2003 in Wien traf, entschied über grundsätzliche budgetäre Fragen, das Pilotprogramm für den geplanten Masterstudiengang sowie über die Einsetzung des Akademievorstands. Gleichzeitig war über das Profil der Akademie grundlegendes Einverständnis erzielt worden. Zudem wurden Ausschreibung und Auswahlverfahren für ein erstes Pilot-Sommersemester „Politikwissenschaft (Zentralasien)“ in Gang gebracht. Aus den 318 Bewerbern wählte eine aus zentralasiatischen und westeuropäischen Mitgliedern zusammengesetzte Kommission im Dezember 2003 25 Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach zuvor vom Kuratorium verabschiedeten Kriterien aus. Die bemerkenswerteste Eigenheit des Auswahlverfahrens war dessen Transparenz und strikte Regelbindung.

Ein wichtiger Schritt für die Zukunft der Akademie wurde ebenfalls seit Ende 2003 vorbereitet und rechtzeitig zu Beginn des Sommerkurses vollzogen: der Umzug aus den Räumlichkeiten der Diplomatenakademie in ein großzügiges,

1 Vgl. zur Entstehungsgeschichte der OSZE-Akademie in Bischkek Frank Evers, Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien. Die Einrichtung der „OSZE-Akademie“ in Bischkek, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 371-380.

von der kirgisischen Regierung zur Verfügung gestelltes Anwesen. Das zwei-stöckige Gebäude mit Garten und Kantine bietet nunmehr optimale Voraussetzungen für einen exklusiven Campus und stand nach Renovierung und Ausstattung mit Computern und ADSL-Internetzugang Anfang Februar 2004 pünktlich zur Nutzung durch Mitarbeiter, Studierende sowie Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler bereit.

Die Vorbereitung und Durchführung des erwähnten Sommerkurses vom 2. Februar bis zum 5. Juni 2004 waren nur ein, wenngleich der sichtbarste Teil der Aktivitäten an der OSZE-Akademie in Bischkek in der ersten Jahreshälfte 2004.

Da die Gründung der Akademie vor allem aus politischen Motiven heraus erfolgt und unterstützt worden war, hatte sie ihre Arbeit zunächst noch ohne ein endgültiges Konzept für ihre konkreten Aktivitäten aufgenommen. Festgelegt wurden in einem aus der ersten Hälfte 2003 stammenden Arbeitskonzept vor allem drei grundsätzliche Tätigkeitsfelder der Akademie: berufliche Weiterbildung, Postgraduiertenausbildung und Forschung. Eine zumindest mittelfristige Haushaltsplanung fehlte zu diesem Zeitpunkt noch. Bis zum Jahresende 2003 stand die Frage nach der künftigen Finanzierung der Akademie, die zunächst nur bis Mitte 2004 abgesichert worden war, im Mittelpunkt. Vor diesem Hintergrund kam der Erarbeitung eines umfassenden Konzept- und Finanzierungsvorschlags zentrale Bedeutung zu. Nach Verabschiedung durch das Kuratorium konnte der in den ersten drei Monaten des Jahres 2004 an der Akademie erarbeitete Haushaltsplanentwurf zirkuliert und am 27. April 2004 auch vor Vertreterinnen und Vertretern der Delegationen in Wien präsentiert werden. Intensives *Fundraising* auf der Basis solider konzeptioneller und finanzieller Planung und die Notwendigkeit, internationales Vertrauen durch die aktuellen Aktivitäten zu gewinnen, war und ist nach wie vor eine entscheidende Aufgabe für die OSZE-Akademie und ihre regionalen wie internationalen Partner. Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der Akademie müssen, wie im Haushaltsplanentwurf festgehalten, zumindest mittelfristig bis 2006, dem Endpunkt der erweiterten Pilotphase der Akademie, gesichert werden. In diesem Zusammenhang stellte sich auch die Frage nach dem künftigen Rechtsstatus der OSZE-Akademie. Im Einklang mit mehreren vom OSZE-Zentrum in Bischkek in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten führten die Verhandlungen mit der kirgisischen Regierung am 22. Juli 2004 schließlich zur Unterzeichnung eines Abkommens, das der Akademie den Status einer Stiftung nach kirgisischem Recht verleiht. Die Akademie wurde damit erfolgreich aus dem Status eines OSZE-Projekts in die institutionelle Selbständigkeit geführt. Die Vereinbarung hat eine Laufzeit von zwei Jahren und kann in gegenseitigem Einvernehmen verlängert werden.

Berufliche Weiterbildung

Berufliche Weiterbildung, Postgraduiertenausbildung und Forschung waren bereits zu Anfang als die zentralen Tätigkeitsfelder der Akademie festgelegt worden.² Im ersten Jahr ihres Bestehens konzentrierte sich die Akademie auf den ersten Bereich und führte zwei Schulungskurse durch: Eine Sommerschule zum Thema Konfliktverhütung wurde vom Studienzentrum Stadtschlaining mit Teilnehmern aus vier Staaten (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) durchgeführt (6.-12. Juli 2003). Ein zweiter Kurs über „Internationale und regionale Sicherheitspolitik“ wurde vom 29. September bis zum 3. Oktober 2003 gemeinsam mit dem Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik für Teilnehmer aus Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan organisiert. An diesen Kursen nahmen Fachleute aus den staatlichen Verwaltungen, aber auch Vertreter nichtstaatlicher Organisationen teil. Auf diese Zielgruppe vor allem junger qualifizierter Berufstätiger wird sich auch künftig das Hauptaugenmerk der Akademie richten – nicht nur im Bereich Weiterbildung im engeren Sinne. Der Aufbau von Expertise durch derartige Maßnahmen wird allerdings auch angesehene Führungskräfte nicht ausschließen, die ihre Ausbildung noch in der Sowjetzeit erhalten haben. Damit wird dem Anliegen einiger interessierter OSZE-Teilnehmerstaaten Rechnung getragen.

Nach dem 2004 erarbeiteten Akademiekonzept soll die berufliche Weiterbildung mittel- und langfristig den Schwerpunkt der Aktivitäten bilden. Für die unmittelbare Zukunft sind hier zunächst weitere Seminare im thematischen Kernbereich Sicherheitspolitik in Form ähnlicher Veranstaltungen wie 2003 geplant. Der Aufbau der Akademie als originäres, regionales Fortbildungszentrum entspricht den Bedürfnissen der Staaten in und außerhalb einer Region, in der Probleme und Sicherheitsrisiken vor nationalen Grenzen nicht Halt machen. Über bloße Fortbildungsmaßnahmen hinaus schafft die Diskussion im regionalen Rahmen einen zentralen Mehrwert. Die Akademie hat bereits erste Erfahrungen und organisatorische Fähigkeiten bei der Rekrutierung von Teilnehmern aus der Region sowie in der Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern in und außerhalb der Region erworben. Diese Erfahrungen und Kapazitäten sollen ausgebaut und künftig auch der OSZE, ihren Zentren vor Ort und anderen interessierten Partnerorganisationen zur Verfügung gestellt werden.

Indes sind sich Management und Mitarbeiterstab der Akademie ebenso wie ihre europäischen Partner bewusst, dass die Vision eines regionalen Trainingszentrums mehr bedeutet als nur organisatorische Kompetenz und logistische Unterstützung. Vielmehr sollen in gemeinsamer regionaler und internationaler Anstrengung bestehende allgemeine Fortbildungskonzepte an den

2 Vgl. ebenda, S. 376.

regionalen Kontext angepasst und spezifische Weiterbildungsprogramme entwickelt werden. Folgemaßnahmen für Weiterbildungskurse wurden deswegen bereits in den Haushaltsplanentwurf der Akademie integriert. Diese Idee trifft sich mit dem Interesse der Partnerinstitutionen, ihre Regionalkompetenz auszubauen. Im Oktober 2004 konnten Schulungseinheiten mit dem Studienzentrum in Stadtschlaining durchgeführt werden, Seminare mit anderen Partnern sind in Vorbereitung.

Postgraduiertenausbildung

Im September 2004 begann der erste vollständige zweisemestrige Postgraduiertenstudiengang zum Erwerb eines „*Master of Political Science (Central Asia)*“. Das Programm steht interessierten Hochschulabsolventen, jungen Berufstätigen und Lehrkräften aus der Region, den Teilnehmerstaaten der OSZE und anderen Staaten offen. Ziel ist die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten in sicherheitspolitisch relevanten Themen und OSZE-Prinzipien im Rahmen des Konzepts umfassender Sicherheit. Zum einen ist diese Postgraduiertenausbildung eine besondere Form der beruflichen Weiterbildung, zum anderen werden aus ihr künftige Regionalexperten für Forschung und Lehre, aber auch für Politik und internationale Beziehungen hervorgehen. Die Verleihung eines derzeit kirgisisch zertifizierten, mittelfristig auch international anerkannten *Master* wird den Absolventinnen und Absolventen des Studiengangs zusätzlich zu dem erworbenen Fachwissen auch formal den Weg in führende Positionen ebnen helfen.

Der Studiengang entspricht internationalen Standards und regionalen Interessen: Das Curriculum wurde 2003 nach dem Vorbild mehrerer europäischer Masterstudiengänge gemeinsam von regionalen Fachleuten und europäischen Partnern, insbesondere dem Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH in Hamburg, entwickelt. Das verabschiedete Curriculum ist in seiner regionalen Spezifik einzigartig, ohne die Standards vergleichbarer international zertifizierter Studiengänge aus dem Blick zu verlieren. Das modulare Curriculum des *Master of Political Science (Central Asia)* erleichtert die Rekrutierung regional und international anerkannter Lehrkräfte für eine spezifische Lehreinheit. Auf ein intensives Unterrichtssemester (mit neun verschiedenen Modulen) folgen ein einmonatiges Praktikum, ein Kolloquium sowie die Vorbereitung der Masterarbeit mit abschließendem Staatsexamen/Verteidigung. Die Besonderheiten des Programms sind:³

- Regionaler Ansatz: Das Curriculum wurde gemeinsam mit Fachleuten und Wissenschaftlern sowohl aus Zentralasien als auch aus Europa entwickelt, um einen bloßen Curriculumimport zu vermeiden. Der Lehrplan sieht nunmehr eine Kombination aus allgemeinem theoretischem Wissen und der Vermittlung regionalspezifischer Inhalte vor. Teilneh-

3 Nach dem Haushaltsplanentwurf der OSZE-Akademie in Bischkek, April 2004.

mer und Lehrkräfte des Masterstudiengangs kommen derzeit aus vier Staaten der Region.

- Praxisorientierter Ansatz: In so genannten *Workshops*, die einen zentralen Bestandteil des Lehrplans bilden, führen Praktiker aus der Region in die Tätigkeit von Regierungsinstitutionen, internationalen und nicht-staatlichen Organisationen ein. Der Unterricht in diesen Veranstaltungen ist in besonderem Maße interaktiv, zum Teil werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Simulationen an die Thematik herangeführt. Ein spezielles Training in Konfliktmanagement ist ebenso Bestandteil des Lehrplans wie ein einmonatiges Praktikum zu Beginn des zweiten Semesters. Die Erfahrungen aus diesen Praktika, die in Vertretungen internationaler Organisationen in Zentralasien, zum Teil aber auch in Europa absolviert werden sollen, werden im nachfolgenden Kolloquium mit internationalen Experten diskutiert und anschließend in den Masterarbeiten aufgearbeitet.
- Einbettung in ein Gesamtkonzept: Die Postgraduiertenausbildung steht in engem Zusammenhang mit den beiden anderen Tätigkeitsbereichen der Akademie. In den Masterarbeiten können und sollen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Postgraduiertenausbildung bereits als künftige Experten profilieren und tragfähige Beziehungen zum Netzwerk der Wissenschaftler und Praktiker der Akademie knüpfen. Talentierte Nachwuchskräfte sollen auch die Möglichkeit erhalten, in künftige Weiterbildungs- und Forschungsaktivitäten an der Akademie integriert zu werden. Der Alumni-Arbeit kommt perspektivisch eine herausragende Bedeutung zu.

Der *Master of Political Science (Central Asia)* wurde außer vom kirgisischen Bildungsministerium bereits von den zuständigen Stellen in Kasachstan und Tadschikistan anerkannt. Für die Zukunft setzt die Akademie auf internationale Akkreditierung im Rahmen des Bologna-Prozesses. Ein entsprechendes Verfahren wird im akademischen Jahr 2004/2005 eingeleitet.

Sommerkurs „Political Science (Central Asia)“ (2. Februar bis 5. Juni 2004)

Das Kursprogramm des im Jahr 2004 durchgeführten Pilotsemesters war identisch mit dem ersten Semester des eigentlichen Masterstudiengangs und wurde nach dessen vom Kuratorium angenommenen Studienordnung durchgeführt. Der Sommerkurs war somit ein wichtiger Test für das Postgraduiertenprogramm. Evaluiert wurden nicht nur jede einzelne Lehrveranstaltung, sondern auch die Kohärenz der Vorlesungen, Seminare und Workshops innerhalb der einzelnen Module sowie die Module selbst im Gesamtzusammenhang des Semesters. Die Studenten wurden durch Evaluierungsbögen und spezielle Arbeitstreffen intensiv an der Diskussion über das Programm

beteiligt. Als Ergebnis liegt nun ein weiter verbessertes Curriculum für den im September beginnenden Masterstudiengang vor.

Mit dem Sommerkurs konnten auch Mechanismen für die Auswahl zukünftiger Teilnehmer erfolgreich getestet werden. Eine wiederum international zusammengesetzte Kommission wählte aus über 300 Bewerberinnen und Bewerbern 25 Kursteilnehmer nach zuvor festgelegten Kriterien aus. Die Studienplätze wurden nach Quoten vergeben: Jeweils fünf Studierende kamen aus Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan. Da es keine Bewerbungen aus Turkmenistan gab, wurden die restlichen fünf Plätze nach dem Resultat im Auswahlverfahren verteilt – drei zusätzliche Bewerber aus Kirgisistan (insgesamt acht Studierende), eine Kandidatin aus Italien und ein Teilnehmer aus Großbritannien kamen zum Zuge. Gerade die internationalen Bewerbungen haben gezeigt, dass das Programm Ausstrahlungskraft weit über die Region hinaus besitzt. Für die Akademie selbst ergibt sich durch die internationale Beteiligung ein deutlicher Mehrwert: Die Studierenden setzten sich so noch intensiver mit verschiedenen Lehr- und Lerntraditionen auseinander, vor allem aber erfuhren sie im täglichen Miteinander die spannende interkulturelle Herausforderung ebenso wie die Entdeckung von Gemeinsamkeiten.

Neben den Veranstaltungen im Rahmen des Lehrplans hatten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Sommerkurses auch die Möglichkeit, mit Politikern und Diplomaten, die die Akademie besuchten, zu diskutieren. Diese Begegnungen waren indes nicht nur für die Studierenden, sondern auch für ihre Diskussionspartner interessant, die sich einem wachen und kritischen Publikum gegenüber sahen. Die positiven Kommentare dieser Gäste haben die in die Akademie gesetzten Hoffnungen gestärkt und erlauben die Prognose, dass sich über diese junge Institution künftig Spitzenkräfte für Wissenschaft und Praxis rekrutieren lassen werden. Das große Interesse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Sommerkurses, im zweiten Semester des Masterstudiengangs ab Februar 2005 ihre Studien fortzusetzen und den *Master of Political Science (Central Asia)* zu erwerben, bestätigt die Einschätzung, dass der Akademie mit ihrem ersten großen Projekt ein bedeutender Erfolg gelungen ist.

Forschung

Zwar hat die Wissenschaftslandschaft Zentralasiens in den letzten Jahren enorm an Dichte gewonnen, dennoch ist sie im internationalen Vergleich noch dünn besiedelt. Dabei bedarf die Region kompetenter Analyse, um Entwicklungsmöglichkeiten ebenso wie Konfliktpotenziale realistisch einschätzen und in praktische Verhütungs- und Regelungsstrategien umsetzen zu können. Angesichts der Tatsache, dass im Bereich der Forschung – ähnlich wie oben für die berufliche Weiterbildung angedeutet – außerhalb der Region entwickelten Projekten oft das Regionalwissen fehlt, Forschungskompetenz

in Zentralasien indes oft verstärkt auf deskriptive Analyse unter Vernachlässigung einer umfassenderen theoretischen Perspektive konzentriert ist, ergibt sich ein bedeutendes Potenzial für die Akademie: Das bereits bestehende Netzwerk von regionalen und internationalen Partnern kann zur Entwicklung innovativer regionaler Forschungsprojekte genutzt werden, die einen direkten oder indirekten Praxisbezug aufweisen. Zwei grundsätzliche Orientierungen sind denkbar: zum einen Grundlagenforschung zu OSZE-relevanten Themen, die zu Empfehlungen für die sicherheits- und entwicklungspolitische Praxis führen können, ohne dass diese Ergebnisse durch die Fragestellung vorherbestimmt werden; zum anderen Auftragsforschung mit konkreten Fragestellungen und Aufgaben (gegebenenfalls auch Projektevaluationen).

Auch wenn sich dieser Tätigkeitsbereich der Akademie derzeit noch im Aufbau befindet, liegt gerade in der Stärkung der praxisbezogenen Zentralasienforschung ein besonderes Potenzial der Akademie. Es ist zu hoffen, dass bereits die erste Runde von ca. 35 Masterarbeiten 2005 einen bedeutenden Beitrag in diesem Bereich leisten und die Akademie ihrem Ziel, eine echte Denkfabrik zu werden, einen bedeutenden Schritt näher bringen wird. Für 2004/2005 sind des Weiteren Projekte zum Thema „Rechtsstaatlichkeit und regionale Traditionen“ sowie ein Projekt zu lokalen Strategien zur Konfliktlösung (gemeinsam mit CORE) geplant. Beide Projekte werden in Kooperation mit regionalen Partnern aus mindestens zwei Staaten durchgeführt.

Perspektiven

Die OSZE-Akademie in Bischkek hat seit Sommer 2003 die in sie gesetzten Hoffnungen durch höchst erfolgreiche Aktivitäten in den Bereichen berufliche Weiterbildung und Postgraduiertenausbildung sowie durch konzeptionelle Arbeit bestätigen können. Ein vom Kuratorium eingesetztes Akademie-Team hat sich um eigenständiges Management und damit um zunehmende Unabhängigkeit vom OSZE-Zentrum bemüht. Die Zahl derjenigen Staaten, die sich auch materiell einer Förderung der Akademie verpflichtet haben, ist größer geworden – neben Deutschland, Österreich und der Schweiz hatten bis Juni 2004 auch Finnland, Dänemark, Slowenien und die Türkei finanzielle Unterstützung zugesagt. Frankreich wird erneut Lehrkräfte für den Masterstudiengang finanzieren. Die kirgisische Führung unterstützt die Akademie weiterhin durch die Bereitstellung von Infrastruktur. Noch wesentlicher ist indes die Bereitschaft der Initiatoren der Akademie, das Projekt bei seiner Überführung in die institutionelle Unabhängigkeit zu unterstützen. Kurz vor Beginn des kirgisischen Wahljahres 2005 ist die Unterstützung der kirgisischen Führung öffentlich sichtbar, und die nicht zuletzt bei einem Besuch von Präsident Askar Akajew in der Akademie wiederholte Selbstverpflichtung Kirgisistans, die Akademie auf ihrem Weg zu einem Kompetenzzentrum und einer Denkfabrik zu unterstützen, dürfte eine wesentliche Voraussetzung

für eine auch weiterhin positive Entwicklung darstellen. Indes wird es künftig auch eines verstärkten Engagements der Nachbarstaaten bedürfen. Tadschikistan und Kasachstan sind bereits im Kuratorium und im Auswahlausschuss der Akademie vertreten, ein stärkeres Engagement Kasachstans scheint angesichts des hohen Bedarfs dieses sich rasch entwickelnden Staates an Regionalexperten wahrscheinlich. Usbekistan verhält sich zurückhaltend, über den informellen Beirat regionaler und internationaler Partner sind jedoch auch usbekische Wissenschaftler und Experten bereits in die konzeptionelle Arbeit der Akademie einbezogen. Turkmenistan sollte nach Möglichkeit in ausgewählte praktische Maßnahmen integriert werden. Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Potenzial der Akademie, sich auch als „virtuelles Zentrum“ zu etablieren, das neben seinem physischen Sitz in Bischkek in seinen Aktivitäten und Diskussionen nicht nur auf Veranstaltungen und Projekte in Kirgisistan selbst beschränkt sein darf. Die regionalen Partner werden in dem Maße stärkeres Engagement für die Akademie zeigen, in dem sie selbst stärker als Träger und Nutznießer in Erscheinung treten können. Diese nicht zuletzt auch politischen Erwägungen über eine stärkere Einbindung aller zentralasiatischen Staaten in das Projekt „Akademie“ sind nicht zu unterschätzende Herausforderungen, denen sich die Akademie in den nächsten Monaten gegenübersehen wird. Angesichts des bereits Erreichten und der klaren Zielvorstellungen für die unmittelbare und mittelfristige Entwicklung der Akademie bedarf es jedoch ebenso eines mittel- und langfristigen Engagements aller OSZE-Teilnehmerstaaten. Eine starke Akademie ist nicht nur im Interesse der zentralasiatischen Staaten selbst, vielmehr ist Sicherheit in Zentralasien von überregionaler Bedeutung, die es auf der Basis solider Analyse und Expertise mit verlässlichen Partnern aufzubauen gilt. Die OSZE-Akademie in Bischkek wird sich ebenso selbst als Projekt erfolgreicher regionaler Kooperation beweisen müssen, wie sie zu dieser in Weiterbildung, Lehre und Forschung beitragen wird.

Fünf Jahre nach Istanbul: Wie steht es um die Vorbereitung von zivilem Friedenspersonal für OSZE-Missionen?

Der OSZE-Gipfel in Istanbul hatte im November 1999 mit der Verabschiedung des REACT-Programms¹ in eindrucksvoller Weise auf die Notwendigkeit hingewiesen, in den Teilnehmerstaaten Personalreserven ziviler Experten für zukünftige Missionen aufzubauen. Diese ausgewählten Spezialisten müssen der Organisation auch kurzfristig zur Verfügung gestellt werden können, insbesondere im Falle akuter Krisen. Der Beschluss war vor allem vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten bei der Entsendung von 2.000 Mitarbeitern im Zuge des Aufbaus der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) 1998 gefasst worden. Im folgenden Beitrag soll eine kritische Bestandsaufnahme der Vorbereitungsmaßnahmen von zivilem Personal für OSZE-Einsätze fünf Jahre nach diesem entscheidenden Impuls geleistet werden. Nach einer Darstellung der neu geschaffenen Strukturen auf diesem Gebiet werden noch vorhandene Schwachstellen aufgezeigt und der konkrete Handlungsbedarf auf Seiten der Personalanbieter wie auch der Nachfrageseite erörtert.

Vorbereitung tut Not!

Während militärisches Personal und auch Polizisten in der Regel über ein ausreichendes Maß an Einsatzvorbereitung verfügen, ist die adäquate Vorbereitung von zivilen Experten für internationale Friedenseinsätze erst seit wenigen Jahren auf der politischen Agenda. Die Anforderungen an moderne Friedenseinsätze sind in den vergangenen zehn Jahren beträchtlich gestiegen und durch Multidimensionalität, Vielfalt der Akteure und Organisationen und nicht zuletzt durch erheblich gestiegene Gefahren für das eingesetzte Personal gekennzeichnet. Die Erfahrung der KVM hat die eklatanten Defizite der nicht militärisch geschulten Mitarbeiter vor allem im Hinblick auf ein notwendiges Sicherheitstraining bestätigt. Da der Bedarf an gut ausgebildetem und professionellem zivilem Personal in Zukunft weiter ansteigen dürfte, kann ein dringender Handlungsbedarf festgestellt werden. Zudem entscheidet die Qualität der zivilen Komponente immer mehr über den Erfolg einer internationalen multidimensionalen Intervention. Aufgrund des dominant zivilen Charakters von OSZE-Feldmissionen überrascht es nicht, dass sich die OSZE

1 REACT: Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams, Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation.

als erste der relevanten internationalen Organisationen mit dieser Entwicklung auseinander gesetzt hat bzw. auseinander setzen musste.

Die Schulungsdimension von REACT

Der Aspekt der Vorbereitung stand dabei anfangs nicht im Zentrum der Überlegungen. Es wurde beschlossen, neue Strukturen in den Teilnehmerstaaten der OSZE zu schaffen, damit der Organisation geeignetes Personal in ausreichender Zahl gegebenenfalls auch sehr kurzfristig zur Verfügung gestellt werden kann. Das OSZE-Sekretariat sollte gestärkt werden, um eine zügige Auswahl der Kandidaten unter Berücksichtigung transparenter Kriterien effizienter durchführen zu können. Die systematische Vorbereitung dieser zivilen Personalreserven fand in der Europäischen Sicherheitscharta der OSZE von 1999 keine explizite Erwähnung, wurde aber während der Implementierung des REACT-Programms zunehmend als unerlässliche komplementäre Maßnahme zur Personalauswahl in den Teilnehmerstaaten erkannt. Die Notwendigkeit der systematischen Vorbereitung der Personalreserve ist vor allem dadurch begründet, dass die angestrebte Einsatzfähigkeit (*deployability*) von geeignetem Personal erst in Verbindung mit einer gründlichen Vorbereitung gegeben ist. In akuten Krisensituationen bliebe der Organisation nicht genügend Zeit, das zur Verfügung gestellte Expertenpersonal durch etwa zweiwöchige Schulungen „krisenfest“ zu machen.

Der Abschlussbericht des Treffens der *REACT Task Force* mit Vertretern der Teilnehmerstaaten am 28. März 2000 sowie das daraufhin erstellte Konzeptpapier der *REACT Task Force* unter Führung von Botschafter Victor Tomseth hoben die Trainingsdimension von REACT hervor, und das OSZE-Sekretariat wurde beauftragt, Standards zur Vorbereitung von OSZE-Feldpersonal zu entwickeln. Die OSZE-Trainingsstandards² dienen seit ihrer Veröffentlichung im November 2000 als Gerüst einer ständig steigenden Zahl von Vorbereitungsmaßnahmen und sind über die OSZE hinaus als generelle Richtlinien für eine Basisvorbereitung auf Feldeinsätze unabhängig von der professionellen Expertise anerkannt. Der Beschluss des Ständigen Rates vom 29. Juni 2000 zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE³ erwähnt erstmals explizit die Bedeutung von Training und Vorbereitung und fordert eine enge Abstimmung zwischen Vorbereitungsmaßnahmen in Teilnehmerstaaten und den OSZE-Maßnahmen zur Integration neuer Mitarbeiter.

Dieser Aspekt wurde im Februar 2002 in der OSZE-Trainingsstrategie für den Zeitraum 2002-2004⁴ – wenn auch bescheiden – ausgebaut, wobei der

2 Training Standards for preparation of OSCE Mission Staff, First Release November 2000, Training Section, OSCE Secretariat.

3 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 364, Über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE, 29. Juni 2000, PC.DEC/364.

4 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 465, Verabschiedung der OSZE-Ausbildungsstrategie für den Zeitraum 2002-2004, 7. Februar 2002, PC.DEC/465.

OSZE-Trainingskoordinator aufgefordert wurde, die Teilnehmerstaaten in ihren diesbezüglichen Bemühungen zu unterstützen. Außerdem wurde er beauftragt, Synergien durch die engere Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit zu nutzen. Der OSZE-Trainingskoordinator und die Mitarbeiter der Trainingsabteilung im Sekretariat haben seither zahlreiche Vorbereitungsmaßnahmen in insgesamt zehn Teilnehmerstaaten aktiv unterstützt, entweder durch direkte Schulungen, Vermittlung von vortragendem Personal oder in Form von Schulungsmaterialien, Handbüchern, etc.

Unverkennbare Fortschritte – erkennbare Defizite

Vergleicht man die Situation heute mit der von 1998, ist festzustellen, dass eine stetig steigende Zahl von Teilnehmerstaaten sich der systematischen Vorbereitung von zivilem Friedenspersonal angenommen und zum Teil erhebliche Ressourcen in diese Aktivitäten investiert hat. Dabei lassen sich mehrere Ansätze erkennen, die auch mit den jeweiligen Voraussetzungen eines Landes und der Anzahl der Experten zusammenhängen, die der OSZE im Rahmen der Abordnung zur Verfügung gestellt werden. So verbinden einige Staaten den Aufbau einer Personalreserve mit regelmäßigen Vorbereitungskursen für das ausgewählte Personal. Andere wiederum verfügen schon seit geraumer Zeit über Personalpools, die sehr erfahrene und erprobte Experten führen, die keiner Vorbereitung auf einen eventuell gefährlichen Einsatz (mehr) bedürfen. Wiederum andere bereiten potenzielle Kandidaten über einen Online-Kurs auf einen OSZE-Einsatz vor. Eine weitere Gruppe kann auf private oder halbstaatliche Ausbildungseinrichtungen zurückgreifen, die schon seit geraumer Zeit ziviles Personal in international zusammengesetzten Kursen auf OSZE-, aber auch VN-Einsätze vorbereiten.⁵

Die OSZE-Trainingsabteilung war an fast allen Entwicklungen als Ratgeber beteiligt und versucht, die Einhaltung der Mindeststandards aus der Sicht der Empfängerorganisation sicherzustellen. Dabei ist es besonders wichtig, die Teilnehmerstaaten angesichts knapper Mittel und zeitweiligen hohen Bedarfs anderer Organisationen (insbesondere der Vereinten Nationen) nicht zu überfordern, indem man auf eine OSZE-spezifische Ausrichtung gepocht hätte. Im Sinne der Interoperabilität, d.h. der flexiblen Nutzung dieser Personalreserven je nach Mandatsvergabe, sollen die Vorbereitungsmaßnahmen generelle Fähigkeiten, Wissen und Techniken vermitteln, die in einem Feldeinsatz von Relevanz sind, und das unabhängig von der Organisation, die letztendlich von der Staatengemeinschaft mandatiert wird. Exemplarisch wäre hier das 2002 gegründete Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin zu nennen, das deutsches ziviles Friedenspersonal auf Einsätze im

5 So z.B. Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung in Stadtschlaining und Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa/Italien.

Rahmen von VN, EU und OSZE gleichermaßen vorbereitet. Die Personalreserve, die auf 2.000 Mitglieder ausgebaut werden soll, kann je nach aktuellem Bedarf der beauftragten internationalen Organisation zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl ist die OSZE aufgrund des Abordnungsprinzips und der damit verbundenen größeren Planbarkeit von Entsendungen⁶ der größte Kunde des Zentrums.

Trotz dieser sehr erfreulichen Entwicklungen zeigen die jüngsten Statistiken der OSZE-Einführungskurse für neue Missionsmitglieder, dass als genereller Trend nur ein Drittel als erfahren und solide vorbereitet angesehen werden kann. Ein weiteres Drittel verfügt zumindest über vorherige Missionserfahrung, oft im Rahmen der VN oder einer nichtstaatlichen Organisation, ohne jedoch formell vorbereitet worden zu sein. Das ausstehende und problematische Drittel sind diejenigen, die zwar fachlich eindeutig qualifiziert sind, aber weder über signifikante Vorbereitung noch über Erfahrungen aus früheren Auslandseinsätzen verfügen. Dies zeigt deutlich, dass es trotz aller Fortschritte einer weiteren Kraftanstrengung bedarf, um zu einer angemessenen und flächendeckenden Vorbereitung zu gelangen, die zivile Experten auch nur annähernd auf das Vorbereitungs niveau von militärischen und zivilpolizeilichen Mitarbeitern bringt.

EU-Training für zivile Experten in Friedensmissionen – positive Impulse auch für die OSZE

Die auf den EU-Gipfeln in Feira (2000), Göteborg (2001) und insbesondere Thessaloniki (2003) beschlossene Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der Europäischen Union bezieht sich hauptsächlich auf die Entwicklung personeller Kapazitäten in den Bereichen Militär, Polizei und ziviler Expertise im Rahmen des weiter gefassten Krisenmanagements. Diese Kader sind für zukünftige EU-geführte Missionen vorgesehen, können aber auch Feldoperationen der Vereinten Nationen, der OSZE oder des Europarats zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission im Jahr 2001 das Projekt *Training für zivile Aspekte des Krisenmanagements* lanciert, das seither eine Vielzahl von Vorbereitungsmaßnahmen hervorgebracht hat. Die in der EU-Trainingsgruppe vereinten Ausbildungseinrichtungen aus neun EU-Staaten⁷ haben neben den auf OSZE-Schulungsstandards basierenden Grundkursen eine Reihe von Spezialisierungskursen für verschiedene zivile Schwerpunktbereiche entwickelt. Diese umfassen Themen

6 Die VN rekrutieren ziviles Personal direkt aufgrund individueller Bewerbungen, erwägen aber neuerdings unter Umständen auch auf Abordnung ziviler Experten zurückzugreifen.

7 Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Österreich, Danish School of Administration/Dänemark, Escuela Diplomática/Spanien, Abo Akademie Universität Helsinki/Finnland, Ecole nationale d'administration/Frankreich, Zentrum für internationale Friedenseinsätze/Deutschland, Scuola Superiore Sant'Anna/Italien, Folke Bernadotte Akademie/Schweden und Peaceworkers UK/Großbritannien.

wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung, zivile Verwaltung, Konflikttransformation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/Medienentwicklung sowie Missionsverwaltung. Die besondere Erfahrung der OSZE im zivilen Krisenmanagement wurde von Anfang an mit einbezogen und war maßgeblich an der Ausarbeitung und Durchführung der Grund- und Spezialisierungskurse beteiligt.

Wirft man einen Blick auf die im Jahre 2000 erstmals veröffentlichte OSZE-Personalbeschaffungsmatrix, die die zwölf wichtigsten Felder in Feldoperationen benötigter Expertise aufzeigt,⁸ so erschließt sich eine weitgehende Übereinstimmung der Betätigungsfelder von zivilen Experten in beiden Organisationen. Da die mittlerweile auf 25 angestiegenen Mitgliedstaaten der EU über 60 Prozent der in OSZE-Missionen entsandten Experten zur Verfügung stellen, werden diese Vorbereitungsmaßnahmen mittelfristig eine positive Auswirkung auf die Qualität des zivilen Personals auch in der OSZE haben. Kurzfristig sind allerdings einige strukturelle Hemmnisse der flexiblen Nutzung von vorbereitetem zivilem Personal zu beseitigen, wie z.B. die mangelnde gegenseitige Anerkennung von Vorbereitungsmaßnahmen. Obwohl die Zukunft dieses Projekts über 2004 hinaus noch ungewiss ist, hat die EU-Trainingsgruppe doch jetzt schon entscheidende weitergehende Impulse in Richtung einer systematischen Auswahl und Vorbereitung ziviler Experten für Einsätze im Krisenmanagement geleistet.

Die OSZE-Trainingsstrategie 2005-2007

Die sich alle drei Jahre wiederholende eingehende Diskussion zwischen dem OSZE-Trainingskoordinator und den Teilnehmerstaaten über die generelle Ausrichtung der im OSZE-Kontext durchzuführenden Trainingsmaßnahmen hat sich als geeignetes Mittel erwiesen, sämtliche Schulungsmaßnahmen an den sich laufend verändernden Bedürfnissen der Mitarbeiter im Sekretariat, in den Institutionen und in den Missionen zu orientieren und dafür auch die notwendige politische Unterstützung zu erhalten.

Der Bereich der Missionsvorbereitung, d.h. der erste und möglicherweise wichtigste Teil des Trainingszyklus, den ein Missionsmitarbeiter *idealerweise* durchläuft, wird auf Vorschlag des Trainingskoordinators in Zukunft innerhalb der Strategie deutlich aufgewertet. Im Rahmen der Verhandlungen über die Trainingsstrategie 2002-2004 wurde dieser Bereich nur ansatzweise gewürdigt (siehe oben), da einige Teilnehmerstaaten die Vorbereitung des gesamten abgeordneten Personals dem OSZE-Sekretariat anvertrauen wollten. Dies war jedoch nicht nur aus Kostengründen nicht konsensfähig. Der signifikante Anstieg von *predeployment training* in einigen Teilnehmerstaaten

8 Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Wahlen, Wirtschaft und Umwelt, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Medienentwicklung, politische Angelegenheiten, Verwaltung, Monitoring, militärische Angelegenheiten und zivile Polizei.

bestätigt jedoch die wachsende Einsicht, dass eine Grundversorgung an essenzieller Vorbereitung wegen des Zeitfaktors und nicht zuletzt aufgrund der Fürsorgepflicht im Entsendestaat stattfinden muss.

Allerdings verhindert im OSZE-Rahmen die fehlende Einbindung noch immer zahlreicher Teilnehmerstaaten ohne eigene Kapazitäten in diese Initiativen die Nutzung wichtiger Synergieeffekte. Eben diese Vernetzung, d.h. der Aufbau und die Unterstützung dieses Ausbildungsnetzwerks wird dem OSZE-Trainingskoordinator als Arbeitsschwerpunkt für die Jahre 2005-2007 aufgetragen.

Eine für den Herbst 2004 anvisierte OSZE-Schulungskonferenz, die die Verantwortlichen für Rekrutierung und Vorbereitung aus den Teilnehmerstaaten sowie Delegationen, Missionen und Partnerorganisationen zusammenführt, soll einen Dialog in Gang setzen, der letztendlich eine verstärkte Kooperation zwischen den Teilnehmerstaaten fördern soll. Noch zu nutzende Potenziale existieren auf breiter Front: So bieten fast alle nationalen Vorbereitungskurse bis zu einem gewissen Grad auch ausländischen Interessenten die Teilnahme an. Dies ist nicht nur aus didaktischen Gründen sinnvoll (da sich so schon in der Vorbereitung das Arbeiten in internationalen Teams üben lässt), sondern bietet auch denjenigen Staaten Möglichkeiten, für die es sich aufgrund niedriger Entsendezahlen und folglich fehlender kritischer Masse nicht lohnt, in nationale Vorbereitungsprogramme zu investieren. Durch gemeinsame Planung und besseren Informationsaustausch bekäme die schon im REACT-Kontext vorgeschlagene, aber nicht realisierte Vision der regionalen oder subregionalen Zusammenarbeit in der Vorbereitung ziviler Experten eine zweite Chance.

Das im Januar 2004 unterzeichnete *Memorandum of Understanding* zwischen der Diplomatischen Akademie der Russischen Föderation und dem OSZE-Sekretariat über die Unterstützung von Vorbereitungsmaßnahmen zugunsten zukünftiger russischer OSZE-Missionsmitglieder sei hier besonders erwähnt. Dabei leistet die OSZE-Trainingsabteilung nicht nur aktive Unterstützung und Beratung beim Aufbau eines russischen nationalen Ausbildungszentrums im Kontext der Diplomatischen Akademie, sondern fungiert auch als Katalysator für die Vernetzung mit Ausbildungseinrichtungen in anderen OSZE-Staaten. So ist eine Kooperation mit dem ZIF und weiteren Institutionen im Entstehen, die in den nächsten Jahren sicher ausgebaut werden wird.

Sicherheitstraining im Rahmen der Vorbereitung ist überlebenswichtig

Häufig wurde in der Vergangenheit die Notwendigkeit einer gründlichen Vorbereitung im Entsendestaat dadurch in Frage gestellt, dass man auf die Mitarbeiter-einführungen in den jeweiligen Organisationen hinwies und so eine (scheinbare) Überlappung oder gar Redundanz der Programme ausmachte. Erstens existiert zur Zeit eine verpflichtende Mitarbeiter-einführung in die

Organisation nur im Rahmen der OSZE und zweitens ist Letztere nicht mit Vorbereitungsmaßnahmen zu vergleichen; beide sollten aber sehr wohl aufeinander abgestimmt sein.

Predeployment training hat die übergeordnete Aufgabe, ausgewähltes ziviles Expertenpersonal „krisenfest“ zu machen, indem überlebenswichtige Kenntnisse und vor allem Fähigkeiten im Rahmen eines Sicherheitstrainings vermittelt werden. In einer Organisation, die nach dem Abordnungsprinzip Personal rekrutiert, liegt es eindeutig in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten, diese Grundversorgung sicherzustellen. Die Vermittlung von Fähigkeiten ist in Mitarbeiterintroduktionen in den jeweiligen Organisationen, wenn überhaupt, nur auf sehr oberflächliche Weise möglich, da es an der notwendigen Zeit mangelt. Die Grundlagen müssen schon vorhanden sein, wenn die jeweilige Organisation neue Mitarbeiter in die spezifischen Prozeduren, Arbeitsabläufe und Standards einführt. Um es an einem Beispiel zu erläutern: Ein Sicherheitsbriefing während der zentralen Einführung und ein weiteres in der jeweiligen Mission ist und bleibt eindeutige Verantwortung der aufnehmenden Organisation. Dass der zur Verfügung gestellte Experte mit Funkgeräten umgehen, ein allradgetriebenes Fahrzeug steuern und sich alleine im Gelände anhand eines Kompasses orientieren kann und sich einer eventuellen Minengefahr bewusst ist, darf vorausgesetzt werden. Der Sicherheitsaspekt kann nicht genügend hervorgehoben werden. Angesichts der exponentiell gestiegenen Gefährdung internationaler Missionsmitglieder darf es kein Nachlassen der Bemühungen einer wirklich flächendeckenden Vorbereitung von zivilen Experten geben, auch nicht im OSZE-Kontext, wo sich die Sicherheitslage glücklicherweise in den 18 Missionen in den letzten Jahren entgegen dem weltweiten Trend zunehmend verbessert hat. Die jüngsten Aufstände im Kosovo im März 2004 haben eindrucksvoll bestätigt, dass das zivile Personal in jedem Fall auf den *worst case* vorbereitet sein muss. Denn die Ereignisse und Entwicklungen in einem Kriseneinsatz sind *per se* schwerlich vorherzusagen. Es wäre daher in höchstem Maße unverantwortlich, wenn es zu einem Nachlassen oder gar zu Selbstgefälligkeit in Bezug auf die Vorbereitung ziviler Experten käme. Dies ist eine gemeinsame Verantwortung, deren sich die Entsendestaaten wie auch die aufnehmende Organisation bewusst sein müssen. Noch bleibt viel zu tun, bis dieser Gruppe die Beachtung und vor allem die entsprechenden Ressourcen zukommen, die ihr aufgrund objektiver Gegebenheiten und gesteigener Bedeutung zustehen.

Ist E-Voting relevant für die OSZE?

Fast zeitgleich mit der Vereinbarung des Textes einer Empfehlung zu juristischen, operativen und technischen Standards für *E-Voting* im Juli 2004 im Europarat in Straßburg wurde das Thema *E-Voting* (elektronisches Wählen) von den Teilnehmerstaaten der OSZE und vom BDIMR auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension über Wahlstandards und Wahlverpflichtungen in Wien erstmals breiter diskutiert. Dabei wurden auch Entwicklungsperspektiven der OSZE mit Blick auf *E-Voting* aufgezeigt. Die Haltung der Teilnehmer zum *E-Voting* war vorsichtig positiv.

Ausgangslage

E-Voting in seinen vielfältigen Formen hat während der letzten Jahre wachsende Verbreitung und zunehmendes Interesse erfahren. Zu den unterschiedlichen Akteuren zählen Staaten, internationale Organisationen, die Wissenschaft, einschließlich insbesondere ihrer juristischen Experten und Experten für Informations- und Kommunikationstechnologie, sowie die Industrie – mit unterschiedlichen und z.T. gegensätzlichen Zielen.²

In Bezug auf *E-Voting* fehlen derzeit noch eine einheitliche Terminologie und vielfach auch entsprechende Standards. Darauf soll in der Folge im Detail eingegangen werden. Darüber hinaus gibt es auch keinen breiten Konsens über die heutigen Möglichkeiten und den grundsätzlichen Nutzen der Einführung von *E-Voting*. Gründe dafür sind unterschiedliche wissenschaftliche Meinungen und vor allem eine generelle Abneigung gegen fundamentale Änderungen im Wahlrecht, vor allem wenn solche mit „unsichtbarer“ Technik verbunden sind. Resistenzen unterschiedlicher Art gegen *E-Voting* können auch seitens der politischen Opposition, einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder NGOs zum Ausdruck gebracht und eventuell instrumentalisiert werden.

Andererseits existiert in einzelnen Staaten und bei einzelnen Personengruppen ein erhebliches Interesse an der Einführung von *E-Voting*. Dieses kann u.a. durch den Wunsch nach einer effektiveren oder einfacheren Stimmab-

1 Die im vorliegenden Beitrag getroffenen Aussagen geben die persönliche Meinung des Autors wieder.

2 Z.B. Schnelligkeit (Marktführerschaft) gegenüber stufenweisem Vorgehen (Schaffung von Akzeptanz und Vertrauen), Bedienungskomfort gegenüber gesicherter Geheimhaltung; Einzelwissenschaftsentwicklung gegenüber integriertem und multidisziplinärem Vorgehen. Siehe auch den Versuch einer Koordinierungsfunktion durch OASIS, unter: <http://www.oasis-open.org>, insbesondere http://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=election.

gabe, mit kommerziellen oder wissenschaftlichen Interessen begründet sein. Die Positionen einzelner Staaten zum *E-Voting* spiegeln auch bei gleichen technischen Voraussetzungen ein jeweils unterschiedliches Verständnis von Staat, Behörden und Bürgern wider. Derartige kulturelle Faktoren stellen einen nicht unerheblichen Faktor jeder E-Voting-Diskussion dar.

Das Wahlrecht ist ein besonders schwieriger Rechtsbereich, der nicht nur jede Person und jede politische Gruppierung berührt, sondern auch Grundfragen der Demokratie. Wahlrechtsänderungen wird von den mitbestimmenden politischen Gruppen gewöhnlich nur dann zugestimmt, wenn sie einen Gewinn – oder ein *garantiertes* Nullsummenspiel – für die zustimmende Gruppe bedeuten. Das in vielen Ländern bestehende Erfordernis einer qualifizierten Parlamentsmehrheit für Wahlrechtsänderungen erschwert eine solche erheblich und kann für andere Zwecke missbraucht werden.

Zu diesen politischen und kulturellen Fragen treten noch solche rechtlicher und technischer Natur hinzu. Dies bedingt die Notwendigkeit des Zusammenspiels u.a. von Politikern, Verwaltung, Juristen und Technikern. Eine solche enge Zusammenarbeit unterschiedlicher Fachbereiche ist schwierig, aber unabdingbar, um alle Herausforderungen und deren mögliche Lösungen zu verstehen, zu meistern und die gefundenen Lösungen zu vermitteln.

Was ist „E-Voting“?

Der Begriff „E-Voting“ wird heute in der Öffentlichkeit für viele und sehr unterschiedliche Prozesse verwendet. Allen gemeinsam ist lediglich die Nutzung elektronischer Medien zur Einholung bzw. Abgabe von Meinungen.

Nicht mit *E-Voting* vermischt werden sollten unverbindliche elektronische Abstimmungen (*e-consultation*³) – Meinungserhebungen oder Meinungsumfragen – per Internet, so einfach durchzuführen und so vordergründig effizient diese auch erscheinen mögen. Diese Meinungserhebungen kranken vor allem daran, dass an ihnen nur Internet-Benutzer teilnehmen können und sie daher leicht ein verzerrtes Bild wiedergeben. Noch wichtiger ist, dass es sich um leichtfertig abgegebene und vor allem rechtlich unerhebliche Manifestationen von Meinungen handeln kann, die im Extremfall in die Kategorie *junk-*, *spam-*, oder *mouseclick-democracy* abgleiten können.

Ferner sollte die Diskussion über *E-Voting* nicht mit den Debatten über die Weiterentwicklung oder Ausweitung der Demokratie – vor allem in Richtung direkter(er) Demokratie (*e-democracy*, *e-participation*) – vermengt werden. Diese Debatten, so legitim sie sind, sollten außerhalb der ohnehin schwierigen Wahlrechtsfragen geführt werden.

Zur Klarstellung und Erleichterung der Diskussion sollte der Begriff „E-Voting“ ausschließlich für den Einsatz elektronischer Medien bei politischen

3 Im Gegensatz dazu kann der Begriff „e-poll“ sowohl für Wahlen als auch für Meinungsumfragen verwendet werden.

Wahlen und Referenden verwendet werden. Damit würde *E-Voting* für die Bürger eine Art der Stimmabgabe – und eventuell auch der Wähler- und Kandidatenregistrierung – bei allgemeinen Wahlen und für die Behörden eine Art der Datensammlung, -aufbewahrung und -verwaltung im Zusammenhang mit Wahlen darstellen. Als solches würde es sowohl in die Kategorie *e-government* als auch in die Kategorie *e-administration* – elektronischer Verkehr der Bürger mit den Behörden bzw. der Behörden untereinander – fallen und vor allem einen verbesserten (weil zusätzlichen) Service der Behörden für ihre Kunden darstellen.

Einfache Anwendungen von *E-Voting* sind ein (zentrales) elektronisches Wählerregister⁴ sowie die elektronische Ermittlung und Übermittlung von Wahlergebnissen. Eine weitere Möglichkeit sind mechanische Wahlmaschinen mit elektronischer Stimmzählung (und gegebenenfalls sofortiger Ergebnisweiterleitung) oder Wahlurnen, in deren Einwurfschlitze ein Lesegerät integriert ist, das die Stimmen sofort zählt und eventuell auch weiterleitet. Technisch schwieriger ist es, wenn der Stimmzettel in der Wahlzelle anstatt auf Papier auf einem Bildschirm zur Verfügung gestellt wird, vor allem, wenn viele Kandidatinnen und Kandidaten gleichzeitig präsentiert werden müssen.

Juristisch wie technisch noch schwieriger ist die Situation, wenn Wählerinnen und Wähler ohne physische Präsenz von Behördenvertretern elektronisch abstimmen, was als „*remote*“ oder „Distanz-*E-Voting*“ bezeichnet wird.⁵ Das Schwierigste dabei ist die elektronische Übermittlung des Stimmzettels an den Computer „nach Hause“ (oder ins Büro oder auch ins Flugzeug), wo er ausgefüllt und per Internet wieder an die Wahlkommission zurückgesandt wird („Distanz-Internet-Wahl“).⁶

Vereinfacht kann man zwei Hauptformen von *E-Voting* unterscheiden: *E-Voting* im Wahllokal – von Behördenvertretern physisch überwacht – und *E-Voting* von außerhalb, also Distanz-*E-Voting* (*remote e-voting*).⁷ Weitere Unterschiede in den Arten des *E-Voting* ergeben sich aus den eingesetzten Geräten und Datentransferwegen. Für *E-Voting* können zur Benutzung durch die Wähler unterschiedliche bereits existierende oder speziell für Wahlen entwi-

4 Ein solches Wählerregister kann auch elektronische Zugangsmöglichkeiten für die einzelnen Wahlkommissionen am Wahltag sowie elektronische Einsichts- und (Änderungs-)Antragsmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit beinhalten; siehe z.B. <https://oevf.aec.gov.au>.

5 Andere wiederum sprechen von Distanz-*E-Voting*, wenn elektronisch an einem anderen Ort als vor der örtlich zuständigen Wahlkommission gewählt wird.

6 Die Distanz-Internet-Wahl (*remote i-voting*) stellt sowohl eine Distanzwahl dar – d.h. die Stimmabgabe ohne physische Präsenz von Vertretern der Wahlbehörde (zur Authentifizierung der Wählerinnen und Wähler und zum Ausschluss physischen Zwangs bei der Stimmabgabe) – als auch eine Internet-Wahl, d.h. fehlende technische Kontrolle des Stimmgeräts durch staatliche Stellen und die Weiterleitung der Stimme ohne Kontrolle durch die Wahlbehörde, wobei – im Unterschied zur (Papier-)Briefwahl – die elektronische Weiterleitung nachvollziehbar ist (*I-Voting* umfasst in diesem Definitionsfall nicht Internet-Stimmabgabegeräte in Wahllokalen).

7 Eine Mischform wäre z.B. die behördliche Überwachung der Stimmabgabe an elektronischen Stimmabgabegeräten in Gemeindeämtern, Botschaften, Konsulaten und in staatlichen Postämtern.

ckelte Geräte eingesetzt werden: Wahlmaschinen, Computer, Tastentelefon, *Palm*-Geräte, Mobiltelefon oder Digital-TV-Apparate. Manche davon können sowohl in überwachter als auch nichtüberwachter Umgebung ihren Platz haben. Für *E-Voting* stehen ferner unterschiedliche Datentransferwege zur Verfügung: Telefon, Internet, staatliche und/oder private Netze oder auch der persönliche Transport von Datenträgern.

E-Voting birgt eine Reihe von Herausforderungen in verschiedenen Bereichen, von denen noch nicht alle gelöst sind. Es muss unter anderem *zweifelsfrei* sichergestellt sein, dass nur die berechtigten Wählerinnen und Wähler abstimmen (Identifizierung⁸ und Authentifizierung), dass sie physisch unbeeinflusst abstimmen, dass sie nur einmal abstimmen, dass ihre Stimmen auf dem Weg zur Wahlkommission nicht verfälscht werden (bzw. dass Fälschungen erkannt werden), dass ihre Stimmen in einer Weise ankommen, dass sie – zumindest ab einem bestimmten Zeitpunkt – nicht mit der stimmberechtigten Person in Verbindung gebracht (Anonymität aufgrund des Wahlgeheimnisses), jedoch einer parallelen wie nachträglichen Überprüfung unterzogen werden können (*audit trail*), und vieles andere mehr. Neben der Achtung der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze kommen einzelstaatliche Eigenheiten des Wahlrechts und dessen Durchführung hinzu,⁹ die elektronisch abzubilden sind, falls nicht anlässlich der Einführung von *E-Voting* auch das Wahlrecht an sich geändert wird.

Neben den möglichen technischen Lösungen besteht immer auch die Herausforderung, den Bürgern das jeweilige Verfahren verständlich zu machen, um das für die Einführung von *E-Voting* erforderliche Vertrauen zu erzeugen. Dieser Prozess wird im Allgemeinen einige Zeit und viel Informations- und Überzeugungsarbeit kosten, ist aber unabdingbar, um im Bereich allgemeiner Wahlen einen derartig neuen zusätzlichen Weg gehen zu können.

E-Voting im OSZE-Raum

E-Voting in seinen vielfältigen Formen findet im OSZE-Raum immer größere Verbreitung. Ob in der Wahlzelle, ob an öffentlich zugänglichen Orten oder ob vom Heimcomputer aus: *E-Voting* wird heute bereits geplant, getestet oder angewandt. Der Einsatz von *E-Voting* in der OSZE-Region wird in der folgenden Übersicht zusammenfassend dargestellt (Stand: Mitte 2004).

Beim geplanten oder bereits durchgeführten *E-Voting* seitens einzelner Teilnehmerstaaten sind zunächst zu unterscheiden:

8 Diese muss zumindest mittels zweier getrennter Elemente sichergestellt sein: eines Besitzobjekts (z.B. Wahlberechtigungskarte oder staatlich ausgegebene/anerkannte *Smartcard*) und eines Wissenslements (z.B. zugeteilte/frei gewählte PIN), die auch durch Elemente wie Barcodes und biometrische Daten ergänzt werden können.

9 Z.B. Listenwahl, Vorzugsstimmen unterschiedlicher Art, Erfordernis der persönlichen Wahl, Wahl durch Stellvertreter (*proxy voting*), Stimmabgabe vor dem Wahltag (*advance voting*), Zeugen/Bezeugung bei Briefwahl, mehrere Wahlgänge am selben Tag, Rechte von Kandidatenvertretern und unabhängigen in- und ausländischen Beobachtern u.a.

- der Volleinsatz von *E-Voting* bei bestimmten Wahlen (zumindest in einem bestimmten Gebiet oder für einen bestimmten Personenkreis),
- ein rechtsgültiger probeweiser Einsatz (Testwahlen/Echttests, so genannte „pilots“) und
- unverbindliche Testläufe (Wahltests, „tests“).

Darüber hinaus zu unterscheiden ist der Einsatz

- bei Gesamtstaatswahlen (Staatsoberhaupt, nationales Parlament, Europäisches Parlament) und gesamtstaatlichen Referenden,
- bei Regional- und Lokalwahlen sowie regionalen und lokalen Referenden sowie
- bei „nichtpolitischen“ Wahlen (Gesellschaftsgremien – wie Vorstände oder Aufsichtsräte –, Betriebsräte, Beiräte, Vereinsgremien), wobei solche des öffentlichen Rechts (z.B. Körperschaften) von privatrechtlichen (z.B. Vereinen) zu unterscheiden sind.

Im Allgemeinen kommt *E-Voting* derzeit vor allem einerseits bei rechtsverbindlichen Testwahlen („Echttests“) und unverbindlichen Wahltests, andererseits bei Regionalwahlen und -referenden sowie bei „nichtpolitischen“ Wahlen zum Einsatz. *E-Voting* in der Wahlzelle existiert allerdings bereits in breiterer Form bei Gesamtstaatswahlen in Belgien, den Niederlanden, den USA, Russland, Aserbaidschan¹⁰ und in Einzel- bzw. Testfällen z.B. auch in Deutschland, Kanada, Portugal und Dänemark.¹¹ Vorüberlegungen bzw. Pläne zum Einsatz nach erfolgreichen Testläufen gibt es in Irland, Portugal¹² und Kasachstan.¹³

Rechtsverbindliche Testwahlen (Echttests) mit *I-Voting* bei politischen Wahlen und Referenden wurden in den letzten Jahren bereits in England (Regionalwahlen seit 2002),¹⁴ der Schweiz (Regionalreferenden seit 2003),¹⁵ den Niederlanden (Wahlen zum Europäischen Parlament 2004) und Spanien (Lokalreferendum 2004) durchgeführt. Dazuzuzählen ist auch ein breiter *I-Voting*-Echttest bei der Wahl der Delegierten des Obersten Rates der Auslandsfranzosen (*Conseil supérieur des Français de l'étranger*, CSFE), einer öffentlichen Körperschaft, aus der zwölf Mitglieder des französischen Oberhauses hervorgehen und deren Wahlen daher als politisch einzustufen sind.

In Planung sind breiteres *I-Voting* in Estland (Lokalwahlen im Herbst 2005) und Spanien (eventuell EU-Referendum 2005). Das bei der US-Präsidentenwahl im November 2004 erstmals zum Einsatz vorgesehene *I-Voting*-

10 Aber auch in Brasilien, Paraguay und Indien.

11 Auch in Australien.

12 Tests seit 1997.

13 Ebenfalls in Mexiko, Venezuela, Peru und Kolumbien.

14 Siehe Übersicht zu 2003 unter: http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_608479.pdf, Details z.B. unter: Swindon, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_about/documents/page/odpm_about_608652.hcsp.

15 2003/2004 im Bereich des Kantons Genf (Anières, Cologny und Carouge).

System aus dem Ausland SERVE (*Secure Electronic Registration and Voting Experiment*) wurde im Frühjahr 2004 auf Eis gelegt. Frankreich plant einen behutsamen Übergang zum *I-Voting*, das zunächst bei Wahlen zu Institutionen öffentlichen Rechts (Arbeitsrichter, Berufsvereinigungen) und schließlich auch bei politischen Wahlen eingesetzt werden soll. Deutschland geht seinen Weg der unverbindlichen Tests und Echttests bei „nichtpolitischen Wahlen“ (Studenten-, Personalvertretungs-, Betriebsrats- und Seniorenbeiratswahlen) weiter. In der Schweiz werden in den Kantonen Zürich und Neuchâtel 2004/2005 weitere Tests beginnen.

Darüber hinaus haben einige weitere Länder bzw. Teilstaaten – darunter Frankreich,¹⁶ Italien,¹⁷ Katalonien,¹⁸ Spanien,¹⁹ Deutschland,²⁰ Österreich²¹ und Portugal – im staatlichen („politischen“) oder privaten („nichtpolitischen“) Bereich unverbindliche *I-Voting*-Tests durchgeführt.

Slowenien, Ungarn und Bulgarien verfügen über *E-Voting*-Konzepte in Form von Gesetzesentwürfen, die jedoch noch nicht die Zustimmung des jeweiligen Parlaments erhalten haben. Die Tschechische Republik und Rumänien haben Tests in Aussicht genommen. In Kanada besteht eine gesetzliche Ermächtigung, *E-Voting*-Studien und -Tests durchzuführen.

Eine Reihe weiterer Staaten – einschließlich Schwedens, Norwegens, Österreichs, Luxemburgs und Bulgariens – hat auf politischer oder Verwaltungsebene Kommissionen eingesetzt, die sich der Frage eines möglichen *E-Voting* widmen, oder bestehende Gremien mit dieser Frage betraut.²² Ihr Ziel ist es im Allgemeinen, vor raschen bzw. überhasteten Schritten, die zu inhaltlichen oder Vertrauensproblemen führen und somit dem grundsätzlichen Wunsch nach Einführung von *E-Voting* zuwiderlaufen könnten, auch über die Grenzen des eigenen Landes hinaus Fakten zu erheben, Wählerwünsche und technische Erfordernisse zu identifizieren, Machbarkeitsstudien in Auftrag zu geben und zu prüfen sowie gegebenenfalls *Roadmaps* zu erstellen.

In vielen Ländern sind Überlegungen und Aktivitäten zu *E-Voting* mit Bemühungen und Schritten zum *E-Government* verbunden. Hier spielt u.a. auch multilateral vereinbartes Vorgehen eine Rolle, wie z.B. im Rahmen der Aktionspläne *eEurope* der EU samt dem dazu eingeführten *benchmarking*.²³ Ein

16 Parlamentswahl Juni 2002 in Vandoeuvre-lès-Nancy und I-Referendum in Issy-les-Moulineaux im November 2002.

17 Z.B. bei den Lokalwahlen vom 17. November 2003 in Avellino, Campobasso und Cremona.

18 Auslandskatalanen konnten parallel zur Regionalparlamentswahl im November 2003 per Internet abstimmen; 730 Wählerinnen und Wähler haben davon Gebrauch gemacht.

19 Zuletzt parallel zur Parlamentswahl vom 14. März 2004 in Lugo (Mosteiro-Pol), Zamora und Toro (Zamora).

20 Siehe z.B. <http://www.i-vote.de> und <http://forschungsprojekt-wien.de>.

21 Siehe <http://www.e-voting.at>.

22 Z.B. Task Force E-Letzteburg, Commission Nationale de la Société de l'Informatique (CNSI), Luxemburg; und die im österreichischen Innenministerium eingerichtete Arbeitsgruppe *E-Voting*, die die rechtlichen, technischen und ökonomischen Erfordernisse für die Umsetzung eines möglichen *E-Voting*-Konzepts in Österreich feststellen soll; siehe <http://www.wahlinfo-bmaa.at> unter „E-Voting“.

23 Vgl. http://europa.eu.int/information_society/europe.

weiteres in einigen Staaten mit *E-Voting* in engem Zusammenhang stehendes Thema ist die elektronische Unterschrift („Signatur“), mittels derer auf elektronischem Weg rechtswirksam unterzeichnet werden kann. Auch dazu gibt es multilaterale Vorgaben der EU.²⁴

Neben gesetzlichen Regelungen und Verordnungen zu *E-Voting* in den einzelnen Ländern²⁵ und den jüngsten Empfehlungen des Europarats gibt es national wie international weitere relevante Quellen. Dazu zählen u.a. einzelstaatliche Vorgaben z.B. zum Datenschutz²⁶ und zu technischen Anforderungen.²⁷ Politisch relevant sind ferner staatliche oder nichtstaatliche *Roadmaps*²⁸ sowie Regierungsprogramme²⁹ zur Einführung von *E-Voting*. Von besonderer Wichtigkeit, auch für Dritte, sind Durchführungsberichte zu abgeschlossenen Projekten, vor allem wenn sie transparent angelegt sind und auch andere, von der Projektleitung unabhängige Meinungen beinhalten.

Inzwischen liegt eine Reihe wissenschaftlicher Studien zu verschiedenen Aspekten von *E-Voting* vor.³⁰ Manche dieser Studien erfuhren eine so große öffentliche bzw. politische Aufmerksamkeit, dass 2004 aufgrund ihrer Ergebnisse sogar *E-Voting*-Projekte eingefroren wurden (USA, Irland).³¹

Aus dem multilateralen Bereich ist der Bericht der Kommission für Demokratie durch Recht, der so genannten „Venedig-Kommission“, über die Vereinbarkeit von Distanzwahl und *E-Voting* mit den Vorgaben der Dokumente

24 Siehe Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen.

25 Z.B. Art. 27a bis 27q, Schweizer Verordnung über die politischen Rechte, in Verbindung mit der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, beides mit Wirkung vom 1. Januar 2003; Großbritannien: Part II, Representation of the People Act 2000, und z.B. The Sheffield (Electronic Voting Scheme) Order 2003; niederländische Interim Rules on Experiments Conducted as part of the Remote Electronic Voting Project (Remote Electronic Voting Experiments Act) vom Frühjahr 2004 sowie Paragraph 34, Absätze 4 und 5, österreichisches Hochschulerschulgesetz 1998, BGBl. I Nr. 22/1999 wie geändert durch BGBl. I Nr. 18/2001 mit 6. März 2001.

26 Vgl hierzu die französische Commission nationale de l'informatique et des libertés in ihrer Délibération no 03-036 du 1er juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique, unter: [http://www.cnil.fr/index.php?id=1356&delib\[uid\]=12&cHash=d4482266b8](http://www.cnil.fr/index.php?id=1356&delib[uid]=12&cHash=d4482266b8).

27 Z.B. Online-Wahlssysteme für nichtparlamentarische Wahlen: Anforderungskatalog, Physikalisch-technische Bundesanstalt, Berlin, April 2004.

28 Z.B. Schweiz und England; nicht- bzw. halbstaatlich: z.B. Recommandation du Forum des droits sur l'internet, Quel avenir pour le vote électronique en France? vom 26. September 2003, unter: <http://www.foruminternet.org/recommandations/lire.phtml?id=651>.

29 Z.B. aus der deutschen Koalitionsvereinbarung: „Zur Unterstützung politischer Entscheidungsprozesse gehört die Nutzung des Internets für alle – als Teil der e-Demokratie. Diesem Ziel dient auch die Erprobung von Online-Wahlen unterhalb der staatlichen Wahlen“, unter: http://www.bundesregierung.de/Bundesregierung/Koalitionsvertrag-I.-Praeambel_1774/VIII.-Sicherheit_-Toleranz-und.htm.

30 Z.B. jüngst Alexander Prosser/Robert Krimmer (Hrsg.), Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2004.

31 Z.B. David Jefferson/Aviel D. Rubin/Barbara Simons/David Wagner, A Security Analysis of the Secure Electronic Registration and Voting Experiment (SERVE), 20. Januar 2004, unter: <http://www.servesecurityreport.org>, sowie Margaret McGaley/J. Paul Gibson, Electronic Voting: A Safety Critical System; Department of Computer Science, National University of Ireland, Maynooth, März 2003, unter: <http://www.cs.may.ie/research/reports/2003/nuim-cs-tr-2003-02.pdf>.

des Europarats zu erwähnen.³² Er kommt zu dem Schluss, dass eine Distanzwahl bei der Beachtung bestimmter vorbeugender Maßnahmen in Bezug auf Briefwahl und *E-Voting* mit den Standards des Europarats durchaus vereinbar ist. *E-Voting* ohne Überwachung durch amtliche Wahlorgane sei hingegen nur dann vereinbar, wenn es sicher und verlässlich sei. Vor allem müsse sichergestellt sein, dass die Wahlentscheidung vor dem Absenden durch den Wähler korrigiert werden kann, dass er eine Bestätigung über die Stimmabgabe erhält und dass das System transparent ist.

Standards des Europarats

Nach rund eineinhalbjähriger Arbeit wurde am 6. Juli 2004 der Text der *Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats über juristische, operationelle und technische Standards des E-Voting* sowie des *Explanatory Memorandum* auf Expertenebene angenommen.³³ Dieser Text stellt erste multilaterale Standards zu *E-Voting* dar, womit der Europarat in diesem Thema zum Meinungsführer wurde.³⁴ Er wurde in Zusammenarbeit von Experten unterschiedlicher Disziplinen in kürzester Zeit erarbeitet, ohne dass sie auf einer einschlägigen Ausgangsbasis aufbauen konnten. Die Empfehlung wurde am 30. September 2004 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen.

Die Empfehlung enthält ausgehend von den allgemein anerkannten Wahlgrundsätzen *e-voting*-spezifische juristische und operationelle Standards sowie technische Vorgaben, die von den Mitgliedstaaten zu befolgen sind, wenn sie *E-Voting* einsetzen. Infolge ihrer technischen Vorgaben wendet sie sich auch indirekt an die informations- und kommunikationstechnologische Industrie, deren Produkte den Vorgaben entsprechen müssen, damit sie von den Mitgliedstaaten des Europarats angekauft werden können.

Eine Aussage über die Notwendigkeit oder Nützlichkeit von *E-Voting* wird in der Empfehlung nicht getroffen. Die Empfehlung enthält jedoch eine Liste von Gründen, aus denen einzelne Staaten Interesse an *E-Voting* haben. Aufgrund unterschiedlicher wahlrechtlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten

32 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Requirements of the Documents of the Council of Europe, on the basis of a contribution by Mr. Christoph Grabenwarter (substitute member, Austria), 12.-13. März 2004, Doc. CDL-AD(2004)012, unter: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)012-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)012-e.pdf).

33 Text unter: <http://www.coe.int/democracy> bzw. direkt unter: [http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/02_Draft_Recommendation/IP1\(2004\)31EdraftREC_e-voting.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/02_Draft_Recommendation/IP1(2004)31EdraftREC_e-voting.asp#TopOfPage) sowie unter: http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_e-voting/05_5FExplanatory%5Fmemorandum/.

34 Der EU fehlen – mit Ausnahme weniger grundsätzlicher Themen zu den Wahlen zum Europäischen Parlament – Kompetenzen im Wahlrecht. Die Europäische Kommission hat eine Reihe früher *E-Voting*-Testprojekte finanziell unterstützt und plant im Anschluss an ihr *eDemocracy*-Seminar (Brüssel, 12./13. Februar 2004), unter: http://europa.eu.int/information_society/programmes/egov_rd/events/edemocracy_seminar/agenda/index_en.htm, weitere derartige Förderungen.

stellt die Empfehlung lediglich *Mindeststandards* dar, zu denen zusätzliche innerstaatliche Vorgaben für *E-Voting* und *E-Voting*-Geräte treten können.

Die Empfehlung geht über klassisches *E-Voting* hinaus, da sie sich vielfach auch auf *E-Elections* – politische Wahlen und Referenden – bezieht, bei denen elektronische Mittel in *irgendeiner* Wahlphase (nicht notwendigerweise oder nur bei der Stimmabgabe) verwendet werden.

E-Voting muss gemäß der Empfehlung alle Prinzipien demokratischer Wahlen respektieren und ebenso verlässlich und sicher sein wie nichtelektronische Wahlen. Mitgliedstaaten sollten bei Einführung von *E-Voting* ihre Gesetzgebung daraufhin überprüfen, ob eventuell Anpassungen an neue Gegebenheiten und Bedrohungen, z.B. im Straf-, Datenschutz- und Wahlbeobachtungsrecht, notwendig sind.

Um dem Europarat bzw. seinen Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, zwei Jahre nach Annahme der Empfehlung eventuell weitere Schritte in Bezug auf *E-Voting* im Rahmen des Europarats zu unternehmen, sollen die Mitgliedstaaten dann ihre Politik und Erfahrungen mit *E-Voting* und dieser Empfehlung überprüfen und das Ergebnis dieser Prüfung dem Sekretariat des Europarats mitteilen.

Im juristischen Teil der Empfehlung werden die Wahlgrundsätze auf *E-Voting* angewendet und daraus entsprechende Standards für *E-Voting* definiert. Danach werden 35 juristische Standards zu Transparenz, Verifizierbarkeit und Sicherheit festgelegt. Im operationellen Teil werden 25 Standards zu Notifikation, Stimmberechtigten, Kandidaten, Stimmabgabe, Resultaten und Überprüfung vereinbart. Die 52 technischen Vorgaben beziehen sich auf Zugang, Interoperabilität (zwischen unterschiedlichen technischen Systemen), Systembetrieb, Sicherheit (aufgeschlüsselt nach den einzelnen Wahlphasen), Überprüfung und Zertifizierung.

E-Voting als Thema des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension im Juli 2004

Am 15. und 16. Juli 2004 fand in Wien das Zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension der OSZE über Wahlstandards und -verpflichtungen statt. Hauptinhalt des Treffens war es, allgemeine Wahlprinzipien, bestehende OSZE-Verpflichtungen und „*best practices*“ für demokratische Wahlen zu diskutieren.

Ausgangspunkt der Veranstaltung war u.a. ein schon einige Jahre zurückliegender russischer Vorschlag, Wahlfragen umfassend und in Bezug auf *alle* OSZE-Teilnehmerstaaten zu behandeln. Der Ständige Rat war daraufhin bereits vom OSZE-Ministerrat in Porto am 7. Dezember 2002 aufgefordert worden, die Notwendigkeit der Erarbeitung zusätzlicher Verpflichtungen be-

züglich Wahlen zu prüfen.³⁵ Diese Aufforderung wiederholte der Ministerrat in Maastricht am 2. Dezember 2003 und beauftragte darüber hinaus das BDIMR, nach Verbesserungsmöglichkeiten bei der Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der in den Wahlbeobachtungsberichten des BDIMR abgegebenen Empfehlungen zu suchen.³⁶

Das Thema des Wiener Seminars wurde in drei aufeinanderfolgenden Sitzungen zum OSZE/BDIMR-Fortschrittsbericht 2003 zu bestehenden Verpflichtungen bezüglich demokratischer Wahlen in OSZE-Teilnehmerstaaten, zur Durchführung bestehender OSZE-Verpflichtungen bezüglich demokratischer Wahlen und von Folgemaßnahmen entsprechend den OSZE/BDIMR-Empfehlungen sowie zur Identifizierung möglicher Gebiete zur Ergänzung bestehender OSZE-Verpflichtungen und die eventuelle Notwendigkeit zusätzlicher Verpflichtungen behandelt. Zu letzterem war *E-Voting* bereits in der annotierten Tagesordnung erwähnt worden.

Als Arbeitspapiere lagen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern die BDIMR-Dokumente „*Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*“ vom Oktober 2003 und „*Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States: A Progress Report*“³⁷ sowie das BDIMR-Diskussionspapier „*Election Principles and Existing OSCE Commitments for Democratic Elections*“³⁸ vor. Im Diskussionspapier wurden einzelne Wahlfragen dargestellt, unter dem Gesichtspunkt der OSZE-Verpflichtungen sowie der Erfahrungen des BDIMR beleuchtet und Anregungen dazu unterbreitet. Zu elektronischem Wählen und Stimmzählen, einer der „zukünftigen Herausforderungen“, wird angemerkt, dass diese Verfahren nur zur Beschleunigung der Prozesse und Verringerung des Papieraufwands eingesetzt werden sowie alle herkömmlichen Elemente und Optionen aufweisen sollten. Technologien dürften keine neuen Erfordernisse oder Beschränkungen mit sich bringen, die Auswirkungen auf die Ausübung des Wahlrechts haben könnten.

Staaten sollten bereits vor der Einführung von *E-Voting* die umfangreichen technischen Voraussetzungen zur Sicherstellung richtiger Wahlergebnisse gewährleisten können und das Vertrauen der Bürger gewonnen haben. Als notwendige Vorsichtsmaßnahmen werden effektive Beschwerdemöglichkeiten und die Möglichkeit einer manuellen Stimmauszählungsüberprüfung angeführt. Darüber hinaus müssen die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit haben, ihre elektronische Stimmabgabe vor deren Absendung zu ändern, und der elektronische Stimmzettel müsse vor seiner Absendung ausgedruckt werden. Auch werden die gleichzeitige Erstellung eines Papierausdrucks nach

35 Vgl. OSZE, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 494.

36 OSZE, Elftes Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, Beschluss Nr. 5/03, Wahlen (MC.DEC/5/03), S. 86, unter: <http://www.osce.org>.

37 ODIHR.GAL/39/03.

38 PC.SHDM.GAL/7/04 vom 9. Juli 2004.

der tatsächlichen Stimmabgabe sowie die Möglichkeit einer manuellen Auszählung angeregt. Unabhängig von der Art des eingesetzten *E-Voting*-Systems müssten alle Auszählergebnisse detailliert aufgeschlüsselt und auf kleinste Einheiten heruntergebrochen sowohl den Vertretern der Kandidaten und Beobachtern zugänglich sein als auch veröffentlicht werden.

Beim Wiener Treffen wurde *E-Voting* von einer Reihe von Teilnehmern angesprochen. Der Tenor dabei war interessiert und generell positiv, eine Befassung der OSZE mit dem Thema wurde befürwortet. Die Schweiz, Kasachstan und Aserbaidschan erläuterten ihre *E-Voting*-Systeme und -Überlegungen, andere Teilnehmer behandelten Fragen der elektronischen Wählerverzeichnisse. Die Überbetonung der Papierausdrucke im Diskussionspapier des BDIMR wurde von zwei Seiten kritisiert.³⁹ Österreich merkte u.a. an, dass Transparenz, Vertrauen und Öffentlichkeit durch maximale Offenheit erzeugt werden können und müssen: keine Staats-, keine Unternehmensgeheimnisse! Der Staat müsse Herr des Verfahrens sein und bleiben, das Vertrauen der Wählerschaft und der Opposition zu *E-Voting* sei unbedingte Voraussetzung für dessen Einführung, und die Hauptherausforderungen lägen in Wähleridentifikation und -authentifizierung einerseits und Stimmanonymität und Stimmnachverfolgung (*audit trail*) andererseits.

Entwicklungsmöglichkeiten in der OSZE

Die OSZE, die sich von Beginn an stets als vorausschauende und „progressive“ Institution erwiesen hat, kann sich der Realität des *E-Voting* in ihren Teilnehmerstaaten nicht verschließen. Ob und inwiefern sie als Organisation darauf Bezug nehmen soll, ist eine andere Frage.

Es ist wohl kaum Aufgabe der OSZE, über die Nützlichkeit oder Möglichkeit der Einführung von *E-Voting* an sich zu befinden. Auch kann sie nicht darüber entscheiden, auf welchem Wege Teilnehmerstaaten *E-Voting* am besten einführen könnten.⁴⁰

Angesichts der vorliegenden *E-Voting*-Standards des Europarats sollte, um Doppelarbeit zu vermeiden, derzeit kein OSZE-*Standard-setting*-Prozess zu *E-Voting* eingeleitet werden. Jedoch könnten die Standards des Europarats (auch) von denjenigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht Mitglied im Europarat sind, geprüft und im Rahmen der OSZE eine Meinung dazu abgegeben werden. Das wäre auch für die in Aussicht genommene Überprüfung der

39 Die wiederholte Betonung von Papierausdrucken gibt nur eine der vielen wissenschaftlichen Meinungen wieder und kann sich wohl nur auf *E-Voting* im Wahllokal beziehen. Die dahinterliegenden Fragen könnten auch anderweitig gelöst werden. Der Rekurs auf Papier an sich meistert nicht die bestehenden Herausforderungen.

40 Skizzierte Hinweise zu Letzterem vom Autor: *E-Voting: International Developments and Lessons Learnt*, in: Alexander Prosser/Robert Krimmer (Hrsg.), *Electronic Voting in Europe - Technology, Law, Politics and Society*, Lecture Notes in Informatics (LNI), vol. P-47, Gesellschaft für Informatik, Bonn 2004, S. 31-42, hier: S. 40f.

Empfehlungen nützlich, die nach zwei Jahren im Rahmen des Europarats erfolgen soll.

Die OSZE könnte sich stattdessen sinn- und verdienstvoll mit Implementierungsfragen von *E-Voting* befassen. Ein nützlich und bereits vorhandenes Instrument dazu könnten zunächst die Wahlbeobachtungsmissionen des BDIMR darstellen.⁴¹

E-Voting ist nicht auf „westliche“ Staaten beschränkt, aber selbst wenn es so wäre, würde dies BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen dort nicht ausschließen, wie jüngste Beispiele beweisen (Großbritannien, USA). Formen von *E-Voting* werden bereits heute auch im östlichen Bereich des OSZE-Raums z.T. eingesetzt (Russland, Aserbaidschan), z.T. sind sie geplant (Kasachstan). In Staaten, in denen Wahlergebnisse des Öfteren von der Opposition oder internationalen Institutionen kritisiert oder gar angezweifelt werden, bedarf es besonderer Beobachtung des *E-Voting*, das den Bürgerinnen und Bürgern oft weniger transparent und vertraut ist als eine herkömmliche Wahl mit Stimmzetteln.

Hier wäre Bedarf an der Schaffung oder Beschaffung entsprechender Expertise gegeben. Dazu können – wie zu anderen Wahlbeobachtungsfragen auch – sowohl Fragenkataloge als auch ein *Pool* qualifizierter internationaler Expertinnen und Experten aus den Bereichen Wahlrecht, Informations- und Kommunikationstechnologie und Wahlpraxis dienen. Die OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen würden dadurch in die Lage versetzt, nach qualifizierter Prüfung der *E-Voting*-Systeme in Theorie und Praxis entweder Kritik zu üben und Verbesserungsvorschläge zu machen oder bestehende Zweifel Dritter zu beseitigen.

Nachfolgend wird ein vom Autor erarbeiteter Fragenkatalog zu *E-Voting* vorgestellt, der Teilnehmerstaaten, die *E-Voting* einführen (oder es von dritter Seite bewerten lassen) wollen, vor dessen internationaler Beurteilung zwecks Vorausinformation zur Beantwortung vorgelegt werden könnte.

41 Ein erster Schritt dazu scheint bereits die BDIMR-Beobachtungsmission der Präsidentschaftswahlen in Kasachstan vom 19. September 2004 darzustellen, zu der Folgendes angekündigt wurde: „Die Wahlbeobachter werden die Stimmabgabe, die Auszählung und die Aufstellung der Ergebnisse, *einschließlich des möglichen Einsatzes von Informationstechnologien* in diesen wichtigen Elementen des Wahlvorgangs, überwachen.“ (Hervorhebung durch den Autor; eigene Übersetzung); unter: http://www.osce.org/news/show_news.php?ut=2&id=4280.

Basis-Fragebogen für E-Voting

Die zuständige nationale Behörde ist eingeladen, die Fragen – soweit zutreffend – im Detail zu beantworten. Die in Klammern angegebenen Möglichkeiten sollen dabei nur als Hinweise bzw. Möglichkeiten dienen, die durch weitere/andere ergänzt werden können. Weitergehende nationale Texte wären willkommen.

1. Art des eingesetzten „*E-Voting*“
 - 1.1. Kurze Beschreibung des benutzten Systems
 - 1.2. An welchen Orten wird das System eingesetzt (im Wahllokal/außerhalb des Wahllokals)?
 - 1.3. Art des Einsatz (rechtsgültig/nur unverbindlicher Test)
2. Welche Wahlen und Personen sind betroffen?
 - 2.1. Welche Wahlen/Referenden sind betroffen?
 - 2.2. Welche Personen sind zu *E-Voting* berechtigt (jeder Wähler und jede Wählerin/bestimmte Gruppen)?
 - 2.3. Unter welchen Bedingungen können diese Personen *E-Voting* benutzen (separate Beantragung/Anmeldung [auf Papier/per Post/elektronisch]/ ohne vorhergehende Mitteilung)?
3. Bei *E-Voting* im Wahllokal
 - 3.1. Nur im üblichen (d.h. geographisch zuständigen) Wahllokal oder in jedem Wahllokal, das *E-Voting* anbietet?
 - 3.2. Art der Stimmabgabe (Papier und Stift, Scanner in physischer Urne, mechanische/elektronische Maschine, PC, Papierausdruck der abgegebenen Stimme ...)
 - 3.3. Aufbewahrung der abgegebenen Stimmen (physische Urne/in Maschinen der einzelnen Wahllokale/elektronische Direktweiterleitung an Wahlbehörde)
 - 3.4. Datenweiterleitung elektronischer Stimmen (mittels *hardware module*/elektronisch)
 - 3.5. Ort der Aufbewahrung/Zählung elektronischer Stimmzettel
4. Bei Distanz-*E-Voting* (d.h. außerhalb von Wahllokalen)
 - 4.1. (Von) wo (z.B. Gemeindeamt, Postamt, Supermarkt, „zu Hause“ ... – gibt es im Fall öffentlich zugänglicher Plätze eine Überwachung durch [Wahl-]Behörden?)?
 - 4.2. Während welchen Zeitraums (... identisch mit Papierstimmabgabe in Wahllokalen?)?

- 4.3. Auf/via welchem/n Objekt/s (behördlich, behördlich zertifiziert, privat – Kiosk/PC/Telefon [Nummerneintippen/SMS]/Digital-TV/...)?
 - 4.4. Wähleridentifizierung und -authentifizierung (username/password[s] – wie erhalten [E-Mail, Post]?; *Smartcards*; Benutzung digitaler Zertifikate/elektronischer Signatur)
 - 4.5. Kanal/Kanäle für Datenweiterleitung (Post, Internet, Telefon [welcher Art?], Digital-TV ...)
 - 4.6. Ort(e) der Stimmenspeicherung/-zählung
5. Wie werden die Prinzipien der allgemeinen, gleichen, freien und geheimen Wahl umgesetzt/gesichert?
 6. Erstellung, Aufbewahrung/Speicherung und Zugang zu Wahlberechtigtenlisten (auf Papier/elektronische Speicherung/Papierausdrucke – Direktzugang durch Wahlkommissionsmitglieder/öffentlicher Zugang)
 7. Art der Kandidatenregistrierung (persönlich/auf Papier/elektronisch)
 8. Möglichkeit der Nachzählung (elektronisch/manuell, mittels desselben/eines anderen elektronischen Systems)
9. Konsultationen mit Kandidat[en/politischen Parteien] zum *E-Voting*-System (wie/wann/welche Teilnahme/welche Reaktionen/welches *Follow-up*?)
 10. Sprachen auf für *E-Voting* benutzten Objekten/Websites
 11. Information und Training der Wahlberechtigten (wie/wann/Testsites)
12. Zugang für Beobachter zu einzelnen Schritten und technischen Elementen des *E-Voting* (Kandidaten- bzw. Parteienbeobachter/unabhängige, inländische/internationale – Umfang des Zugangs)
 13. Eingesetzte Hardware (Lieferant[en], [unabhängige] Tests, Zertifizierungen ...)
 14. Eingesetzte Software (Lieferant[en], [unabhängige] Tests, Zertifizierungen, Veröffentlichung ...)
 15. Umfang des Einsatzes von *E-Voting* (inkl. Zahl/Prozentsatz der Wahllokale/Wahlberechtigten)
 16. Risikoeinschätzung (unternommen, Resultate, Veröffentlichung)
 17. Verfolgbarkeit (*audit trails*) der elektronischen Stimmen
 18. Vorhergehende Tests (Zahl, Umfang, Anlass, feindlicher Charakter, Veröffentlichung, Umsetzung der gemachten Erfahrungen)
 19. Frühere Nutzung von *E-Voting* im Land (selbes System/anderes System/gemachte Erfahrungen/Reaktion der Öffentlichkeit/*Follow-up*/in einem anderen Land)
 20. Möglichkeit/Bedingung einer *End-to-end*-Überprüfung, *ex ante* und *ex post*

21. Zuständige Behörde(n) für Sicherheit und Einsetzbarkeit/Einsatz des Systems
22. Institution und Datum der Zertifizierung des Systems (unabhängige Institution? ... einmalig /wiederholt/regelmäßig)
23. Gründe der Einführung von *E-Voting*
24. Strategien/Aktionspläne/*Roadmaps*/Zeitplan für Einführung (b. Texte beifügen)
25. In die Entwicklungs-/Umsetzungsstrategien und Aktivitäten eingebundene Personen/-gruppen (inkl. Wissenschaft, Opposition, Zivilgesellschaft/NGOs ...)
26. Rechtliche Regelungen (von welcher Institution erlassen, Datum, Texte – b. beifügen)
27. Umsetzung nationaler Standards (welche, von welcher Institution erlassen, Umfang der Umsetzung)
28. Umsetzung internationaler Standards (insbesondere des Europarats, sowie IKT- und Web-Standards), unabhängig von Verbindlichkeit
29. Internationale Zusammenarbeit (multilaterale Vereinbarungen/individuelle Partner/*Zeitrahen*/*Follow-up*)

Die OSZE und die Antikorruptionsbewegung in Armenien

Die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Transparency International

Einführung

Die OSZE-Büro in Eriwan und das *Center for Regional Development/Transparency International (CRD/TI) Armenia* arbeiten seit 2000 zusammen. Das OSZE-Büro in Eriwan wurde im Februar 2000 eröffnet. Sein Mandat erstreckt sich auf alle Dimensionen der OSZE und umfasst somit die menschlichen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte von Sicherheit und Stabilität. In den ersten Monaten war das Büro vor allem damit beschäftigt, partnerschaftliche Beziehungen zu staatlichen, parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Armenien aufzubauen. Das neu eröffnete Büro betrachtete es als eine seiner vorrangigen Aufgaben, sich an der Bekämpfung der Korruption zu beteiligen.

Schon bald nach der Gründung des CRD im Juli 2000 wandte sich die Leitung des Zentrums mit der Bitte um Unterstützung für seine erste Initiative, eine Südkaukasus-Konferenz zum Thema „Gute Regierungsführung durch regionale Kooperation“, an das OSZE-Büro in Eriwan. Angesichts der Bedeutung, die grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit im Südkaukasus zukommt, sagte der damalige Leiter des OSZE-Büros in Eriwan, Botschafter Roy Reeve, zu, auf der Veranstaltung im Oktober 2000 einen Vortrag zu halten. Im Anschluss an die Konferenz, auf der auch das Thema Korruption diskutiert wurde, bot das Sekretariat von *Transparency International (TI)* dem CRD an, TI-Partner in Armenien zu werden. Im darauffolgenden Jahr, im Oktober 2001, wurde die Organisation als nationale Sektion von TI in Armenien akkreditiert.

Seit seiner Gründung im Jahr 1993 setzt sich TI, eine der anerkanntesten nichtstaatlichen Organisationen überhaupt, weltweit für den Kampf gegen die Korruption ein. Um dieses Ziel zu erreichen, ist TI global, regional und national aktiv. Auf internationaler Ebene führt TI Aufklärungskampagnen zu den schädlichen Folgen von Korruption durch, setzt sich für politische Reformen ein, wirkt auf die Implementierung multilateraler Übereinkünfte hin und überwacht anschließend deren Einhaltung durch Regierungen, Unternehmen und Banken. Auf Landesebene arbeiten die weltweit in rund 100 Ländern tätigen nationalen TI-Sektionen darauf hin, Verantwortlichkeit und Transparenz zu erhöhen, beobachten das Verhalten maßgeblicher Institutionen und drängen überparteilich auf notwendige Reformen. Eine der wichtigsten Her-

ausforderungen für TI auf globaler Ebene bestand stets darin, sich selbst so zu organisieren, dass die jeweiligen Partnerorganisationen voneinander lernen und profitieren können, um so weltweit Kapazitäten zur wirksameren Bekämpfung der Korruption aufzubauen.

Der vorliegende Beitrag stellt vier Aspekte der erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen dem OSZE-Büro in Eriwan und dem CRD/TI Armenien vor. Das Spektrum der Zusammenarbeit beider Organisationen reicht heute von regelmäßigen Beratungen und Treffen zu Themen, die mit der Bekämpfung von Korruption zusammenhängen, bis hin zu spezifischen Projekten und Initiativen, die u.a. dazu dienen sollen, die Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Reformen zur Korruptionsbekämpfung zu erhöhen, das öffentliche Bewusstsein für Umweltprobleme zu schärfen, Wahlen zu beobachten und die Wahlgesetzgebung zu verbessern sowie die regionale Kooperation zu erleichtern. Das CRD/TI Armenien nimmt regelmäßig an OSZE-Treffen, -Workshops und -Konferenzen teil. Im Juli 2003 vergab das CRD/TI Armenien in Anerkennung der führenden Rolle, die das OSZE-Büro in Eriwan und dessen Leitung bei der Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Bekämpfung der Korruption spielen, den erstmals verliehenen Preis für herausragende Beiträge zur Entwicklung der Antikorruptionsbewegung in Armenien an Botschafter Reeve.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Politik

Bereits einige Monate nach der Eröffnung des Büros wurde deutlich, dass es dringend notwendig war, die nationale und die internationale Unterstützung bei der Bekämpfung der Korruption und die entsprechenden Aktionen in Armenien besser zu koordinieren. Botschafter Reeve ergriff die Initiative und gründete eine Gemeinsame Arbeitsgruppe unter der Ägide des OSZE-Büros in Eriwan. Sie besteht aus Vertretern diplomatischer Missionen und internationaler Organisationen und soll eine übergreifende Strategie zur Korruptionsbekämpfung entwickeln, um die Hilfe wirksamer zu gestalten und Doppelarbeit zu vermeiden. Das Büro bemüht sich auch um die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Massenmedien am Kampf gegen die Korruption und arbeitet eng mit der örtlichen Sektion von TI zusammen.¹

Im Juli 2002 verfasste eine Gruppe internationaler und armenischer Experten, die aus Mitteln der Weltbank, die insgesamt 300.000 US-Dollar zur Verfügung gestellt hatte, finanziert wurde, ein Strategiepapier zur Korruptionsbekämpfung und übergab es dem Antikorruptionsausschuss, der 2001 unter dem Vorsitz des armenischen Ministerpräsidenten Andranik Margarjan gegründet worden war. Das Papier wurde ausführlich von den in der Gemein-

1 Siehe z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2001 über die Aktivitäten der OSZE, SEC.DOC/3/01, 26. November 2001, S. 48 und 49.

samen Arbeitsgruppe vertretenen internationalen Organisationen erörtert. Mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen, die Mitglieder des im März 2001 unter dem Dach des CRD/TI Armenien gegründeten nationalen NGO-Bündnisses gegen Korruption sind, hatten Gelegenheit, gegenüber der von der Regierung eingesetzten Arbeitsgruppe zu der ersten Fassung des Strategiepapiers Stellung zu nehmen.

In den folgenden Monaten wurde die Strategie zwar überarbeitet, danach jedoch weder veröffentlicht noch diskutiert. Die Arbeiten an dem Entwurf kamen dann im Zuge des sechsmonatigen Wahlkampfs und der Wahlen zwischen Januar und Mai 2003 zum Erliegen. Die neue Koalitionsregierung, die im Juni 2003 von den drei Parteien, die über die Stimmenmehrheit im Parlament verfügten, gebildet wurde, verabschiedete im November 2003 ein neues Strategieprogramm zur Korruptionsbekämpfung und einen Aktionsplan zu dessen Umsetzung, ohne dass zuvor eine öffentliche Diskussion stattgefunden hatte. Der Öffentlichkeit wurde die Strategie erst nach ihrer Verabschiedung, im Dezember 2003, vorgestellt. Das bedeutete einen herben Rückschlag für den Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Regierung in Armenien – trotz der intensiven Bemühungen des OSZE-Büros in Eriwan, einen solchen Dialog gerade auch in diesem Bereich zu fördern.

Im Januar 2004 gab das CRD/TI Armenien eine öffentliche Erklärung ab, in der es hieß, dass jegliche Strategie wirkungslos bliebe, solange die grundsätzlichen Prinzipien der Korruptionsbekämpfung – Transparenz, Verantwortlichkeit und Partizipation – nicht gewährleistet seien. Die Strategie selbst weist gravierende Schwächen auf, die von Vertretern des CRD/TI Armenien bei verschiedenen Gelegenheiten auch öffentlich kritisiert wurden. Obwohl auch andere NGOs gegenüber der armenischen Regierung Kritik äußerten, wurde die Strategie bislang nicht weiter überarbeitet.

Ein anderer Aspekt der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem CRD/TI Armenien hängt mit dem Aktionsplan zur Bekämpfung der Korruption für Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kirgisistan, die Russische Föderation, Tadschikistan und die Ukraine zusammen, der auf der fünften Jahrestagung des Antikorruptionsnetzwerkes für Volkswirtschaften im Übergang (*Anti-Corruption Network for Transitional Economies*, ACN) der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) im September 2003 in Istanbul angenommen wurde. Der Aktionsplan verpflichtet die genannten Länder zur Erarbeitung von Rechtsvorschriften und zur Schaffung von Institutionen zur Bekämpfung der Korruption mit dem Ziel, die Transparenz im öffentlichen Dienst zu erhöhen, die Unernehmensethik zu fördern und die aktive öffentliche Beteiligung am Entscheidungsprozess zu gewährleisten.

Nach der Istanbul Tagung organisierte die OECD mehrere Folgetreffen zur Prüfung der von den Regierungen der dem Aktionsplan beigetretenen Staaten vorbereiteten Entwürfe der so genannten Statusberichte. Diese Berichte sollen den aktuellen Stand des Rechtssystems und der Institutionen in jedem

Land anhand bestimmter, vom ACN erarbeiteter Kriterien wiedergeben. Der armenische Berichtsentwurf wurde auf dem zweiten Überprüfungstreffen in Paris im Juni 2004 vorgelegt. Zuvor hatten Vertreter der OSZE das CRD/IT Armenien um einen Kommentar zu dem Berichtsentwurf aus zivilgesellschaftlicher Sicht gebeten. Das OSZE-Büro in Eriwan unterstützte die Teilnahme eines Experten des CRD/TI Armenien an dem Pariser Treffen, auf dem die Stellungnahmen von CED/TI Armenien unter allen Teilnehmern verteilt wurden. Ein Vertreter des CRD/IT gab eine alternative Beurteilung des Berichtsentwurfs ab und beteiligte sich an der Erarbeitung der zusammenfassenden Bewertung und der Empfehlungen der Experten der OECD und der Mitglieder der offiziellen armenischen Regierungsdelegation.

Das CRD/TI Armenien setzt sich ebenso engagiert für die weitere Überwachung der Umsetzung der im Zusammenhang mit dem OECD-Aktionsplan zur Bekämpfung der Korruption ausgesprochenen Empfehlungen ein wie für andere Verpflichtungen, die Armenien im Rahmen entsprechender internationaler Übereinkünfte und aufgrund seiner Mitgliedschaft in verschiedenen internationalen Institutionen übernommen hat. Die Überprüfung, ob und inwieweit Armenien seinen internationalen Verpflichtungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung nachkommt, wurde inzwischen dem Ausschuss zur Überwachung der Umsetzung der Strategie zur Korruptionsbekämpfung, der im Juli 2004 innerhalb des staatlichen Antikorruptionsrates unter dem Ministerpräsidenten eingerichtet wurde, übertragen. Das CRD/TI Armenien erhielt den Status eines ständigen Mitglieds in dem Ausschuss, was zu einem großen Teil der Unterstützung des OSZE-Büros in Eriwan und insbesondere seines gegenwärtigen Leiters, Botschafter Wladimir Pryachin, zu verdanken ist. Andere NGOs gehören dem Ausschuss auf Rotationsbasis an, wovon starke Impulse für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Überwachung der Implementierung der Antikorruptionspolitik ausgehen. Von dem OSZE-Büro in Eriwan wird erwartet, dass es auch künftig eine positive Rolle spielen wird.

Die Gewährleistung des Zugang zu Informationen über die Umwelt

Ein zweiter wichtiger Bereich der Zusammenarbeit und Konsultation zwischen dem OSZE-Büro in Eriwan und dem CRD/TI Armenien sind Umweltfragen. Das Büro hat die Ratifizierung des UNECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Konvention) durch Armenien entschieden gefördert und dabei durch die Zusammenführung von interessierten Regierungsstellen, NGOs und internationalen Akteuren eine führende Rolle gespielt.

Zu den größten Erfolgen des OSZE-Büros in Eriwan im Umweltbereich gehört das öffentliche Umweltinformationszentrum, das 2002 in Zusammenar-

beit mit dem armenischen Naturschutzministerium eingerichtet werden konnte. Das armenische Århus-Zentrum, wie es auch genannt wird, war das erste seiner Art in der Region und ist Vorbild für die Einrichtung ähnlicher Zentren in anderen Ländern. Ziel des Zentrums ist es, die Grundprinzipien der Århus-Konvention für den Zugang zu Informationen und die Mitwirkung der Öffentlichkeit an umweltpolitischen Entscheidungen zu fördern.

Ein Mitarbeiter des CRD/TI Armenien gehört dem Expertenbeirat des armenischen Århus-Zentrums an und war von September 2002 bis Januar 2004 dessen erster Koordinator. Bei der Ausarbeitung der Strategie und eines Plans für die künftige Tätigkeit des Zentrums arbeitete er eng mit dem OSZE-Büro in Eriwan zusammen. Ein weiterer Vertreter des CRD/TI stellte auf dem dritten Vorbereitungsseminar zum Zwölften OSZE-Wirtschaftsforum in Bischkek die Rolle des armenischen Århus-Zentrums bei der Umsetzung der Strategie „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ vor.

Das erste Projekt unter Federführung des Århus-Zentrums mit dem Titel „*Who is who* in Armeniens Umwelt?“ wurde 2002 vom CRD/TI Armenien mit Unterstützung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) und des OSZE-Büros in Eriwan durchgeführt. Aus dem Projekt ging ein gedrucktes Verzeichnis aller in den zuständigen staatlichen Einrichtungen gesammelten und archivierten umweltrelevanten Daten hervor, ein Handbuch mit Meta-Informationen, das Daten über mehr als 70 staatliche Einrichtungen enthält. Ziel des Projekts war es, die Umsetzung der Århus-Konvention in Armenien zu fördern und die Bedeutung des armenischen Århus-Zentrums dadurch zu erhöhen, dass es allen interessierten Parteien als Quelle für Daten- und Informationsmaterial zur Verfügung steht.

Das OSZE-Büro in Eriwan unterstützte auch eine andere Projektidee des CRD/TI Armenien, bei der es um die Verbesserung der Gesetzgebung im Bereich Umweltbewertung ging. Das Projekt wurde später von der britischen Regierung finanziert. Das OSZE-Büro half darüber hinaus dem Bündnis armenischer NGOs, dem auch das CRD/TI Armenien angehört, einen Dialog zwischen Regierungsorganisationen und NGOs über Umweltprobleme, insbesondere im Bereich Stadtentwicklung, in Eriwan ins Leben zu rufen.

Die OSZE fördert des Weiteren die öffentliche Debatte über sicherheitsrelevante Umweltfragen als Faktor regionaler Stabilität. Ein Mitarbeiter des CRD/TI Armenien nahm an dem OSZE-Seminar „Stärkung der Rolle der OSZE im Bereich Umwelt und Sicherheit“ im Juli 2001 in Berlin sowie am dritten Vorbereitungsseminar für das Zehnte OSZE-Wirtschaftsforum zum Thema „Stärkung der Rolle nichtsstaatlicher Organisationen bei der Förderung regionaler Kooperation im Zusammenhang mit Wasser“ im April 2002 in Baku teil.

Angesichts der Sachkompetenz und der Anerkennung, die sie inzwischen erworben hat, sollte die OSZE ihre Führungsrolle in den erwähnten Bereichen ihrer Wirtschafts- und Umweltdimension beibehalten und stärken. Jedoch müsste der Aspekt der Nachhaltigkeit der Bemühungen der OSZE noch stär-

ker in den Mittelpunkt gerückt werden. Insbesondere sollte das derzeitige Managementmodell des Århus-Zentrums noch einmal überdacht werden; ein anderer Rahmen könnte auch der Tätigkeit des Zentrums vielleicht noch größere Nachhaltigkeit verleihen. Auch sollte die Diskussion sicherheitsrelevanter Umweltprobleme etwas mehr in Richtung praktischer Schritte zur Stärkung relevanter Institutionen und zur Durchführung konkreter Projekte geführt werden. Angesichts des fehlenden politischen Willens, wirklichen Zugang zu Informationen und echte Mitwirkung der Öffentlichkeit an umweltpolitischen Entscheidungen zu gewähren, sollte die OSZE sich stärker für den Dialog zwischen Regierung und Zivilgesellschaft im Allgemeinen sowie in Umweltangelegenheiten im Besonderen einsetzen.

Wahlbeobachtung und Verbesserung der Wahlgesetzgebung

Im Jahr 2003 konnten in Armenien sowohl massive Verstöße gegen die Wahlgesetze als auch schwerwiegende Verletzungen der bürgerlichen Grundfreiheiten festgestellt werden. Da auch die Wahlbeobachtung zu den Aufgaben der OSZE gehört, spielten die OSZE und ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) eine wesentliche Rolle bei der Beobachtung der letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Armenien, zu denen sie eine Stellungnahme hinsichtlich der Einhaltung internationaler Standards abgaben.² Westliche Beobachter, einheimische NGOs und Medienvertreter stellten u.a. fest, dass Kandidaten der Opposition die Registrierung verweigert wurde, Kommissionsmitglieder und Vertreter der Oppositionsparteien in der Kommission bedroht oder entfernt und die Unterstützer mehrerer Kandidaten eingeschüchtert und schikaniert wurden; die Medienfreiheit wurde eingeschränkt, Journalisten teilweise misshandelt; des Weiteren registrierten die Beobachter den Missbrauch staatlicher Ressourcen, Stimmenkauf, das Vollstopfen der Wahlurnen, fehlerhafte Stimmabgabe und Stimmenauszählung sowie die Bestechung von Kommissionsmitgliedern.³

Gemeinsam mit anderen Beobachtern überwachte das CRD/TI Armenien im Rahmen des Projekts „Beobachtung der Wahlkampffinanzierung politischer Parteien“, das vom *Open Society Institute* finanziert wurde, auch die armenischen Parlamentswahlen im Mai 2003. Das CRD/TI Armenien arbeitete mit elf Parteien und Blöcken zusammen und nahm Kontakt mit der Zentralen Wahlkommission und Vertretern von Medien und Verlagen auf. Die Projektteams trafen mehrfach mit Peter Eicher, dem Leiter der Wahlbeobachtermission des OSZE/BDIMR, und Lord Russell-Johnston, dem Präsidenten der

2 OSCE/ODIHR, Final Report on the Presidential Elections in Armenia, 28. April 2003.

3 Siehe hierzu die Websites von hetqonline, Investigative Journalists of Armenia, unter: <http://www.hetq.am>, Yerevan Press Club, unter: <http://www.ypc.am>, sowie des CRD/TI Armenia unter: <http://www.transparency.am>.

Parlamentarischen Versammlung des Europarats, zusammen, um wichtige Fragen zu erörtern, die es während der Wahlen zu beachten galt.

Die Ergebnisse der Wahlbeobachtung durch das CRD/TI Armenien⁴ haben gezeigt, dass politischer Wettbewerb in Armenien ein Wettrennen um die Macht geworden ist und so die grundlegenden Werte des Parteiensystems ausgehöhlt hat. Die Parteienfinanzierung wird zunehmend zu einer Arena für politische Korruption. Die schlechte wirtschaftliche Lage, ein unausgereiftes Parteiensystem, eine unterentwickelte politische Kultur und das generelle Misstrauen gegenüber Politikern schränken die Möglichkeiten, Spenden von seriösen Unterstützern zu bekommen, erheblich ein. Unter solchen Bedingungen sind die Parteien gezwungen, auf illegalem Wege oder mit unlauteren Methoden an Geld zu kommen, wobei sie es vermeiden, ihre Einkünfte offen zu legen, sich aber gleichzeitig von Geldgebern abhängig machen, die im Gegenzug die ein oder andere Gefälligkeit erwarten.

Andererseits gibt es auch genügend Gelegenheiten zur Korruption bei den Parteiausgaben. Die Ergebnisse des Projekts haben gezeigt, dass die drei derzeitigen Regierungsparteien die zulässigen Ausgaben für den Wahlkampf erheblich überschritten haben; zwar stimmten auch die Angaben anderer Parteien nicht mit den Ergebnissen der Beobachtung überein, aber in geringerem Ausmaß. Erwähnenswert ist, dass eine der (Oppositions-)Parteien dem Projektteam seriöse Zahlen genannt hat. In einigen Fällen waren zwar die Unterlagen korrekt geführt, dennoch wurden Diskrepanzen zwischen den von den Parteien übermittelten Finanzierungsberichten und den Resultaten unabhängiger Beobachter festgestellt (z.B. für Fernsehwerbung). Gravierende Verstöße wurden auch in Bezug auf Werbebroschüren und anderes Wahlkampfmaterial sowie Wahlkampfveranstaltungen registriert.

Wesentlich mehr Geld als angegeben wandten einige Parteien im Wahlkampf für dubiose Transaktionen auf, um z.B. Steuerzahlungen zu umgehen oder die Herkunft von Spenden zu verschleiern; auch wurden heimliche Preisnachlässe oder „Deals“ mit Dienstleistern ausgehandelt. Die Parteiführer verwiesen hier auf eine mangelhafte Gesetzeslage, die die finanziellen Mittel begrenze und die Parteien so dazu veranlasse, die Gesetze zu umgehen. Andere wiederum meinten, das Wahlgesetz selbst lasse zuviel Raum für Misswirtschaft und Fehlinterpretationen. Ausgehend von den Ergebnissen der Beobachtung und den Gesprächen mit politischen Parteien und internationalen Experten gab das CRD/TI Armenien konkrete Empfehlungen für Änderungen am Wahlgesetz ab, die darauf abzielen, ein transparentes, nachprüfbares und faires System der Wahlkampffinanzierung zu fördern.⁵

Das OSZE-Büro in Eriwan wurde ebenso wie die Arbeitsgruppe Wahlen, die es aus den Vertretern interessierter internationaler Organisationen gebildet hatte, regelmäßig über die Beobachtungsergebnisse des CRD/TI Armenien

4 Siehe hierzu: CRD/TI Armenia, Monitoring of the 2003 National Assembly Election Campaign Finances, Eriwan, 2003.

5 Siehe hierzu ebenfalls die Website der armenischen TI-Sektion, a.a.O. (Anm. 3).

informiert. Die aus dem Projekt hervorgegangenen Empfehlungen wurden der Venedig-Kommission des Europarats über das OSZE-Büro in Eriwan zur Begutachtung zugeleitet. Vertreter des CRD/TI Armenien präsentierten ihre Empfehlungen auch auf einem NGO-Treffen, das im Januar 2004 vom OSZE-Büro organisiert worden war, um Fragen im Zusammenhang mit Wahlen zu erörtern, sowie anlässlich eines Runden Tisches zur Wahlreform in Armenien, der im Februar 2004 gemeinsam vom BDIMR, vom OSZE-Büro in Eriwan, von der Venedig-Kommission des Europarats und der Vertretung des Europarats in Armenien veranstaltet wurde.

Fast ein Jahr nach den Wahlen manifestierte sich die Rivalität zwischen den Regierungsparteien und der Opposition u.a. in Kundgebungen der Opposition und deren Parlamentsboykott, in politischer Unterdrückung, der Verhaftung und Einschüchterung von Anhängern der Opposition und allgemeiner Frustration bei den Bürgern. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, dass das OSZE-Büro in Eriwan den in letzter Zeit in Armenien festzustellenden gravierenden Verletzungen der Menschenrechte und demokratischen Freiheiten gebührend Aufmerksamkeit schenkt. Das Büro sollte zudem nicht nur bei der Erarbeitung des neuen armenischen Wahlgesetzes eng mit den Behörden zusammenarbeiten, sondern sich auch verstärkt um den Aufbau institutioneller Kapazitäten für dessen Implementierung und die Beobachtung der Vorbereitungen auf die nächsten Wahlen unter aktiver Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft und der Medien bemühen. Anderenfalls dürfte es schwierig werden zu vermeiden, dass auch die nächsten Wahlen erhebliche Mängel aufweisen, was die derzeitige politische Krise im Lande unvermeidlich vertiefen und seine demokratische Entwicklung noch weiter verzögern würde.

Förderung regionaler Zusammenarbeit und Stabilität

Der vierte Bereich der Kooperation zwischen dem OSZE-Büro in Eriwan und dem CRD/TI Armenien ist die Förderung regionaler Zusammenarbeit und Stabilität. Wie bereits erwähnt hatte das OSZE-Büro das CRD kurz nach dessen Gründung bei der Vorbereitung und Durchführung einer Südkaukasus-Konferenz zum Thema „Gute Regierungsführung durch regionale Kooperation“ unterstützt, die im Oktober 2000 in Eriwan stattfand und vom amerikanischen Außenministerium finanziert wurde. Auf der Konferenz diskutierten Absolventen amerikanischer Universitäten in der Region mit Experten aus den USA, Frankreich und Deutschland über Fragen und Probleme im Zusammenhang mit Korruption. Eines der wichtigsten Ergebnisse der Konferenz war die Idee eines gemeinsamen Projekts zur Förderung von Transparenz in den Zollbehörden der Region, das später vom Südkaukasus-Kooperationsprogramm der *Eurasia Foundation* finanziert und vom CRD/TI Armenien gemeinsam mit der aserbaidjanischen Stiftung zur Entwicklung des

Unternehmertums und der georgischen Vereinigung junger Ökonomen in den Jahren 2001 und 2002 erfolgreich durchgeführt wurde.

Der Erfolg der Konferenz, an der auch ein Vertreter des Sekretariats von TI teilgenommen hatte, weckte das Interesse der Organisation an einer Zusammenarbeit mit dem CRD als armenischer Partner-NGO zur Bekämpfung der Korruption. Kurz nach der Konferenz, im November 2000, wurden Vertreter des CRD zu Gesprächen mit dem Vorsitzenden von TI, Peter Eigen, und Miklos Marschall, dem TI-Regionaldirektor, über eine mögliche Kooperation nach Tiflis/Georgien eingeladen. Im Dezember 2000 wurde das CRD TI-Partnerorganisation, im Mai 2001 erhielt es den Status einer nationalen Sektion im Aufbau und im Oktober 2001 die Akkreditierung als TI Armenien.

Im September 2001 organisierte das CRD/TI Armenien eine weitere regionale Veranstaltung, einen TI-Workshop unter dem Motto „Bekämpfung der Korruption durch regionale Kooperation“, der vom TI-Sekretariat finanziert und von den OSZE-Büros in Eriwan und Baku sowie der OSZE-Mission in Georgien mit großem Engagement unterstützt wurde. Während des Workshops, an dem auch Mitarbeiter der drei genannten OSZE-Einrichtungen teilnahmen, analysierten Experten aus den nationalen TI-Sektionen Aserbaidschans, Georgiens, Russlands und Armeniens gemeinsam mit Vertretern des TI-Sekretariats, armenischer Regierungsstellen sowie nichtstaatlicher und internationaler Organisationen die Lage in der Region und entwarfen mehrere gemeinsame Projekte. Bei dieser Gelegenheit organisierte das OSZE-Büro in Eriwan ein Treffen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Vertretern des TI-Sekretariats und des CRD/TI Armenien, um sich u.a. über die Ziele und Aktivitäten von TI zu informieren und gemeinsame Interessen bei der Unterstützung konkreter regionaler Projekte herauszufinden.

Im Juni 2004 veranstaltete TI in Eriwan das erste Regionaltreffen für Europa und Zentralasien überhaupt. Vorrangiges Ziel dieser Initiative, das unmittelbar mit der Wahl des Veranstaltungsortes zusammenhing, war es, sich konstruktiv mit den immensen Herausforderungen, denen sich der Südkaukasus gegenüber sieht, auseinander zu setzen und den Regierungen und der Zivilgesellschaft in der Region Unterstützung und die Nutzung der großen Erfahrung von TI als globaler Bewegung anzubieten. Eine Veranstaltung von solch großer regionaler Bedeutung und mit entsprechend reger regionaler Beteiligung fand erstmals in der Geschichte von TI statt. Auf ihr trafen sich über 130 Teilnehmer aus 26 Ländern Europas und Zentralasiens, darunter Vertreter nationaler TI-Sektionen und des TI-Sekretariats, lokale und internationale Experten, Regierungsvertreter sowie Vertreter nichtstaatlicher und internationaler Organisationen und der Medien.

Aufgrund der umfangreichen Berichterstattung in den Medien erreichte die Veranstaltung, dass dem Problem der Korruption in der Region deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Sie konnte darüber hinaus die Öffentlichkeit über laufende Antikorruptionsprogramme in zahlreichen europäischen und zentralasiatischen Ländern informieren und bewährte internationale

Praktiken vorstellen. Das OSZE-Büro in Eriwan war nicht nur eine der ersten in Armenien tätigen internationalen Einrichtungen, die bereit waren, diese regionale Initiative zu finanzieren, sondern wandte sich zugleich an alle Organisationen, die Mitglieder der Gemeinsamen Arbeitsgruppe waren, um sie zur Unterstützung des Treffens zu animieren. Die Veranstaltung war geprägt von der beispiellosen Unterstützung durch internationale Organisationen wie die OSZE, den Europarat, die EU und das *Open Society Institute* sowie die britische, Schweizer, deutsche und die US-amerikanische Regierung und viele andere mehr. Damit war ein solides Fundament für die zukünftige Zusammenarbeit zwischen verschiedenen internationalen Akteuren zur Förderung der Antikorruptionsbewegung in der Region gelegt.

Die OSZE beschloss darüber hinaus, gemeinsam mit der *Eurasia Foundation* ein zweites gemeinsames Projekt des CRD/TI Armenien und seiner regionalen Partner mit dem Titel „Handelserleichterungen im Südkaukasus“ zu finanzieren. Ausgehend von der Überlegung, dass wirtschaftliche Stabilisierung zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Herstellung von Sicherheit in der Region gehört, beteiligen sich die OSZE-Büros in Armenien und Aserbaidschan sowie die OSZE-Mission in Georgien aktiv an der Durchführung des 2004 und 2005 laufenden Projekts, das u.a. darauf abzielt, die Gegebenheiten in den Zollbehörden und anderen für Export und Import relevanten staatlichen Stellen zu analysieren, die wichtigsten Probleme von nationaler und regionaler Bedeutung zu erkennen und ein regionales Diskussionsforum für die entsprechenden Behördenvertreter und Geschäftsleute zur Verfügung zu stellen.

Trotz einiger positiver Entwicklungen in Richtung auf Handelserleichterungen in der Region behindern eine mangelhafte Gesetzgebung und unklare Verfahrensweisen, unzureichende Strafverfolgung, ein Mangel an Transparenz und ein lückenhafter Informationsaustausch im Verbund mit der weit verbreiteten Korruption nach wie vor das Wirtschaftswachstum in Armenien und seinen Nachbarländern. Neben anderen Faktoren beeinträchtigen auch Regionalkonflikte die wirtschaftliche Stabilität des Südkaukasus. Die OSZE sollte den Beitrag nutzen, den nichtstaatliche Organisationen mit dem unverstellten Blick des Außenstehenden und mit ihrer neutralen, unpolitischen Haltung zur Erleichterung des Dialogs zwischen den Ländern als ersten Schritt in Richtung auf eine tatsächliche wirtschaftliche Stabilisierung leisten können. Die nationalen Regierungen sollten von der Staatengemeinschaft gezwungen werden, den deklaratorischen Statements endlich konkrete Taten folgen zu lassen; gleichzeitig muss die Zivilgesellschaft in den Ländern der Region wirksamer in die Überwachung der Reformprozesse einbezogen werden, indem ihnen über regionale Netzwerke Informationen zugänglich gemacht, praktikable Mechanismen eingerichtet und gemeinsame Lösungen in den entsprechenden Bereichen gefunden werden.

Schlussfolgerung

Armenien wird weltweit als ein sehr korruptes Land wahrgenommen und liegt im TI- Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perceptions Index*, CPI) 2004 auf Rang 82 (von 146 Ländern) mit einem Punktwert von 3.1 (auf einer Bewertungsskala von 0 bis 10).⁶ Korruption gehört zu den gravierendsten Faktoren, die die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes hemmen und so auch die regionale Sicherheit im Südkaukasus beeinträchtigen. Die Zivilgesellschaft ist für die Bekämpfung der Korruption ebenso wichtig wie die politische Führung eines Landes für die Gewährleistung der Wirksamkeit der Korruptionsbekämpfung in der Region. In dieser Hinsicht ist die Zusammenarbeit zwischen dem CRD/TI Armenien und dem OSZE-Büro in Eriwan das beste Beispiel für die Förderung einer vielfältigen Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen Reformen in fast allen Tätigkeitsbereichen OSZE in Armenien.

Neben allem bislang Erwähnten hat das OSZE-Büro das CRD/TI Armenien auch bei der Durchführung und Veröffentlichung einer Meinungsumfrage zur Einschätzung der Korruption in Armenien,⁷ der Produktion und Ausstrahlung von Filmen gegen die Korruption, der Teilnahme an zahlreichen Konferenzen und Workshops in Armenien und im Ausland wie z.B. dem Achten Implementierungstreffen der OSZE zu Fragen der menschlichen Dimension im Oktober 2003 in Warschau, dem Neunten OSZE-Wirtschaftsforum im Mai 2001 in Prag und den entsprechenden Vorbereitungs- und Folge seminaren in Bukarest im März 2001 und im Juli 2002 unterstützt und ihm dabei geholfen, auch für verschiedene andere Initiativen und Projekte Unterstützung einzuwerben. Den Experten des CRD/TI Armenien wurde angeboten, eine Meinungsumfrage zur Arbeit der Polizeidienststelle in Arabkir im Rahmen des OSZE-Polizeiunterstützungsprogramms⁸ und Seminare zu „rechtlichen Aspekten der Antikorruptionspolitik“ im Zuge des Trainingsprogramms für Mitarbeiter und Experten des armenischen Parlaments durchzuführen.

Indessen sind noch wesentlich mehr Anstrengungen und Engagement zur Unterstützung der Antikorruptionsbewegung in Armenien notwendig. Die – vor allem mit den Wahlen von 2003 zusammenhängenden – politischen Entwicklungen der letzten zwei Jahre haben zu zunehmender Rivalität zwischen der Regierungskoalition und den Oppositionsparteien, zu allgemeiner Frustration

6 Vgl. Transparency International, Deutsches Chapter e.V., Corruption Perception Index 2004, unter: http://www.transparency.de/Tabellarisches_Ranking.542.0.html. Der Korruptionswahrnehmungsindex bezieht sich auf das von erfahrenen Geschäftspersonen und Länderanalysten wahrgenommene Ausmaß der Korruption und rangiert zwischen 10 (frei von Korruption) und 0 (extrem von Korruption befallen).

7 Center for Regional Development/Transparency International Armenia, Country Corruption Assessment: Public Opinion Survey, Eriwan 2002, auch unter: <http://www.transparency.am/Website/Publications/Survey/Survey-eng.pdf>.

8 Center for Regional Development/Transparency International Armenia, Arabkir Police Department Performance: Public Opinion Poll, Program Report, OSZE, Eriwan 2004, auch unter: http://www.osce.org/documents/oy/2004/01/2332_en.pdf.

und zu Misstrauen in der Öffentlichkeit geführt. Die Menschen sehen keinen echten politischen Willen, demokratische Reformen zu beschleunigen und die Korruption im Lande einzudämmen, was ja nicht nur die Verabschiedung von Strategien und Gesetzen oder die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen und Einrichtungen voraussetzt, sondern auch tiefgreifende Maßnahmen zur Aufdeckung von Rechtsverletzungen und zur Bestrafung der Verantwortlichen, zur Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und sozialer Chancengleichheit, zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und zur Verbesserung des Lebensstandards erfordert.

Zu den Grundvoraussetzungen dafür, eine Mitgliedschaft Armeniens in der EU überhaupt nur in Betracht zu ziehen, gehört eine deutliche Erhöhung der Transparenz und der Verantwortlichkeit des Regierungssystems bzw. die Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten. Unter diesen Bedingungen muss die Regierung beweisen, dass ihr erklärter Wille zur Durchführung echter demokratischer Reformen kein bloßes Lippenbekenntnis ist. Und genau hier kann die Zivilgesellschaft, kann insbesondere das CRD/TI Armenien zum Wächter über die Durchführung wirksamer Reformen werden, das öffentliche Bewusstsein schärfen und die Partizipation der Öffentlichkeit erhöhen sowie einen wertvollen Beitrag zur Bildung einer demokratischen Regierung und zum Aufbau einer offenen Gesellschaft leisten. In dieser Hinsicht sollte die OSZE sowohl den Regierungsinstitutionen als auch den zivilgesellschaftlichen Organisationen helfen, aus den Erfahrungen der hochentwickelten westlichen Nationen zu lernen, diese Erfahrungen an die Besonderheiten des Landes und der Region anzupassen und eine Partnerschaft zwischen Staat und Gesellschaft zu entwickeln, die dazu dient, die dauerhafte demokratische Entwicklung Armeniens zu gewährleisten.

Der „Helsinki-Coup“: Vorbild für die amerikanische Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient?¹

Als der amerikanische Präsident am 1. Mai 2003 der Besetzung des Flugzeugträgers *USS Abraham Lincoln* eröffnete, dass die offiziellen Kampfhandlungen im Irak „weitgehend beendet“ seien, dürfte er noch geglaubt haben, dass vom erzwungenen Regimewechsel des besiegten Irak ein Signal für die Demokratisierung der gesamten Region des Vorderen Orients² ausgehen werde.³ Auf den Widerstand, der die selbst ernannten Befreier im Zweistromland erwartete, waren sie nicht vorbereitet. Ein halbes Jahr später – der Glanz des militärischen Sieges war verblasst, Terroristen verbreiteten Furcht und Schrecken im Lande und die politische Neuordnung war zur Geisel der Konkurrenz zwischen ethnischen, tribalen und religiösen Autoritäten um die Schaltstellen der Macht geworden – besserte Washington nach. Allein auf die Dominotheorie, nach der mit dem Sturz Saddam Husseins die Götterdämmerung für die autokratischen Regime in der Nachbarschaft angebrochen sei, mochte sich die US-Administration nicht länger verlassen.

Eine neue „Vorwärtsstrategie“

In einer programmatischen Rede vor Mitgliedern der Stiftung „*National Endowment for Democracy*“ in Washington erklärte George W. Bush am 6. November 2003 die Demokratisierung des Vorderen Orients zu einem Schwerpunkt amerikanischer Sicherheitspolitik.⁴ Zwei Wochen später wiederholte er im Londoner Whitehall Palace die Grundidee einer „Vorwärtsstrategie für Freiheit im Nahen Osten“⁵: In einem freien und demokratischen Vorderen Orient würden die Quellen von Hass und Terror versiegen; die Ausbreitung der Demokratie sei folglich die gebotene Strategie, um der

1 Die Verfasserin dankt Bertram Kühnreich für seine wertvollen Recherchen und kritischen Hinweise zu diesem Aufsatz.

2 Der Name der Initiative und die Bezeichnung für die Zielregion änderten sich mehrfach: Für „Middle East“, „Greater Middle East“, „Broader Middle East“, „Broader Middle East and North Africa“ und „Broader Middle East and the Mediterranean“ wird hier die Bezeichnung „Vorderer Orient“ verwendet.

3 Vgl. President George Bush Discusses Iraq in National Press Conference, 6. März 2003, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030306-8.html>.

4 Vgl. President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East, 6. November 2003, unter: <http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html>.

5 President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London, 19. November 2003, unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031119-1.html> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen)

größten Gefahr der Gegenwart zu begegnen: Massenvernichtungswaffen in der Hand von Terroristen und sie unterstützenden Diktatoren.

Demokratie und Sicherheit

Demokratisierung als Sicherheitsvorsorge ist im außenpolitischen Denken von US-Regierungen keine neue Idee. Bereits 1994 erhob die Clinton-Administration mit der „*National Strategy of Enlargement and Engagement*“ zum ersten Mal seit Ende der Bipolarität die weltweite Demokratieförderung in den Rang eines strategischen Ziels amerikanischer Außenpolitik. Eine US-gesponsorte Konferenz, an der rund 100 Staaten teilnahmen, legte im Juni 2000 in Warschau den Grundstein für eine „*Community of Democracies*“, eine informelle Staatenkoalition zur globalen Förderung der Demokratie. Im Abschlussdokument stellen die Teilnehmerstaaten fest, dass Frieden, Entwicklung, Menschenrechte und Demokratie interdependent seien, behaupten die Universalität demokratischer Werte, listen demokratische Kernprinzipien und -verfahren auf, erklären den transnational operierenden Terrorismus zur Herausforderung für die Demokratie und erklären ihre Absicht zu kooperieren, um demokratische Institutionen und Verfahren weltweit zu fördern und Bedrohungen der Demokratie – wie den Terrorismus – zu bekämpfen.⁶ Aber erst infolge der Anschläge vom 11. September 2001 und des Schocks darüber, dass deren Täter und Drahtzieher mehrheitlich aus Staaten des Vorderen Orients stammten, mit denen die USA eine Partnerschaft pflegen, mutierte die vitale Interessenssphäre⁷ der USA zu einem bevorzugten Objekt amerikanischer Demokratisierungspläne.

Reformpläne für den Vorderen Orient

Einen Anfang machte die „*Middle East Partnership Initiative*“ (MEPI)⁸, die Außenminister Colin Powell im Dezember 2002 in einer Rede vor der konservativen *Heritage Foundation* ankündigte.⁹ Powell entwirft hier ein düstres Bild des Vorderen Orients, das sich auf den niederschmetternden Befund des ersten *Arab Human Development Report* von 2002 stützt und für das er den Begriff einer „Hoffungslücke“ („*hope gap*“) wählt. MEPI postulierte die Unterstützung von Reformen in den Bereichen Wirtschaft (Konkurrenzfähig-

6 Vgl. Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies, 27. Juni 2000, unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/26811.htm>; vgl. ferner das von der polnischen Regierung formulierte Communiqué: Toward a Community of Democracies, unter: <http://www.state.gov/g/drl/rls/26815.htm>.

7 Vgl. Botschaft des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Jimmy Carter, vom 23. Januar 1980 an den Kongress über die Lage der Nation (gekürzt), in: Europa-Archiv, Folge 5/1980, S. D 101-106.

8 U.S. Department of State, Middle East Partnership Initiative, unter: <http://mepi.state.gov/mepi/>.

9 Vgl. U.S. Department of State, The U.S.-Middle East Partnership Initiative: Building Hope for the Years Ahead, Secretary Colin L. Powell, The Heritage Foundation, Washington, DC, 12. Dezember 2002, unter: <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/15920pf.htm>.

keit, Investitionsklima, Unternehmensgründungen), Politik (demokratische Verfahren, Entwicklung der Bürgergesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Medien), Bildung (Schulbesuch, Lehrerbildung, Lehrplanelwicklung, Computerkenntnisse, Praxisbezug) und Frauenrechte (u.a. der Abbau kultureller, gesetzgeberischer und wirtschaftlicher Barrieren gegen eine aktive Teilnahme der Frauen am gesellschaftlichen Leben). Der Weg, der die Hoffnungslücke schließen soll, basiert auf Kooperation, dem „[...] erneuten Bemühen der amerikanischen Regierung, die Völker und Regierungen des Vorderen Orients in ihren Anstrengungen zu unterstützen, diese Herausforderungen und elementaren Bedürfnisse der Menschen zu bewältigen“.¹⁰ Das aus diesem Ansatz folgende Programm ist allerdings finanziell kaum besser ausgestattet¹¹ als die Projekte der Clinton-Administration, die überwiegend aus entwicklungspolitischen Maßnahmen bestanden.¹² Ein Jahr später hatte sich der Ton in Washington deutlich geändert. Während Powell MEPI noch im Dezember 2002 als unabhängig von „9/11“ und dem Krieg gegen den Terrorismus bezeichnet hatte und die bisherige Politik lediglich auf eine breitere Basis stellen wollte, war im Februar 2004 die Rede von einem „radikalen Kurswechsel in unserer Vorgehensweise gegenüber dem Nahen Osten“.¹³ Diese Ankündigung birgt Elemente von Selbstkritik und Siegesgewissheit. Nach Ansicht des ehemaligen CIA-Direktors James Woolsey, Berater des Pentagon unter Donald Rumsfeld, waren die USA nicht unschuldig an dem politischen Zustand der Region, die sie lange als ihre „Tankstelle“ betrachtet hätten: „Einer der Gründe, weshalb die Demokratie in der arabischen Welt keinen Fortschritt gemacht hat, ist unsere Fixierung aufs Öl.“¹⁴ In seiner Londoner Rede schlug Präsident Bush ähnliche Töne an, als er feststellte: „Ihre und meine Nation waren in der Vergangenheit bereit, uns auf einen Handel einzulassen: Wir haben Unterdrückung zugelassen, um die Stabilität zu wahren [...] Dieser Handel hat jedoch weder zu Stabilität geführt, noch hat er uns Sicherheit gebracht. Er verschaffte lediglich etwas Zeit, während die Probleme sich verschärfen und eine Ideologie der Gewalt Fuß fassen konnte.“¹⁵ Vizepräsident Richard Cheney brachte im Januar 2004 in einer Rede vor dem Weltwirtschaftsgipfel in Davos die Konsequenz aus dieser Bilanz auf den Punkt: „Die Menschen in der Region des Vorderen Orients bei

10 Ebenda.

11 29 Millionen US-Dollar 2002, 100 Millionen US-Dollar 2003 und veranschlagte 145 Millionen US-Dollar 2004.

12 Vgl. International Crisis Group, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: Imperilled at Birth*, ICG Middle East and North Africa Briefing, 7. Juni 2004, S. 2, Fußnote 7.

13 Robin Wright/Glenn Kessler, *Bush Aims For "Greater Mideast" Plan. Democracy Initiative To Be Aired at G-8 Talks*, in: *washingtonpost.com*, 9. Februar 2004, unter: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A24025-2004Feb8?language=printer>.

14 „Wir fangen mit dem Irak an.“ Interview mit James Woolsey, geführt von Carolin Emcke und Gerhard Spörl, in: *Der Spiegel* 4/2003, S. 108f.

15 *President Bush Discusses Iraq Policy at Whitehall Palace in London*, a.a.O. (Anm. 5).

der Überwindung ihres Freiheitsdefizits zu unterstützen, ist letztendlich der Schlüssel dazu, den Krieg gegen den Terror zu gewinnen.“¹⁶

Wie das Freiheitsdefizit zu beheben sei und der Krieg gegen den Terror gewonnen werden könne, wusste schließlich der Stellvertretende Verteidigungsminister Paul Wolfowitz. Er erinnerte an die subversive Wirkung des Helsinki-Prozesses, dessen Menschenrechtsprinzipien einst zum Sieg über das sowjetische Imperium beigetragen hätten, und plädierte für eine Wiederauflage des „Helsinki-Coups“ im Vorderen Orient,¹⁷ wobei allerdings nicht ganz klar ist, was hier zu Fall gebracht werden soll: die Regime der Region oder die Attraktivität des islamistischen Extremismus.¹⁸

Vorbild Helsinki

Man kann in der neokonservativen Würdigung der KSZE-Schlussakte eine instrumentelle Einstellung zu den Menschenrechten entdecken und, solange zweierlei Maß gilt und die Menschenrechte nur gegen gegnerische Staaten als Waffe dienen, diese Einstellung als zynisch geißeln.¹⁹ Aber Wolfowitz war beileibe nicht der einzige Politiker in Washington, der den Helsinki-Prozess als Vorbild für einen Reformprozess in der Region des Vorderen Orients ansah. Dass Senator John Edwards von der Demokratischen Partei im Vorwahlkampf um die Präsidentschaftskandidatur Anfang 2004 mit der Idee für sich warb, als Präsident im Vorderen Orient eine „Organisation“ vom „Typ Helsinki“ etablieren zu wollen, die bei der Entwicklung einer Zivilgesellschaft und politischer Parteien helfen, Wahlen beobachten und Krisen bewältigen sollte, zeugt davon, dass „Helsinki“ über die politischen Lager hinweg zum Zauberwort mutiert war.

Auf die Idee, die Herrschaftssysteme im Vorderen Orient mit den Mitteln von Helsinki grundlegend umzugestalten, hatte Washington allerdings kein Monopol. Für den ägyptischen Soziologen und Dissidenten Saad Eddin Ibrahim, der erst kürzlich eine dreijährige Gefängnisstrafe abgesessen hat, waren die osteuropäischen Kollegen, die mit Unterstützung der „alten Demokratien“ ihren Despoten erfolgreich die Stirn geboten hatten, beispielgebend: „Eine vergleichbare Unterstützung beschleunigte nach Helsinki in den 1970er und

16 White House, Remarks by the Vice President to the World Economic Forum, Davos, Switzerland, 24. Januar 2004, unter: http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/images/20040124-1_012403-worldeconomi-515h.html.

17 „So vertraute Paul Wolfowitz, die Nummer zwei im Pentagon, seinen europäischen Gesprächspartnern an, man müsse im Vorderen Orient den ‚Coup‘ der Vereinbarungen von Helsinki neu auflegen, die viel zum Fall des Sowjetreiches beigetragen haben, indem sie den Oppositionellen ein Minimum an Öffentlichkeit, wenn nicht gar Schutz gewährt haben.“ Jacques Almaric, *La gageure de Bush*, in: *Libération* Nr. 7101, 11. März 2004, S. 44.

18 Vgl. Wright/Kessler, a.a.O. (Anm. 13).

19 Vgl. Stephen Holmes, *The National Insecurity State*, in: *The Nation*, 10. Mai 2004, unter: <http://www.thenation.com/docprint.mhtml?i=20040510&s=holmes>.

1980er Jahren die friedliche Transformation der Herrschaft in der gesamten früheren sowjetischen Einflussphäre.²⁰

Der KSZE-Prozess: Pate vieler Initiativen

Helsinki wurde nicht zum ersten Mal als Pate für ehrgeizige Reformvorhaben im Vorderen Orient bemüht. Kurz nach der Verabschiedung der Schlussakte 1975 hatte der damalige israelische Ministerpräsident Itzhak Rabin auf dem Kongress der Sozialistischen Internationale in Genf eine Übertragung der KSZE auf den Nahen Osten vorgeschlagen.²¹ Seit Abbau der Ost-West-Konfrontation fanden sich zahlreiche Nachahmer. Den Anstoß gaben 1990/91 die Krise und der Krieg am Golf, ausgelöst von dem Angriff des Irak auf den Nachbarstaat Kuwait. Den USA war es gelungen, in die Kriegskoalition gegen den Aggressor auch die meisten arabischen Staaten einzubinden, die als Gegenleistung für diese in ihren Gesellschaften unpopuläre Politik amerikanisches Engagement für eine Beilegung der tiefgreifenden und immer wieder gewaltsam ausbrechenden Konflikte im Nahen Osten verlangten. Die Aussichten hierfür schienen nicht schlecht, hatten doch die USA und die Sowjetunion beim Kuwait/Irak-Konfliktmanagement im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an einem Strang gezogen, so dass zu erwarten war, dass die einstige Konkurrenz der beiden Supermächte einer Friedensinitiative nicht im Wege stehen würde. Vier Wochen nach Beginn der Kampfhandlungen stellte der deutsche Sozialdemokrat Willy Brandt unter Anleihen an die KSZE seine Überlegungen zu einer Friedensordnung für den Nahen Osten an, und noch vor Abschluss der Waffenstillstandsverhandlungen regte der jordanische Kronprinz El Hassan bin Talal in dem Bemühen, die Solidarität seines Landes mit dem übermächtigen Nachbarn Irak vergessen zu machen, eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten (KSZNO) an.²² Die Madrider Nahost-Konferenz vom Oktober 1991 machte in ihrer konzeptionellen Anlage – dem breiten Teilnehmerkreis aus nahezu allen Regionalstaaten, der Beteiligung wichtiger externer Akteure und der Einrichtung von multilateralen Arbeitsgruppen zu Kernproblemen der Region jenseits der Territorialkonflikte sowie der Initiierung eines Folgeprozesses von Verhandlungen und Gesprächen – gleichfalls deutliche Anleihen bei der KSZE.²³

20 Saad Eddin Ibrahim, *Dissident Asks: Can Bush Turn Words into Action?*, in: *Washington Post*, 23. November 2003.

21 Vgl. Frank Schimmelfennig, *Konferenzdiplomatie als regionale Friedensstrategie. Lässt sich das KSZE-Modell auf den Vorderen Orient übertragen?*, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 60, November 1991, S. 7, Fußnote 9.

22 Vgl. Willy Brandt, *Eine Friedensordnung für den Nahen Osten*, in: *Europa-Archiv* 5/1991, S. 137-142; *Das Jordanische Konzept einer KSZNO. Basierend auf einer Erklärung des jordanischen Kronprinzen El Hassan bin Talal sowie seines umfassenderen Konferenzpapiers*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 6/1991, S. 308-311.

23 Vgl. Claudia Schmid, *Frieden auf Raten? Der Verhandlungsfrieden in Nahost*, in: Margret Johannsen/Claudia Schmid (Hrsg.), *Wege aus dem Labyrinth? Friedenssuche in Nahost*, Baden-Baden 1997, S. 12-42, hier: S. 20f.

Der Optimismus hielt nur wenige Jahre vor. Aber nicht erst der Niedergang des Friedensprozesses seit der Ermordung Itzhak Rabins im November 1995 dämpfte die Erwartungen, dass die europäische Erfolgsgeschichte eine unwiderstehliche Anziehungskraft auf Europas Nachbarregion ausüben könnte. Regionalexperten hatten schon frühzeitig gewarnt, dass der Vordere Orient keine guten Erfahrungen mit Ordnungen europäischen Ursprungs gemacht habe und die Abneigung gegen externe Eingriffe tief verwurzelt sei. Der systematische Vergleich zwischen den beiden Regionen, der substanzielle Unterschiede in der Konfliktstruktur und -entwicklung zu Tage förderte, schien ebenfalls den Skeptikern Recht zu geben: Die europäische Konfliktregion war bestimmt von einem bipolaren, ideologisch klar strukturierten internationalen System unter Dominanz der beiden Blockführungsmächte USA und Sowjetunion. Wesentliche politische Streitfragen Europas waren durch eine Reihe von Abkommen beigelegt und der systempolitische Status quo war unbestritten. Auf der Basis gesicherter gegenseitiger Vernichtungskapazitäten herrschte strategische Stabilität. Die Akteure waren Staaten und Staatenbündnisse. Dagegen ist der Vordere Orient eine fragmentierte und multipolar strukturierte Konfliktregion, in der verschiedene Staaten um die Vormachtstellung konkurrieren und die USA nicht als Blockführungsmacht, sondern als außerregionaler Hegemon agieren. Hier werden Grenzen in Frage gestellt bzw. harren noch der völkerrechtlichen Anerkennung. Rüstungswettläufe bei Massenvernichtungswaffen und asymmetrische Kriegführung sind in ihrer Dynamik schwer zu kontrollieren. Unter den die Konfliktodynamik bestimmenden Akteuren sind zudem neben Nationalstaaten auch staatenlose Völker.

Es ist kein Zufall, dass im Vergleich zwischen den beiden Regionen außenpolitische und militärstrategische Gesichtspunkte im Vordergrund standen. Die innerstaatliche Herrschaftspraxis war im Vorderen Orient der 1990er Jahre kein Gegenstand von Bedeutung für die internationalen Beziehungen. Als der amerikanische Präsident 1991 eine „neue Weltordnung“²⁴ im Nahen Osten beginnen lassen wollte, ging es ihm darum, das Legitimitätsrisiko, das die arabischen Staaten eingegangen waren, als sie der Koalition gegen den Irak beitraten, zu mindern und das „*window of opportunity*“, das sich den USA durch die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion im VN-Sicherheitsrat bot, zu nutzen, um den arabisch-israelischen Konflikt beizulegen und überdies eine ganze Reihe von wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Problemen anzugehen, die der friedlichen Entwicklung der Region hinderlich waren. Die innere Verfasstheit der arabischen Staaten interessierte hierbei nicht.

24 Vgl. Stanley R. Sloan, *The US Role in a New World Order: Prospects for George Bush's Global Vision*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, DC, 28. März 1991.

Terrorismus und demokratische Reformen

Das änderte sich mit den Anschlägen des 11. September 2001. Seither gilt die Region den USA als Brutstätte des transnational agierenden islamistischen Terrorismus, der dem Westen den Krieg erklärt habe. Als tiefere Ursache hierfür werden politische und soziale Modernisierungsdefizite der Region angesehen. Ungenügende Partizipationsmöglichkeiten im politischen System, ein rückständiges Bildungswesen und die abnehmende wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit einer Reihe von Staaten mit sinkenden Staatseinnahmen, hohem Bevölkerungswachstum und steigender Arbeitslosigkeit gelten als Faktoren, die radikalen Alternativen in Form eines gewaltbereiten Islamismus den Nährboden bereiten.

In dieser Diagnose wurzelt die Reformoffensive der USA für den Vorderen Orient. Sie lässt sich auf eine Variante des Theorems vom demokratischen Frieden zurückführen. Nach diesem Theorem führen Demokratien keinen Krieg gegeneinander; von demokratischen Institutionen gehen überdies generell moderierende Wirkungen auf das Gemeinwesen aus, so dass es eher als autoritäre Systeme auch äußere Konflikte friedlich regelt.²⁵ Die Ausbreitung der Demokratie in der Staatenwelt reduziert demzufolge die Kriegsgefahr und liegt daher im Sicherheitsinteresse von Demokratien.²⁶ Allerdings geht es in der amerikanischen Offensive nicht um Sicherheit vor Krieg in seiner herkömmlichen zwischenstaatlichen Gestalt, sondern um Sicherheit vor dem Terror substaatlicher Akteure, unabhängig davon, ob diese staatliche Unterstützung genießen oder nicht. Demokratische Staaten, so lautet das variierte Theorem, bringen keinen Terrorismus hervor bzw. sind willens und in der Lage, Terroristen, die aus dem Innern der Gesellschaften heraus agieren, das Handwerk zu legen und zu verhindern, dass der Terrorismus zu einer Bedrohung nicht nur nach innen, sondern auch für Dritte wird. Um das Übel, das aus der Mitte der Gesellschaften kommt, auszurotten, muss der Nährboden, in dem es gedeiht, ausgetrocknet werden. Demokratische Reformen entziehen dem Terrorismus, der dem Westen und seiner Lebensweise den Krieg erklärt habe, den sozialen Nährboden und liegen daher im westlichen Sicherheitsinteresse.

Von der Vorwärtsstrategie zur Partnerschaft

Auf die Ankündigung einer neuen Vorwärtsstrategie der USA im Vorderen Orient folgte ein Arbeitspapier, das für das bevorstehende G-8-Gipfeltreffen im Juni 2004 bestimmt war und den amerikanischen Entwurf einer „G-8

25 Vgl. stellvertretend Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton 1993.

26 Siehe zur Kritik geschichtsphilosophischer Gewissheiten über einen historischen Fortschritt Bruno Schoch, *Frieden als Progress? Ein Großbegriff zwischen politischem Projekt und Geschichtsphilosophie*, in: Mathias Albert/Bernhard Moltmann/Bruno Schoch (Hrsg.), *Die Entgrenzung der Politik*, Frankfurt/New York 2004, S. 13-39.

Greater Middle East Partnership“²⁷ darstellt. Darin werden die in den *Arab Human Development Reports* 2002 und 2003 identifizierten Defizite als Stabilitätsrisiko und Bedrohung der gemeinsamen Interessen der G-8-Staaten bezeichnet. Der Entwurf, der im Februar 2004 bekannt wurde, wirbt für soziale, wirtschaftliche und politische Maßnahmen mittlerer Reichweite, ohne die politischen Systeme in Frage zu stellen.²⁸ Die vorgeschlagenen Maßnahmen unter dem Titel „*Promoting Democracy and Good Governance*“, z.B. technische Unterstützung bei der Registrierung von Wählern, Austausch- und Trainingsprogramme, Stipendien u.ä., setzen im Grunde voraus, dass die Machteliten demokratische Reformen wollen und es nur darum geht, die hierfür erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten bereitzustellen. Auf dem G-8-Gipfeltreffen am 9. Juni 2004 wurde aus dem amerikanischen Entwurf die „*Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East and North Africa*“ der G-8, die schließlich auf dem Dubliner EU-US-Gipfel am 25./26. Juni 2004 in die „*EU-U.S. Declaration Supporting Peace, Progress and Reform in the Broader Middle East and in the Mediterranean*“ mündete.

In den 18 Monaten zwischen der Rede Powells und dem Gipfeldokument von Dublin veränderte die Initiative mehrfach ihr Gesicht. Als generelle Tendenz lässt sich festhalten, dass sie mit wachsender Zahl der sie tragenden Staaten konzilianter wurde. Während die ersten Verlautbarungen einen imperialen Ton anschlugen, der zu verhaltenen Reaktionen in Europa und harschem Protest in den arabischen Staaten führte, kennzeichnet die Gipfelerklärung von Dublin eine kooperative Wortwahl. Politisch ist von Bedeutung, dass die Reformagenda, die von den arabischen Regierungen als Diktat von außen interpretiert worden war, auf Betreiben der EU nunmehr auf dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit (*ownership*) der Regionalstaaten für Reformen basierte.²⁹ Wer bereits das Arbeitspapier der USA vom Februar 2004 für substanzarm gehalten hatte,³⁰ äußerte sich allerdings enttäuscht darüber, dass sich die Potentaten des Vorderen Orients nach dieser weiteren Verwässerung nunmehr wieder beruhigt zurücklehnen dürften.³¹ Überdies verpflichteten sich die Teilnehmer des G-8-Gipfels auf die Förderung eines gerechten Nahostfriedens. Davon war im amerikanischen Arbeitspapier vom Februar 2004

27 U.S. Working Paper for G-8 Sherpas, in: Al-Hayat, 13. Februar 2004, unter: <http://english.daralhayat.com/Spec/02-2004/Article-20040213-ac40bdaf-c0a8-01ed-004e-5e7ac897d678/story.html>.

28 Vgl. ebenda.

29 Zum Prinzip des *ownership* vgl. die Ausführungen des EU Special Representative for the Middle East Peace Process Marc Otte, *Towards an EU Strategy for the Middle East*, World Security Network, New York, 1. März 2004, unter: http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_ID=9094.

30 Vgl. Marina Ottaway/Thomas Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start*, Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 29, März 2003, unter: <http://www.ceip.org/files/pdf/Policybrief29.pdf>.

31 Vgl. Marina Ottaway, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: A Hollow Victory for the United States*, Carnegie Endowment for International Peace, 2004, unter: <http://www.ceip.org/files/Publications/2004-06-15ottawayARB.asp?from=pubdate>.

noch nicht die Rede gewesen, was den Verdacht genährt hatte, dass die Demokratisierungsoffensive in der Absicht lanciert worden sei, ernsthafte Bemühungen um eine Lösung des Konflikts auf die lange Bank zu schieben, zumal bereits Richard Cheney in Davos postuliert hatte, dass demokratische Reformen essenziell seien für eine friedliche Beilegung des arabisch-israelischen Dauerkonflikts.³²

Helsinki und die Folgen

Die Neokonservativen haben für die Demokratisierungsoffensive Helsinki als Vorbild bemüht. Die folgenden Überlegungen gelten den Implikationen und Konsequenzen dieses erneuten Rekurses auf den KSZE-Prozess der 1970er und 1980er Jahre, diesmal für den Zweck einer demokratischen Transformation des Vorderen Orients. Vorweg scheint es geraten, sich einige Strukturmerkmale von Helsinki in Erinnerung zu rufen, soweit sie für die neokonservative Anleihe relevant sind. Sodann ist deren Schlüssigkeit zu prüfen. Welche Interpretation des KSZE-Prozesses liegt dem Rekurs zugrunde? Was folgt aus dieser Interpretation für die Politik gegenüber dem Vorderen Orient? Unter welchen Bedingungen lassen sich Erfahrungen aus dem KSZE-Prozess für eine demokratische und friedliche Entwicklung des Vorderen Orients nutzen? Wie ist vor diesem Hintergrund die neue „Vorwärtsstrategie“ der USA zu beurteilen?

Wenn die Neokonservativen mit der Anleihe bei Helsinki andeuten wollten, dass dem KSZE-Prozess ein Masterplan zugrunde lag, der auf den Fall des sowjetischen Imperiums zielte, so sind sie im Irrtum. Jedenfalls liegen keine öffentlich zugänglichen Dokumente vor, die dies belegen könnten. Niemand dürfte in den frühen 1970er Jahren, als um die Agenda einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz gerungen wurde, derart weitreichende Folgen erwartet haben.³³ Aber für die Frage, ob Helsinki für eine Demokratisierungsoffensive im Vorderen Orient Pate stehen kann, ist dies irrelevant. Geschichte ist schließlich nur bedingt planbar. Doch aus ihr zu lernen und zu versuchen, die Lehren planvoll umzusetzen, ehrt Strategen und Politiker gleichermaßen. Zwei Merkmale des KSZE-Prozesses verdienen besondere Beachtung, wenn die Rede von einer Wiederauflage des „Helsinki-Coups“ im Vorderen Orient beim Wort genommen werden soll: erstens die Verknüpfung von Sicherheit und Menschenrechten, zweitens die Interaktion von Staaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren.

32 Vgl. Zbigniew Brzezinski, *The Wrong Way to Sell Democracy to the Arab World*, World Security Network, New York, 8. März 2004, unter: http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?article_ID=9096.

33 Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton/Oxford 2001, S. 257.

Das Hauptziel der Schlussakte von Helsinki von 1975³⁴ war die Entdramatisierung des Systemantagonismus.³⁵ Die Sowjetunion, deren Außenpolitik seit den 1920er Jahren von Einkreisungsängsten bestimmt war, hatte bereits 1954 bei einer Außenministerkonferenz der vier Siegermächte des Zweiten Weltkriegs den Gedanken einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz vorgebracht, mit dem Interesse, den territorialen und gesellschaftlichen Status quo in Europa durch die Anerkennung seitens des Westens zu sichern. In der Schlussakte von Helsinki fand dieses Interesse seinen Ausdruck in zwei Prinzipien: dem der Unverletzlichkeit der Grenzen (Prinzip III) und dem der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (Prinzip VI). Hierfür war die Sowjetunion zu Konzessionen bereit, in denen sie allerdings ganz gewiss keine Initialzündung zur revolutionären Umgestaltung der politischen Landschaft Europas erblickte.³⁶ Die USA standen einer europäischen Sicherheitskonferenz ursprünglich skeptisch gegenüber. Nachdem für ihr primäres Interesse an Rüstungskontrolle mit den Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR)³⁷ nach mehrjährigen Sondierungen 1973 ein Forum geschaffen worden war, gaben sie ihren Widerstand auf³⁸ und sorgten indes im Verein mit ihren Verbündeten und den neutralen und blockfreien Staaten für die Aufnahme von vertrauensbildenden Maßnahmen in die Agenda der Konferenz.³⁹ Beider Interessen, sowohl das der Sowjetunion als auch das der USA, lassen sich problemlos der Dimension „Sicherheit“ zuordnen. Anders verhielt es sich mit dem Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit (Prinzip VII). Es fand, wie auch die Vereinbarungen über menschliche Kontakte und Informationsfreiheit (Korb III), auf Betreiben der westeuropäischen Staaten Eingang in das Dokument. Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft verbanden mit der KSZE das Interesse, am Entspannungsprozess zu partizipieren, der sich bisher auf das Verhältnis der Supermächte sowie auf die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland beschränkt hatte.

34 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kapitel A 1.

35 Vgl. Sabine Jaberg, *KSZE 2001, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 70, Hamburg, Dezember 1992, S. 7.

36 Vgl. Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, Frankfurt/New York 1999, S. 167.

37 Vgl. Reinhard Mutz (Hrsg.), *Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (MBFR)*, Baden-Baden 1984.

38 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, hier: S. 68.

39 Vgl. Wolf Graf von Baudissin, *Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument kooperativer Rüstungssteuerung*, in: Jost Delbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977, S. 215-229, hier: S. 218f.

Diese wiederum verfolgte mit der KSZE überdies das Ziel, über durchlässigere Grenzen die Lage der deutschen Minderheiten im Osten zu verbessern. Hier ging es also nicht um zwischenstaatliche Herrschaftsfragen, die in der Ära der militärischen Blockkonfrontation genuine Sicherheitsfragen waren, sondern um innenpolitisches Verhalten.

Das Junktim zwischen sicherheitspolitischen Prinzipien und Maßnahmen wie der Unverletzlichkeit der Grenzen oder Vertrauensbildung durch militärische Transparenz einerseits und der Achtung der individuellen Menschenrechte und Grundfreiheiten andererseits war ein verhandlungspolitischer „*Big Deal*“⁴⁰ zwischen Ost und West. Auch wenn auf westlicher Seite die liberale These Anhänger haben mochte, nach der demokratische Herrschaftsstrukturen eine Voraussetzung für eine stabile Friedensordnung in den internationalen Beziehungen sind,⁴¹ ließ sich hieraus im Europa der Bipolarität kein operativ zwingender Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Sicherheit ableiten.⁴² Der Auslegung des Selbstbestimmungsrechts schließlich, wonach allen Völkern das Recht zustand, ihren inneren *und* äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen (Prinzip VIII), lag kein Konzept zugrunde, in dem die Menschenrechte als Hebel für gesellschaftliche Umwälzungen fungierten, um auf diesem Wege die Teilung Europas zu überwinden. Die Möglichkeit eines „*peaceful change*“ trug vielmehr dem Interesse der Bundesrepublik Rechnung, die deutsche Frage bzw. die Chance zur Wiedervereinigung offen zu halten.⁴³

Nach Verabschiedung der Helsinki-Schlussakte 1975 entfaltete das Menschenrechtsprinzip ambivalente Wirkungen. Wer vor Auflösung des Systemkonflikts die Rahmenbedingungen des Konfliktaustrags zu regulieren und das Übermaß an Soldaten und Waffen in Europa abzutragen suchte, bevorzugte Rüstungskontrolle und hielt die Menschenrechte für ein weniger taugliches Instrument, um die internationale Sicherheit entspannungspolitisch zu verankern.⁴⁴ Wer indes die Überwindung des Ost-West-Konflikts zur Perspektive machte, aus der die Vereinbarungen über die Menschenrechte im Rückblick zu beurteilen sind, gelangt zu einem entgegengesetzten Urteil und bewertet sie als das dynamische Element des KSZE-Prozesses.⁴⁵ Aus den unterschiedlichen Perspektiven folgt eine zweite Differenz. Im Urteil über die Wirkung der KSZE-Normen nimmt der rüstungskontrollpolitische Ansatz die staatlichen Akteure bzw. die zwischenstaatlichen Beziehungen in den Blick, wäh-

40 Götz von Groll/Berthold Meyer, Noch eine Chance für den Verhandlungsfrieden. Lehren aus der KSZE für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 7/1996, S. 39.

41 Vgl. Schlotter, a.a.O. (Anm. 36), S. 163.

42 Zur Kritik der Vermengung des sicherheitspolitischen Instruments der Rüstungskontrolle mit der Gewährung von Menschenrechten vgl. Reinhard Mutz, Rüstungskontrolle und Menschenrechte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 44/87, 31. Oktober 1987, S. 13-18.

43 Vgl. Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1996, S. 320.

44 Vgl. Mutz, a.a.O. (Anm. 42), S. 14.

45 Vgl. Schlotter, a.a.O. (Anm. 36), S. 162.

rend der menschenrechtliche Ansatz auf die innenpolitische Dynamisierung fokussiert.

Helsinki von unten

Die Verabschiedung der KSZE-Schlussakte führte in den sozialistischen Staaten zu einer gesellschaftlichen Mobilisierung in Gestalt der so genannten Helsinki-Gruppen, die mit Organisationen der Friedensbewegung im Westen transnationale Netzwerke knüpften.⁴⁶ Sie klagten die Implementierung der Vereinbarungen von Prinzip VII und Korb III ein und erwarteten, dass der KSZE-Monitoringprozess ihnen Schutz gegen staatliche Repression bieten würde.⁴⁷ In ihrem Verhältnis zu den Bürgerbewegungen befanden sich die Regime in einer Zwickmühle. Die Hegemonie des Einparteienstaates mit allen Mitteln erhalten zu wollen widersprach dem Wunsch nach internationaler Legitimität. Welches Motiv sich jeweils durchsetzte, hing auch vom Klima in den Ost-West-Beziehungen ab, wobei „Eiszeit“ eher der Repression und „Taufwetter“ eher der Toleranz zuträglich war, bis die innen- und systempolitische Liberalisierung nur noch mit Hilfe der Armeen hätte aufgehalten werden können. Dafür, dass die sowjetische Führung diese Option verwarf, lassen sich mehrere Erklärungen finden. Die westliche Wirtschaftshilfe, mit der man der sinkenden Produktivität der sowjetischen Planwirtschaft zu begegnen hoffte, war nur um den Preis eines Verzichts auf die Gewaltoption zu bekommen. Dieser Verzicht fiel den politischen Eliten bzw. den Reformern um das sowjetische Staatsoberhaupt Michail Gorbatschow umso leichter, als sich in der Interaktion von sozialer Mobilisierung und internationaler Sozialisation ihre Identitäten insoweit transformiert hatten, dass die Achtung der Menschenrechte eine höhere Norm darstellte als das Überleben des Einparteienstaates.⁴⁸

Helsinki: Muster ohne Wert?

Hier ist nicht der Ort, um anderen Erklärungen für die Auflösung der Blockkonfrontation bzw. die Implosion des sowjetischen Imperiums – z.B. die ordnungspolitisch oder durch den Rüstungswettlauf bedingte Fehlallokation von Ressourcen in den sozialistischen Staaten – nachzugehen. Es genügt festzustellen, dass die Rede der Neokonservativen von einer Wiederholung des „Helsinki-Coups“ im Vorderen Orient auf der Prämisse basiert, dass es die innenpolitische Dynamisierung in den sozialistischen Staaten infolge der

46 Vgl. Ben Schennink, Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly (HCA), in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 435-449, hier S. 436-440.

47 Vgl. den Länderüberblick in Thomas, a.a.O. (Anm. 33), S. 160-194.

48 Vgl. ebenda, S. 229-231.

Vereinbarungen über die Menschenrechte in der KSZE-Schlussakte war, die letztlich die Auflösung des sowjetischen Imperiums bewirkte und in dessen ehemaligem Machtbereich junge Demokratien entstehen ließ, die gemäß dem Theorem vom demokratischen Frieden den demokratischen Westen nicht länger bedrohten. Allerdings wäre es ohne das Interesse der östlichen wie der westlichen Staaten an einer *Verbesserung der Sicherheitslage* in Europa überhaupt nicht zu dem Tauschgeschäft gekommen, das am Anfang des KSZE-Prozesses stand. Wer Helsinki nur aus dem Blickwinkel der Menschenrechte und ihrer Bedeutung für die Transformation der sozialistischen Staaten zum Vorbild für den Vorderen Orient machen will, übersieht, dass Sicherheit der Anker war, der es den sozialistischen Staaten gestattete, sich auf die Zumutung einzulassen, die ihre Unterschrift unter die menschenrechtlichen Bestimmungen der Schlussakte für sie darstellte. Die Risiken, die diese Bestimmungen für die Stabilität ihrer Regime mit sich brachten, wogen in ihren Augen leichter als die Vorteile, die eine Anerkennung des territorialen Status quo versprach. Auch auf Seiten des Westens spielten Stabilitätserwägungen eine Rolle, als die KSZE-Agenda zur Diskussion stand. Eine Destabilisierung der östlichen Regime barg durchaus Sicherheitsrisiken im bipolaren Verhältnis,⁴⁹ die allerdings tragbar schienen, wenn die sowjetische Außenpolitik in vereinbarte Verhaltensregeln eingebunden würde.⁵⁰ Erst die Befriedigung der komplementären Sicherheitsinteressen schuf die Voraussetzung für die Ausbreitung von Demokratie und Menschenrechten im Europa östlich der Elbe.

Nahostkonflikt und Demokratisierung

Ohne eine in der Bedeutung vergleichbare sicherheitspolitische Agenda steht es schlecht um die Aussichten, dass im Vorderen Orient das Menschenrechtsprinzip zum Ferment einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Umgestaltung mit dem erhofften Ergebnis wird, dass der religiös kodierte Terrorismus islamistischer Randgruppen⁵¹ seinen Resonanzboden verliert. Es wurde bereits auf die Unterschiede in der Konfliktstruktur und -entwicklung zwischen Europa und dem Vorderen Orient hingewiesen. Von überragender sicherheitspolitischer Bedeutung ist hier der ungelöste israelisch-arabische Konflikt, insbesondere dessen Kern, der Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern.

Dieser Dauerkonflikt und die Auseinandersetzungen zwischen den arabischen Staaten über den richtigen Umgang mit Israel haben bisher die regionale Ko-

49 Vgl. Henry A. Kissinger, Erklärung vor dem Außenpolitischen Ausschuss des amerikanischen Senats am 19. September 1974, in: Europa-Archiv, Folge 20/1974, S. D 478-480.

50 Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994, S. 104.

51 Vgl. Jochen Hippler, Die Quellen des Terrorismus – Ursachen, Rekrutierungsbedingungen und Wirksamkeit politischer Gewalt, in: Bruno Schoch u.a. (Hrsg.), Friedensgutachten 2002, Münster 2002, S. 52-60, hier: S. 58.

operation behindert, die ein Motor wirtschaftlicher Entwicklung jenseits der Rentenökonomien hätte sein können. Gewiss würde eine Beilegung des Konflikts nicht automatisch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungskräfte freisetzen und die Modernisierungsblockaden in der Region beseitigen. Aber eine tragfähige Regelung des Konflikts oder zumindest die Aussicht darauf würde den Anreiz für die Regierenden im Vorderen Orient, sich auf die amerikanische Reformagenda ernsthaft einzulassen, deutlich erhöhen und die Chancen für eine plurale, vielleicht letztlich demokratische Entwicklung der Region verbessern, von der sich die Väter der neuen amerikanischen „Vorwärtsstrategie“ eine Eindämmung des Terrorismus erhoffen. Denn die Risiken, die diese Agenda für die Stabilität der Regime im Vorderen Orient birgt, dürften bei anhaltend hohem Konfliktniveau höher sein als wenn der Konflikt gelöst oder auf dem Weg der Lösung ist. Diese Interpretation des Zusammenhangs zwischen der herrschenden Friedlosigkeit und der Regimestabilität mag überraschen, widerspricht sie doch der verbreiteten Auffassung, dass der Konflikt von den autokratischen Herrschern instrumentalisiert wird, um sich Reformen zu verweigern. Indes übersieht dieser Einwand die ambivalente Wirkung des Konflikts auf das Kräfteverhältnis zwischen beharrenden und reformwilligen Kräften.

In der Tat ist der Konflikt geeignet, die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den sozialen Verhältnissen nach außen abzuleiten und dient konservativen Kräften als Vorwand, sich Reformen zu verweigern. Er stärkt überdies die Rolle der Militärs und die Akzeptanz militärischer Lösungen in der Politik und ist eine wesentliche Ursache für den hohen Anteil von Rüstungsausgaben in den Haushalten der Regionalstaaten. Hieraus erwächst verkrusteten Strukturen ein Beharrungsvermögen, das aber langfristig der Stabilität der Regime abträglich ist, da die sozialen Probleme nicht ab-, sondern zunehmen und die Ansprüche der jungen Bevölkerungen nicht sinken, sondern steigen. Indes setzt der Konflikt insbesondere bei hohem Gewaltniveau den politischen Akteuren, die im Interesse eines Überlebens der Regime Reformen für dringend geboten halten,⁵² Grenzen. Denn mit der anhaltenden Gewalt erodiert die Legitimität der Regime, die eine Partnerschaft mit den USA eingegangen sind, wenn sich der Eindruck verfestigt, dass die USA kein ehrlicher Makler und nicht um eine faire Regelung des Konflikts bemüht sind. In diesem Klima ist die Nähe zu den Protagonisten der amerikanischen Demokratisierungsoffensive, in die Reformkräfte gerückt werden, ihren Anliegen nicht unbedingt förderlich und könnte erklären, warum auch Oppositionelle in der Region oder im Exil auf die Offensive so zurückhaltend reagiert haben.⁵³

52 Vgl. zu dem Balanceakt, den staatliche Reformer zu vollführen haben, Iris Glosemeyer/Volker Perthes, Reformen gegen den Terror?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP aktuell 48, Berlin, November 2003.

53 Vgl. Daoud Kuttab, Reform In The Arab World Requires That True Intellectuals Speak Out, in: Al-Hayat, 11. April 2004, unter: <http://english.daralhayat.com/opinion/04-2004/Article-20040411-da7c22e5-c0a8-01ed-004d-659d2780e3f8/story.html>.

Eine Demokratisierungsagenda für den Vorderen Orient, die es ernst meint mit freien Wahlen, Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Pluralität, kann sich die Gesellschaften nicht aussuchen, auf die sie sich richtet. Nicht immer und überall werden die zivilgesellschaftlichen Akteure Normen übernehmen wollen, die eigenen Werten und Traditionen zuwiderlaufen. Damit soll keineswegs dem Diktum, „der Islam“ sei unvereinbar mit „der Demokratie“, das Wort geredet werden. Es nähme sich im Lichte der Debatte, die Intellektuelle quer durch die arabische Welt seit Ende der 1980er Jahre über die Notwendigkeit von politischer Öffnung und Demokratisierung führen, nachgerade kolonialistisch aus. Gleichwohl werden demokratische Regierungsformen, wenn sie funktionieren und gesellschaftliche Verankerung finden sollen, nicht nur historische und kulturelle Eigenheiten berücksichtigen, sondern auch oppositionelle Gruppen einbinden müssen. Im Vorderen Orient hieße mehr Demokratie wagen, dass islamistischen Parteien, deren Basis in der Wählerschaft der meisten arabischen Länder auf 15 bis 30 Prozent geschätzt wird,⁵⁴ angemessene Repräsentanz im politischen System einzuräumen ist. Ihre Botschaft ähnelt in vielem dem Befund der *Arab Human Development Reports*: Sie nehmen Anstoß an schlechter Regierungsführung und fordern demokratische Rechte und Freiräume für die Betätigung der Zivilgesellschaft. Wie der *Arab Human Development Report 2003* feststellt, wurden manche politische Bewegungen, die Missstände anzuprangern hatten und Abhilfe verlangten, erst durch das Nichtvorhandensein legaler Artikulationsmöglichkeiten in den Untergrund gedrängt, wo sie Gewalt als Mittel ihres politischen Aktivismus übernahmen.⁵⁵

Papier ist geduldig. Was sich in einer Rede vor einem konservativen amerikanischen *Think Tank* gut macht, bedarf jedoch der Bewährung in der Praxis. Indes steht es mit der Bereitschaft, mehr Demokratie zu wagen, wenn es um den politischen Islam geht, in der amerikanischen Administration nicht zum Besten. Das zeigte sich unlängst, als es um die Frage der Einbindung der palästinensischen *Hamas* in die Verwaltung des Gazastreifens ging, den Israel nach den Plänen seines Ministerpräsidenten bis Ende 2005 räumen will. Obgleich Umfragen aus dem Jahr 2004 zufolge die *Hamas* keineswegs bei Wahlen eine Mehrheit erringen würde, sondern inzwischen lediglich mit der *Fatah* gleichgezogen hat, wünschte die Bevölkerung fast einhellig ihre Teilnahme an den Wahlen und ihre gleichberechtigte Beteiligung an der Administration. Diese Demonstration politischer Reife von Seiten der Palästinenser hat die amerikanische Administration nicht davon abgehalten, derartigen Plänen eine Absage zu erteilen. Eine solche Einmischung in die inneren An-

54 Vgl. Volker Perthes, *Geheime Gärten. Die neue arabische Welt*, Berlin 2002, S. 116.

55 Vgl. United Nations Development Programme/Arab Fund for Economic and Social Development, *The Arab Human Development Report 2003. Building a Knowledge Society*, New York 2003, S. 220f.

gelegenheiten eines anderen Gemeinwesens können sich die USA natürlich nur in Fällen prekärer Staatlichkeit erlauben, z.B. dort, wo das Experiment des Staatsaufbaus misslungen ist oder sie einen Regimewechsel erzwungen haben. Bleibt zu hoffen, dass die Regierenden im Vorderen Orient die ihnen abverlangten Reformen nicht selektiv interpretieren wie die USA im dargestellten Fall.

Systemtransformation und Stabilität

Allerdings würden die autokratischen Regime mit der Einleitung von Reformen, die deutlich über kosmetische Verbesserungen hinausgehen, ein beträchtliches Risiko eingehen. Dass sich die Regime im Interesse ihres langfristigen Überlebens Reformen unterziehen müssen und dies auch Teilen der politischen Klassen bewusst ist, wurde bereits erwähnt. Dennoch birgt dieser Prozess zahllose Unwägbarkeiten. Der Westen müsste in Kauf nehmen, dass es zu Politikwechseln kommt, die seinen Interessen zuwiderlaufen, nicht nur bei dem ungehinderten Ölfluss zu moderaten und stabilen Preisen, auch in anderen Fragen wie der Stationierung fremder Truppen, dem Import von Rüstungstechnologie oder der Nuklearwaffenfrage. Für die Regime aber könnte noch mehr, nämlich ihr Bestand, auf dem Spiel stehen. Denn die Demokratisierung vormoderner Herrschaftsformen ging in der Geschichte selten Hand in Hand mit gesellschaftlicher und regionaler Stabilität,⁵⁶ sondern verlief in aller Regel nicht nur turbulent, sondern zumeist auch unfriedlich. Die friedlichen Revolutionen in Mittel- und Osteuropa mögen die Hoffnung nähren, dass es auch anders geht. Aber es wäre müßig, auf einen Michail Gorbatschow des Vorderen Orients zu hoffen. Denn wie oben ausgeführt, gibt es im Unterschied zu Europa im Vorderen Orient keinen Hegemonialstaat, der sich zum durchsetzungsfähigen Anwalt einer demokratischen Transformation der Regime machen könnte. Dass sich die hegemoniale Rolle der USA im Vorderen Orient nicht auch auf die Fähigkeit erstreckt, Demokratie einfach zu exportieren, hat sich nach dem Abenteuer im Irak vermutlich auch bei den Neokonservativen herumgesprochen.

Die vorgebrachten Einwände sollten indes nicht so gelesen werden, dass Helsinki als Vorbild unbrauchbar für den Vorderen Orient ist. Die Anleihe beim KSZE-Prozess sollte im Gegenteil das Demokratisierungsprojekt weiterhin inspirieren. Doch hierfür taugt er nur, wenn seine komplexe Struktur ernst genommen wird. Eine selektive Interpretation, die seine sicherheitspolitische Agenda ausblendet und die zivilgesellschaftlichen Akteure idealisiert, entspringt nicht nur einem mangelhaften Verständnis für den Prozess, sondern auch einer Neigung zu Patentrezepten. Als Legokasten, aus dem man sich nach Belieben bedient, dürfte Helsinki wenig Nutzen stiften.

56 Vgl. Edward D. Mansfield/Jack Snyder, Democratization and the Danger of War, in: *International Security* 1/1995, S. 5-38.

Anhang



Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G-8)
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-Rat¹
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-Mitglieder²
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter³
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.

Mitteuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECF)
SEECF-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
Baltischer Rat: www.baltasam.org
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
BSEC: www.bsec.gov.tr
NAFTA: www.nafta-sec-alena.org

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

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: 3.544.808 (OSZE-Rang: 41)⁴

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP⁵: 4.500 (OSZE-Rang: 44)⁶

BIP-Wachstum: 7 Prozent (OSZE-Rang: 11)⁷

Streitkräfte (aktive): 22.000 (OSZE-Rang: 32)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: 69.865 (51)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 19.000 (23)⁹

BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (24)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: 2.991.360 (42)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 3.900 (45)

BIP-Wachstum: 9,9 Prozent (3)

1 Bearbeitet von Jochen Rasch.

2 Von 55 Ländern.

3 Von 55 Ländern.

4 Von 55 Ländern.

5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um 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 49 Ländern.

7 Von 52 Ländern.

8 Von 52 Ländern.

9 2000 geschätzt.

10 2000 geschätzt.

Streitkräfte (aktive): 44.660 (23)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

4. Aserbaidshjan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (28)
Bevölkerung: 7.868.385 (25)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 3.400 (46)
BIP-Wachstum: 9,9 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 66.490 (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: 10.310.520 (20)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 6.000 (41)
BIP-Wachstum: 6,1 Prozent (14)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1995).

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent (10)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.348.276 (19)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 29.000 (11)
BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (42)
Streitkräfte (aktive): 40.800 (24)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1993), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 51.129 km² (36)
Bevölkerung: 4.007.608 (38)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 6.100 (40)
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (24)

Streitkräfte (aktive): 19.800 (35)¹¹
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP.

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.910 km² (23)
Bevölkerung: 7.517.973 (26)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 7.600 (36)
BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (21)
Streitkräfte (aktive): 51.000 (21)¹²
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, PIP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.413.392 (30)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 31.200 (6)
BIP-Wachstum: 0,3 Prozent (47)
Streitkräfte (aktive): 22.800 (31)
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: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 357.021 km² (12)
Bevölkerung: 82.424.609 (3)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 27.600 (14)
BIP-Wachstum: -0,1 Prozent (49)
Streitkräfte (aktive): 284.500 (5)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11 Der OSZE-Rang bezieht sich auf die bosniakisch-kroatische Föderation (13.200) und die Republika Srpska (6.600) zusammen.

12 Ohne circa 10.000 Bautruppen.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 45.226 km² (38)

Bevölkerung: 1.341.664 (46)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 12.300 (30)

BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (18)

Streitkräfte (aktive): 5.510 (44)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992).

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent (15)

Fläche: 337.030 km² (13)

Bevölkerung: 5.214.512 (31)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 27.300 (16)

BIP-Wachstum: 1,5 Prozent (40)

Streitkräfte (aktive): 27.000 (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: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)

Fläche: 547.030 km² (7)

Bevölkerung: 60.424.213 (5)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 27.500 (15)

BIP-Wachstum: 0,1 Prozent (48)

Streitkräfte (aktive): 259.050 (6)¹³

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 4.693.892 (34)

13 8.600 Service de santé nicht aufgeführt.

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 2.500 (47)
BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (16)
Streitkräfte (aktive): 17.500 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, PFP (1994), GUS (1993), BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent (20)
Fläche: 131.940 km² (22)
Bevölkerung: 10.647.529 (17)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 19.900 (22)
BIP-Wachstum: 4 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 177.600 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECF, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)
Fläche: 244.820 km² (17)
Bevölkerung: 60.270.708 (6)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 27.700 (13)
BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (35)
Streitkräfte (aktive): 212.660 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)
Fläche: 0,44 km² (55)
Bevölkerung: 921 (55)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): 110 (49)¹⁴
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

14 Sollstärke 100-110 Schweizer Gardisten, http://www.vatican.va/news_services/press/documentazione/documents/sp_ss_scv/informazione_generale/guardia-svizzera_it.html.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,65 Prozent (25)

Fläche: 70.280 km² (31)

Bevölkerung: 3.969.558 (39)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 29.800 (9)

BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (35)

Streitkräfte (aktive): 10.460 (40)¹⁵

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 103.000 km² (24)

Bevölkerung: 293.966 (50)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 30.900 (7)

BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (31)

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 (1995).

20. Italien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,1 Prozent (1)

Fläche: 301.230 km² (16)

Bevölkerung: 58.057.477 (7)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 26.800 (18)

BIP-Wachstum: 0,5 Prozent (45)

Streitkräfte (aktive): 200.000 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent (7)

Fläche: 9.984.670 km² (2)

Bevölkerung: 32.507.874 (11)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 29.700 (10)

15 Geschätzt.

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 52.300 (20)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 15.143.704 (15)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 7.000 (37)
BIP-Wachstum: 9 Prozent (6)
Streitkräfte (aktive): 65.800 (16)
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: 5.081.429 (32)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 1.600 (51)
BIP-Wachstum: 6 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 10.900 (39)
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: 4.496.869 (36)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 10.700 (33)
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 20.800 (34)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, Pfp (2000), EU-Beitrittsverhandlungen (2004), SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECF, SEECF-Beobachter.

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2.306.306 (43)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 10.100 (34)
BIP-Wachstum: 6,8 Prozent (12)

Streitkräfte (aktive): 4.880 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992).

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 160 km² (52)

Bevölkerung: 33.436 (52)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 25.000 (20)¹⁶

BIP-Wachstum: 11 Prozent (2)¹⁷

Streitkräfte (aktive): keine¹⁸

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: 3.607.899 (40)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 11.200 (31)

BIP-Wachstum: 7,1 Prozent (10)

Streitkräfte (aktive): 12.700 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PIP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992).

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)

Fläche: 2.586 km² (49)

Bevölkerung: 462.690 (48)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 55.100 (1)

BIP-Wachstum: 1,2 Prozent (41)

Streitkräfte (aktive): 900 (48)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

16 1999 geschätzt.

17 1999 geschätzt.

18 1868 wurde das Militär aufgelöst, <http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf>.

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 316 km² (51)

Bevölkerung: 396.851 (49)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 17.700 (26)

BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 2.140 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EU (2004).

30. Mazedonien, ehemalige jugoslawische Republik

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 25.333 km² (46)

Bevölkerung: 2.071.210 (44)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 6.700 (39)¹⁹

BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (29)

Streitkräfte (aktive): 12.850 (37)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PFP (1995), SAP, SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1993), SECI, SEECF.

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 33.843 km² (42)

Bevölkerung: 4.446.455 (37)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 1.800 (49)

BIP-Wachstum: 6,3 Prozent (13)

Streitkräfte (aktive): 6.910 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PFP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1996), SECI, BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 2 km² (54)

Bevölkerung: 32.270 (53)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 27.000 (17)²⁰

BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (aktive): keine

19 2003 geschätzt.

20 1999 geschätzt.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an.

33. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,8 Prozent (9)

Fläche: 41.526 km² (40)

Bevölkerung: 16.318.199 (14)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 28.600 (12)

BIP-Wachstum: -0,7 Prozent (51)

Streitkräfte (aktive): 53.130 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

34. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,25 Prozent (14)

Fläche: 324.220 km² (14)

Bevölkerung: 4.574.560 (35)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 37.700 (3)

BIP-Wachstum: 0,5 Prozent (45)

Streitkräfte (aktive): 26.600 (30)

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: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,3 Prozent (13)

Fläche: 83.870 km² (29)

Bevölkerung: 8.174.762 (24)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 30.000 (8)

BIP-Wachstum: 0,8 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 34.600 (25)²¹

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

36. Polen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,4 Prozent (17)

21 Circaangabe.

Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38.626.349 (10)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 11.000 (32)
BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (26)
Streitkräfte (aktive): 163.000 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZE1 (1991).

37. Portugal

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent (20)
Fläche: 92.391 km² (27)
Bevölkerung: 10.524.145 (18)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 18.000 (25)
BIP-Wachstum: -1 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): 44.900 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

38. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent (22)
Fläche: 237.500 km² (18)
Bevölkerung: 22.355.551 (13)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 6.900 (38)
BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 97.200 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU-Beitrittsverhandlungen (1999), EU-Assoziierungsabkommen (1993), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZE1 (1995), SECI, SEECP, BSEC.

39. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9 Prozent (5)
Fläche: 17.075.200 km² (1)
Bevölkerung: 143.782.338 (2)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 8.900 (35)
BIP-Wachstum: 7,3 Prozent (9)
Streitkräfte (aktive): 960.600 (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: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (43)

Fläche: 61 km² (53)

Bevölkerung: 28.503 (54)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 34.600 (4)²²

BIP-Wachstum: 7,5 Prozent (8)²³

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

41. Schweden

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent (10)

Fläche: 449.964 km² (10)

Bevölkerung: 8.986.400 (23)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 26.800 (18)

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (38)

Streitkräfte (aktive): 27.600 (28)

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: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,45 Prozent (12)

Fläche: 41.290 km² (41)

Bevölkerung: 7.450.867 (27)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 32.800 (5)

BIP-Wachstum: -0,3 Prozent (50)

Streitkräfte (aktive): 3.300 (46)²⁴

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

43. Serbien und Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

22 2001 geschätzt.

23 2001 geschätzt.

24 Zusätzlich 24.000 Rekruten, die zweimal jährlich für jeweils 15 Wochen eingezogen wurden.

Fläche: 102.350 km² (25)
Bevölkerung: 10.825.900 (16)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 2.300 (48)
BIP-Wachstum: 2 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 74.200 (13)
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: 5.423.567 (29)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 13.300 (29)
BIP-Wachstum: 3,9 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 22.000 (32)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, Pfp (1994), EU (2004), 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: 2.011.473 (45)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 18.300 (24)
BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 6.550 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, Pfp (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI.

46. Spanien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4 Prozent (8)
Fläche: 504.782 km² (8)
Bevölkerung: 40.280.780 (9)
BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 22.000 (21)
BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (34)
Streitkräfte (aktive): 150.700 (11)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

47. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,11 Prozent (49)

Fläche: 143.100 km² (21)

Bevölkerung: 7.011.556 (28)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 1.000 (52)

BIP-Wachstum: 9,9 Prozent (3)

Streitkräfte (aktive): 6.000 (43)²⁵

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: 10.246.178 (21)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 15.700 (27)

BIP-Wachstum: 2,5 Prozent (32)

Streitkräfte (aktive): 57.050 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1990/1993).

49. Türkei

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1 Prozent (18)

Fläche: 780.580 km² (5)

Bevölkerung: 68.893.918 (4)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 6.700 (39)

BIP-Wachstum: 5 Prozent (17)

Streitkräfte (aktive): 514.850 (3)²⁶

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Bewerber (1987), EU-Assoziierungsabkommen (1964), 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: 4.863.169 (33)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 5.700 (42)

BIP-Wachstum: 20 Prozent (1)

25 Circaangabe.

26 Geschätzt, wird abgebaut.

Streitkräfte (aktive): 29.000 (27)

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: 47.732.079 (8)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 5.300 (43)

BIP-Wachstum: 8,2 Prozent (7)

Streitkräfte (aktive): 295.500 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta (1997), GUS (1991), ZEI (1995), BSEC.

52. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent (22)

Fläche: 93.030 km² (26)

Bevölkerung: 10.032.375 (22)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 13.900 (28)

BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (29)

Streitkräfte (aktive): 33.400 (26)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1989), SECI.

53. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9 Prozent (5)

Fläche: 9.631.418 km² (3)

Bevölkerung: 293.027.571 (1)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 37.800 (2)

BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (28)

Streitkräfte (aktive): 1.427.000 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: 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: 26.410.416 (12)

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: 1.700 (50)

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (27)

Streitkräfte (aktive): 55.000 (18)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

55. Zypern

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (32)

Fläche: 9.250 km² (48)²⁷

Bevölkerung: 775.927 (47)²⁸

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP: griechischer Teil: 16.000²⁹, türkischer Teil: 5.600³⁰

BIP-Wachstum: griechischer Teil: 1,6 Prozent³¹, türkischer Teil 2,6 Prozent³²

Streitkräfte (aktive): griechischer Teil: 10.000, türkischer Teil: 5.000

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004, nur griechischer Teil).

Quellen:

Beitrittsdatum:

http://www.osce.org/general/participating_states/

Kostenbeteiligung an der OSZE:

<http://www.osce.org/docs/german/pc/2002/decisions/pcgd468.pdf>

Fläche:

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2147rank.txt>

Bevölkerung (Schätzungen für 2004):

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2119rank.txt>

BIP pro Kopf in internationalen Dollar nach PPP (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2003):

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2004rank.txt>

BIP-Wachstum (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2003):

<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2003rank.txt>

Streitkräfte:

International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2003-2004, London 2003

27 Griechischer Teil: 5.895 km², türkischer Teil: 3.355 km².

28 Griechischer und türkischer Teil Zyperns zusammen.

29 2003 geschätzt.

30 2003 geschätzt.

31 2003 geschätzt.

32 2003 geschätzt.

OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2003/2004

2003

August	Die OSZE beginnt ein umfassendes Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan, Bischkek.
September	Beginn des ersten OSZE-Minienräumprojekts in Tadschikistan.
2.-3. September	Trainingsworkshop über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Aschgabad.
4.-5. September	OSZE-Konferenz über „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, Wien.
6. September	Runder Tisch des BDIMR zum „Nationalen Aktionsplan gegen Folter“, Tiflis.
6.-7. September	OSZE-Menschenrechtswochenende, Taschkent.
18. September	Fünfte OSZE-Zentralasien-Medienkonferenz, Bischkek.
18.-19. September	Erstes OSZE-Treffen von Polizeiexperten zur Verhütung von Menschenhandel, Wien.
29.-30. September	Zweites Parlamentarisches Föderalismusseminar der parlamentarischen Versammlung der OSZE, Chişinău.
1. Oktober	Eine internationale Jury unter Vorsitz des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, Rolf Ekéus, verleiht den diesjährigen Van-der-Stoel-Preis an das lettische Centre for Human Rights and Ethnic Studies, Den Haag.
2.-4. Oktober	OSZE Konferenz zur Rolle der Parlamente für die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung in Südosteuropa, Sarajewo.
6.-17. Oktober	8. OSZE/BDIMR-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
9.-12. Oktober	Herbsttreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zum Themenschwerpunkt Religionsfreiheit, Rom.
20.-21. Oktober	Mittelmeerseminar über „Umfassenden Sicherheitsansatz: Die Erfahrungen der OSZE und ihre Bedeutung für den Mittelmeerraum, Aqaba.
6.-7. November	OSZE-Sondertreffen über die Verhütung der Folter, Wien.
17.-18. November	Erstes Vorbereitungsseminar für das 12. Wirtschaftsforum über „Kleine und mittlere Unternehmen“, Eriwan.
1.-2. Dezember	Elftes Treffen des OSZE-Ministerrats, Maastricht.

2004

1. Januar Bulgarien übernimmt den OSZE-Vorsitz von den Niederlanden. Amtierender Vorsitzender wird der bulgarische Außenminister Solomon Passy.
16. Januar Treffen der OSZE-Troika, Wien.
23. Januar Die OSZE ist Gastgeber einer intergouvernementalen Konferenz über tragbare Luftabwehrwaffen, Wien.
- 26.-27. Januar Die OSZE-Präsenz in Albanien und das albanische Außenministerium veranstalten einen Regionalworkshop zum Thema „Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus“, Tirana.
13. Februar Jährliches hochrangiges Dreiertreffen zwischen den Vereinten Nationen, dem Europarat und der OSZE, Genf.
- 16.-17. Februar Zweites Vorbereitungsseminar für das 12. Wirtschaftsforum zum Thema „Förderung einheimischer und ausländischer Investitionen“, Dublin.
- 19.-20. Februar Drittes Wintertreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
19. Februar Das „Committee to Protect Journalists (CPJ)“ erhält den diesjährigen OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie.
- 1.-2. März OSZE/ICAO-Expertenworkshop über die Sicherheit von Reisedokumenten, Wien.
8. März Gemeinsame Konferenz von OSZE und UNECE über die wirtschaftliche Dimension von Sicherheit in Europa, Genf.
- 9.-10 März 14. Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung des Wiener Dokuments, Wien.
10. März 2004 Miklos Haraszi übernimmt das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit.
- 15.-16. März OSZE-Japan Konferenz zum Thema Konfliktverhütung unter den neuen Sicherheitsbedingungen – Europäische Sicherheitsmechanismen und Sicherheit in Asien, Tokio.
- 15.-16. März Workshop über den Schutz der Menschenrechte in Zeiten der Terrorismusbekämpfung, Kopenhagen.
- 25.-26. März Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über Menschenrechtserziehung und -schulung, Wien.
- 29.-30. März Drittes Vorbereitungstreffen für das 12. Wirtschaftsforum zum Thema „Aufbau menschlicher Kapazitäten“, Bischkek.

5. April	Konferenz zum Thema „Bildung als Zukunftsinvestition in Zentralasien“, Taschkent.
11. April	Treffen von OSZE und Europarat auf hoher Ebene, Bukarest.
26.-27. April	Das OSZE-Zentrum in Almaty veranstaltet ein Seminar für Journalisten über die Überwindung von Geschlechterstereotypen in den Massenmedien, Almaty.
28.-29. April	OSZE-Konferenz zum Thema „Antisemitismus“, Berlin.
12.-14. Mai	BDIMR-Konferenz über demokratische Institutionen und demokratische Regierungsführung, Warschau.
24.-25. Mai	Konferenz über parlamentarische Kontrolle von Streitkräften, Polizei und Sicherheitskräfte im OSZE-Gebiet, Wien.
31. Mai - 4. Juni	Zwölftes Wirtschaftsforum zum Thema „Neue Herausforderungen beim Aufbau institutioneller und menschlicher Kapazitäten für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit“, Prag.
16.-17. Juni	OSZE-Treffen über den Zusammenhang von rassistischer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Propaganda im Internet und Hassverbrechen, Paris.
23.-24. Juni	Zweite Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien.
30. Juni	Konferenz des OSZE-Medienbeauftragten über Medienfreiheit im Internet, Wien.
1.-2. Juli	Runder Tisch zum Kampf gegen Extremismus in Zentralasien, Almaty.
5.-7. Juli	13. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Edinburgh.
15.-16. Juli	Zusätzliches OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension über Wahlstandards und -verpflichtungen, Wien.
23. Juli	Konferenz zum Thema „Bekämpfung des Menschenhandels“, Wien.

.....

Literaturauswahl zur OSZE 2003/2004

Dokumente

- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area, Warschau 2003 (Background Paper 2003/1 Human Dimension Implementation Meeting 2003).
- ODIHR*, Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 6-17 October 2003, Warschau 2003, ODIHR.GAL/73/03/Rev.1.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting on Freedom of Religion or Belief, 17-18 July 2003, Hofburg, Vienna, [Warschau] 2003, ODIHR.GAL/57/03.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting on the Prevention of Torture. Final Report, Vienna, 6-7 November 2003, [Warschau] 2004, ODIHR.GAL/2/04.
- ODIHR*, Supplementary Human Dimension Meeting "Human Rights Education and Training". Final Report, Vienna 25-26 March 2004, [Warschau] 2004, ODIHR.GAL/33/04.
- ODIHR*, OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, 15 - 16 July 2004 Hofburg, Vienna. OSCE/ODIHR Discussion Paper. Election Principles and Existing OSCE Commitments for Democratic Elections, [Wien] 2004, PC.SHDM.GAL/7/04.
- OSCE*, *Chairman-in-office*, Chairman-in-Office's Activity Report for 2003, Wien 2004, CIO.GAL/3/04/Rev.3.
- OSCE*, *Economic Forum*, Twelfth Meeting of the Economic Forum, Prague, 31 May to 4 June 2004, Summary, [Wien] 2004, EF.GAL/28/04.
- OSCE*, *Forum for Security Co-operation*, 2004 Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 9 and 10 March 2004, Consolidated Summary, Chairperson's Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, Wien 2004, FSC.AIAM/40/04.
- OSCE*, *Forum for Security Co-operation*, Handbook of Best Practices on Small Arms and Light Weapons, Wien 2003.
- OSCE*, *Office of the Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities*, Consolidated Summary. First Preparatory Seminar for the Twelfth OSCE Economic Forum: Supporting the Development of SMEs, Yerevan, Armenia, 17-18 November 2003, Wien 2003, SEC.GAL/218/03.
- OSCE*, *Office of the Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities*, Activity Report, June 2003 - May 2004, Wien 2004.
- OSCE*, *Office to the Secretary General*, Annual Report of the Secretary General on Police-related Activities in 2003. (Submitted in Accordance with Decision 9, Paragraph 6, of the Bucharest Ministerial Council Meeting, 4 December 2001), [Wien] 2004, SEC.DOC/2/04/Rev.1.

- OSCE, Office to the Secretary General, Section for External Co-operation, 2003 Mediterranean Seminar on the Comprehensive Approach to Security: The OSCE Experience and its Relevance for the Mediterranean Region, Aqaba, Jordan, 20-21 October 2003, Consolidated Summary, Wien 2003, SEC.GAL/202/03/Rev.1.*
- OSCE, Office to the Secretary General, Section for External Co-operation, 2004 OSCE-Japan Conference on the Search for Conflict Prevention in the New Security Circumstances – European Security Mechanisms and Security in Asia, Tokyo, 15 and 16 March 2004, Consolidated Summary, [Wien] 2004, SEC.GAL/88/04.*
- OSCE, Parliamentary Assembly, Edinburgh Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted at the Thirteenth Annual Session, Edinburgh, 5 to 9 July 2004, Edinburgh 2004, PA.GAL/6/04.*
- OSCE, Permanent Council, Berliner Erklärung, Beschluss der OSZE-Antisemitismus-Konferenz vom 29. April 2004 (Wortlaut), in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2004, S. 766-768.*
- OSCE, Permanent Council, OSCE Conference on Anti-Semitism, Berlin, 28 and 29 April 2004, Consolidated Summary, [Wien] 2004, PC.DEL/696/04/Rev.1.*
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom and Responsibility. Yearbook 2002/2003, Wien 2003.*
- OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien 2004, SEC.INF/115/04.*
- OSCE/The Institute of Foreign Affairs and National Security, OSCE-IFANS/MOFAT Workshop “Applicability of OSCE CSBMs in North-east Asia Revisited”, 22-23 September 2003, Orchid Room (2nd Floor), The Westin Chosun Hotel Seoul, Korea, Consolidated Summary, Wien 2003, PC.DEL/1321/03.*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, United States Commission on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Commission) Holds Briefing: OSCE Police-related Activities, October 27, 2003, Washington 2003 (http://www.csce.gov/transcript.cfm?briefing_id=270).*
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Policy Toward the OSCE. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Seventh Congress, Second Session, October 10, 2002, Washington, DC 2003.*

Monographien und Sammelbände

- Birckenbach, Hanne-Margret, Für ein europäisches Haus in Kaliningrad. Internationale Organisationen und die Zukunft der russischen Oblast, Kiel 2003 (SCHIFF-Texte 72).*

- Bloed, Arie/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/Marc Weller (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Band 1, 2001/2, Den Haag 2003.
- Bloed, Arie/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/Marc Weller (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Band 2, 2002/3, Den Haag 2004.
- Borchert, Heiko/Wolfgang Zellner*, The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and its Contribution to the Stabilization of Central and Eastern Europe Countries, o.O. 2003.
- Born, Hans/Philipp H. Fluri/Simon Lunn (Hrsg.)*, Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform, Brüssel 2003.
- British American Security Information Council*, Disposal of Surplus Small Arms: A Survey of Policies and Practices in OSCE Countries, London 2004 (BASIC Special Report).
- Caparini, Marina/Otwin Marenin (Hrsg.)*, Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress, Münster 2004.
- Daftary, Farimah/François (Hrsg.)*, Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries, Budapest 2003 (Series on Ethnopolitics and Minority Issues 2).
- Dohnanyi, Johannes von/Christian Möller*, The Impact of Media Concentration on Professional Journalism, Wien 2003.
- Dorodnova, Jekaterina*, Challenging Ethnic Democracy: Implementing of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-2001, Hamburg 2003 (CORE Working Paper 10).
- Ecobescu, Nicolae/Nicolae Mico/Ioan Voicu (Hrsg.)*, Peaceful Settlement of International Disputes. XXIst Century International Law Basic Texts. Band 1, Bukarest 2003.
- Faltas, Sami/Vera Chrobok (Hrsg.)*, Disposal of Surplus Small Arms: A Survey of Policies and Practices in OSCE Countries. Ten Case Studies, London 2004.
- Germann, Wilhelm N./Timothy Edmunds (Hrsg.)*, Towards Security Sector Reform in Post-Cold War Europe, Baden-Baden 2003 (BICC/DCAF Schriften zu Sicherheitssektor und Konversion 7).
- Ghébali, Victor-Yves*, The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994). A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and Use of Armed Forces), Genf 2003 (DCAF Document).
- Ghébali, Victor-Yves/Hrair Balian/Romaine Morard (Hrsg.)*, Proceedings GCSP/HEI Workshop 30th Anniversary of the Launching of the CSCE Process, 25 November 2002, GCSP, Geneva, Genf 2003 (PSIO Occasional Paper 3/2003).

- Ghébali, Victor-Yves/Daniel Warner/Barbara Gimelli (Hrsg.)*, The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU, Genf 2004 (PSIO Occasional Paper 1, 2004).
- Gießmann, Hans-Joachim*, KSZE und OSZE: Politik für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Seoul 2003 (FES-Information-Series 2003-09; auf Koreanisch).
- Great Britain, Home Office, Immigration & Nationality Directorate, Country Information & Policy Unit (Hrsg.)*, Serbia and Montenegro (Including Kosovo) Country Report, o.O. 2004 (<http://www.ind.homeoffice.gov.uk/filestore/SaM%20April%202004.pdf>).
- Hardy, Christiane/Christian Möller (Hrsg.)*, Spreading the World on the Internet. 16 Answers to 4 Questions. Reflections on Freedom of the Media and the Internet, Amsterdam Conference, June 2003, Wien 2003.
- Hoeksema, Tammo/Jan ter Laak (Hrsg.)*, Human Rights and Terrorism. Seminar in the Hall of Knights, The Hague, The Netherlands September 17-18, 2003, Den Haag 2003.
- Hoeksema, Tammo/Jan ter Laak/Lamija Muzurovic (Hrsg.)*, The OSCE Challenged, NGO Conference on Human Rights in the OSCE Region, parallel to the 11th Meeting of the Ministerial Council, Den Haag 2004.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia: What Now?, Tbilisi 2003 (ICG Europe Report 151).
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Southern Serbia's Fragile Peace, Belgrad 2003 (ICG Europe Report 152).
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Moldova: Regional Tensions over Transnistria, Chişinău 2004 (ICG Europe Report 157).
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America. Report 2004 (Events of 2003), Wien 2004.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, OSCE Human Dimension Implementation Meeting Warsaw, 6-17 October 2003. Interventions and Recommendations by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), Wien 2003 (http://www.ihf-hr.org/documents/doc_summary.php?sec_id=3&d_id=3697).
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, A Selection of International Human Rights Standards for the OSCE Region, Wien 2004.
- Jenichen, Anne*, Kooperative Friedensförderung? Die OSZE und lokale NGOs in Mostar, Berlin 2004 (Berghof Arbeitspapier 25).
- Kelley, Judith G.*, Ethnic politics in Europe. The Power of Norms and Incentives, Princeton 2004.
- Kettig, Silke*, Europäischer Minderheitenschutz im Wandel. Konfliktprävention in Estland, Lettland und Litauen, Baden-Baden 2004 (Nomos Universitätsschriften Politik 126).

- Lewis, Ann (Hrsg.), *The EU & Moldova. On a Fault-line of Europe*, London 2004.
- Loquai, Heinz, *Weichenstellungen für einen Krieg. Internationales Krisenmanagement und die OSZE im Kosovo-Konflikt*, Baden-Baden 2003 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 150).
- Overland, Indra, *A Gap in OSCE Conflict Prevention? Local Media and Inter-ethnic Conflict in the Former Soviet Union*, Oslo 2003 (NUPI Working Paper 645).
- OSCE Cluster of Competence, *Annual Report 2003*, Genf 2004.
- Perry, Valerie, *Reading, Writing and Reconciliation: Educational Reform in Bosnia and Herzegovina*, Flensburg 2003 (ECMI Working Paper 18).
- Pugh, Michael/Waheguru Pal Singh Sidhu (Hrsg.), *The United Nations & Regional Security. Europe and Beyond*, Boulder 2003.
- Rohde, Olaf, *Konventionelle Rüstungskontrolle: Betrachtungen zur Zukunft in Europa und zur Anwendung in anderen Regionen der Welt. Lehrangabe LGAN 2001 (H)*, Hamburg 2003.
- Sabahi, Farian/Daniel Warner (Hrsg.), *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition: The Caucasus and Central Asia*, Aldershot 2004.
- Sans, Anne-Laure, *L'intervention de l'OSCE dans les Balkans. Heurs et malheurs de la Mission de vérification au Kosovo (octobre 1998 - juin 1999)*, Genf 2004 (PSIO Occasional Paper 2/2004).
- Schürr, Ulrich, *Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Beziehungsgeflecht von EU, WEU, OSZE und NATO*, Lang 2003 (Europäische Hochschulschriften, Reihe 2, Rechtswissenschaft 3746).
- Sedlaczek, Ursula, *Minderheiten als sicherheitspolitische Herausforderung. Globale und europäische Aspekte*, Wien 2004.
- Sperling, James/Sean Kay/Victor S. Papacosma (Hrsg.), *Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance*, Manchester 2003.
- Spillmann, Kurt R./Andreas Wenger/Michael Hess (Hrsg.), *Setting the 21st Century Security Agenda. Proceedings of the 5th International Security Forum*, Bern 2003.
- Tanner, Arno (Hrsg.), *The Forgotten Minorities of Eastern Europe – the History and Today of Selected Ethnic Groups in Five Countries*, Helsinki 2004.
- Zajfert, A. K./A. Krajcemajer, *O sovместimosti političeskogo islama i bezopasnosti v prostranstve OBSE. Dokumenty svetsko-islamskogo dijaloga v Tadžikistane*, Duschanbe 2003.

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- Aichinger, Wilfried, OSZE, in: *ÖMZ* 1/2004, S. 80-82.
- Aichinger, Wilfried, OSZE, in: *ÖMZ* 2/2004, S. 210-212.
- Aichinger, Wilfried, OSZE, in: *ÖMZ* 3/2004, S. 336-338.

- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 4/2004, S. 481-483.
- Bakker, Edwin*, The Netherlands OSCE Chairmanship and the Caucasus Region, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 371-382.
- Bakker, Edwin/Bert Bomert*, The OSCE and the Netherlands' Chairmanship. High Expectations, Realistic Goals, in: Atlantisch perspectief 7-8/2003, S. 21-26.
- Berger, Bernt*, The Organization for Security and Co-operation in Europe, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Security Dialogue Asia-Europe (Dialogue + Cooperation 3/2003), S. 61-64.
- Berndt, Michael*, Sicherheit für Europa vs. Sicherheit vor Europa – Konsens in der Neuen Europäischen Sicherheitsarchitektur als Hindernis für Frieden und Sicherheit in den internationalen Beziehungen, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Pax Americana und Pax Europaea, Münster 2004, S. 178-198.
- Betzuege, Reinhard*, Moldawien – der ungelöste Konflikt, in: Sicherheit + Stabilität 2/2003, S. 83-86.
- Beau, Christophe/Jens-Hagen Eschenbächer*, The OSCE and Internal Displacement: A New Momentum, in: Helsinki Monitor 1/2004, S. 13-22.
- Biason, Lea*, International Norms and Criteria on Democratic Control of Armed Forces: A Reference Tool, in: Wilhelm N. Germann/Timothy Edmunds (Hrsg.), Towards Security Sector Reform in Post-Cold War Europe, Baden-Baden 2003, S. 155-172.
- Blank, Stephen*, The Context of Central Asia's Strategic Revolution, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 269-277.
- Bloed, Arie*, The OSCE Has Global Ambitions?, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 139-142.
- Bogatyrev, Valentine Borisovich*, The Central Asian Transition: Threats to Security, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 278-286.
- Bohr, Annette*, Regional Cooperation in Central Asia: Mission Impossible?, in: Helsinki Monitor, 3/2003, S. 254-268.
- Brown, Bess*, Governance in Central Asia: The Case of Turkmenistan, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 206-217.
- Cockell, John G.*, Joint Action on Security Challenges in the Balkans, in: Michael Pugh/Waheguru Pal Singh Sidhu (Hrsg.), The United Nations & Regional Security. Europe and Beyond, Boulder 2003, S. 115-135.
- De Witte, Pol*, The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations, in: Victor-Yves Ghébal/Daniel Warner/Barbara Gimelli (Hrsg.), The Future of the OSCE in the Perspectives of the Enlargements of NATO and the EU, Genf 2004, S. 43-89.
- Decaux, Emmanuel*, The Moscow Mechanism Revisited, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 355-370.
- Dekker, Ige*, Declaration on the Fight Against Terrorism and the Protection of Human Rights – a Resolvable Conflict, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 321-327.

- Dinh, Viet D.*, Defending Liberty: Terrorism and Human Rights, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 328-332.
- Draper, Matthew E.*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: June 2002-June 2003, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Band 2, 2002/3, Den Haag 2003, S. 475-491.
- Ducasse-Rogier, Marianne*, Recovering from Dayton: From "Peace-building" to "State-building" in Bosnia and Herzegovina, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 76-90.
- Fluri, Philipp H./Eden Cole*, Security Sector Reform in South East Europe: A Study in Norms Transfers, in: Heiner Hänggi/Theodor H. Winkler (Hrsg.), Challenges of Security Sector Governance, Münster 2003, S. 119-146.
- Furrer, Hans-Peter*, OSCE-Council of Europe Relations: Past, Present and Future, in: Victor-Yves Ghébal/Daniel Warner/Barbara Gimelli (Hrsg.), The Future of the OSCE in the Perspectives of the Enlargements of NATO and the EU, Genf 2004, S. 91-121.
- Ghébal, Victor-Yves*, Revisiting the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994), in: Heiner Hänggi/Theodor H. Winkler (Hrsg.), Challenges of Security Sector Governance, Münster 2003, S. 85-117.
- Ghébal, Victor-Yves*, The Normative Contribution of the OSCE to the Democratic Control of Armed Forces: The Added-Value of the 1994 Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, in: Wilhelm N. Germann/Timothy Edmunds (Hrsg.), Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe, Baden-Baden 2003, S. 133-144.
- Ghébal, Victor-Yves*, The 11th Meeting of the OSCE Ministerial Council: Political Deadlock and Institutional Change, in: Helsinki Monitor 1/2004, S. 1-12.
- Ghébal, Victor-Yves*, OSCE Regional Policy in Central Asia: Rationale and Limits, in: Farian Sabahi/Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE and the Multiple Challenges of Transition, Aldershot 2004, S. 3-12.
- Ghébal, Victor-Yves*, The OSCE at a Crossroad: The Difficulty of Overcoming Russian Related Dilemmas, in: Victor-Yves Ghébal/Daniel Warner/Barbara Gimelli (Hrsg.), The Future of the OSCE in the Perspectives of the Enlargements of NATO and the EU, Genf 2004, S. 5-26.
- Græger, Nina/Alexandra Novosseloff*, The Role of the OSCE and the EU, in: Michael Pugh/Waheguru Pal Singh Sidhu (Hrsg.), The United Nations & Regional Security. Europe and Beyond, Boulder 2003, S. 75-93.
- Greene, Owen*, International Standards and Obligations: Norms and Criteria for DCAF in EU, OSCE and OECD Areas, in: Wilhelm N. Germann/Timothy Edmunds (Hrsg.), Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe, Baden-Baden 2003, S. 117-131.

- Guillot, Philippe Ch.-A.*, Confidence Building in Bosnia and Hercegovina: The Role of the OSCE, in: Hans Günter Brauch/Antonio Marquina/Abdelwahab Biad (Hrsg.), Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century, Basingstoke 2003, S. 191-208.
- Gyarmati, István*, Potential Conflicts in the Border Regions of the OSCE, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 343-354.
- Gyarmati, István*, What a Wonderful, Wonderful World ... The Role of the OSCE in European Security in the Twenty-First Century, in: Victor-Yves Ghébal/Daniel Warner/Barbara Gimelli (Hrsg.), The Future of the OSCE in the Perspectives of the Enlargements of NATO and the EU, Genf 2004, S. 27-42.
- Halbach, Uwe*, Die kaukasische Konfliktregion, in: Wolfgang Wagner/Helmut Hubel/Karl Kaiser/Hanns W. Maull/Klaus-Werner Schatz (Hrsg.), Jahrbuch internationale Politik 2001-2002, München 2004, S. 239-248.
- Hanne, Gottfried*, The Role and Activities of the OSCE Mission to Moldova in the Process of Transdniestrian Conflict Resolution, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Band 2, 2002/3, Den Haag 2003, S. 31-51.
- Hansen, Annika S.*, Strengthening Indigenous Police Capacity and the Rule of Law in the Balkans, in: Michael Pugh/Waheguru Pal Singh Sidhu (Hrsg.), The United Nations & Regional Security. Europe and Beyond, Boulder 2003, S. 175-191.
- Hauser, Gunther/Bruno Nestler*, Der Mittelmeerprozess. Im Zeichen der Stabilität an der Peripherie Europas, in: ÖMZ 3/2004, S. 301-307.
- Herzig, Edmund/Neil Melvin*, Central Asia: Aspects of Security and Stability, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 178-188.
- Höynck, Wilhelm*, The OSCE in Central Asia – On the Right Track?, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 300-312.
- Holt, Sally*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities January 2001-May 2002, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/ Joseph Marko/James Mayall/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Band 1, 2001/2, Den Haag 2003, S. 563-589.
- Homan, Kees*, Moldova: A Litmus Test for the Viability of OSCE Peacekeeping, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 319-320.
- Hopmann, P. Terrence*, The OSCE Role in Eurasian Security, in: James Sperling/Sean Kay/Victor S. Papacosma (Hrsg.), Limiting Institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance, Manchester 2003, S. 144-165.
- Jileva, Elena*, The Europeanisation of EU's Visa Policy, in: Helsinki Monitor 1/2004, S. 23-31.
- Johns, Michael*, "Do as I Say, Not as I Do": The European Union, Eastern Europe and Minority Rights, in: East European Politics and Societies 4/2003, S. 682-699.

- Kamp, Christophe*, The Role of the OSCE in Combating Discrimination and Promoting Tolerance, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 127-138.
- Kemp, Walter A.*, Minderheiten im größer werdenden Europa: Integration und kultureller Pluralismus, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2004, Frankfurt am Main 2003, S. 59-72.
- Kobieracki, Adam*, CFE Conventional Armaments Control as Poland's Pass to NATO, in: Hans J. Giessmann/Roman Kuźniar/Zdzisław Lachowski (Hrsg.), International Security in a Time of Change: Threats – Concepts – Institutions, Baden-Baden 2004, S. 444-458.
- Kubiš, Ján*, OSCE in European Co-operation and Security Policy, in: Hans J. Gießmann/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), Dem Frieden dienen, Baden-Baden 2004, S. 37-46.
- Lacombe, Jean-Michel*, The OSCE Mission to Georgia: Mandate and Activities, in: Farian Sabahi/Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE and the Multiple Challenges of Transition, Aldershot 2004, S. 161-168.
- Lemierre, Jean*, Central Asian Economic Development and the Implications for Social and Political Stability – the Role of the EBRD, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 233-241.
- Letschert, Rianne M./Harm J. Hazewinkel*, The Fate of the OSCE Human Dimension Implementation Meeting, in: Helsinki Monitor 1/2004, S. 32-40.
- Luchterhandt, Otto*, Rußland in Europa – die institutionelle Dimension, in: Osteuropa 9-10/2003, S. 1456-1468.
- MacFarlane, Neil*, International Organisations in Central Asia: Understanding the Limits, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 287-299.
- Maggs, Peter B.*, Struggling towards Law? Human Rights and Legislative Reform in Moldova, in: Ann Lewis (Hrsg.), The EU & Moldova. On a Fault-line of Europe, London 2004, S. 49-54.
- Merlingen, Michael*, Governmentality: Towards a Foucauldian Framework for the Study of IGOs, in: Cooperation and Conflict 4/2003, S. 361-384.
- Möller, Christian*, The Mandate, Possibilities and Activities of the OSCE Representative on Freedom of the Media, in: Victor-Yves Ghébal/Daniel Warner/Barbara Gimelli (Hrsg.), The Future of the OSCE in the Perspectives of the Enlargements of NATO and the EU, Genf 2004, S. 123-145.
- Neukirch, Claus*, Coming Closer to a Solution in Moldova?, in: Helsinki Monitor 4/2003, S. 333-342.
- Neukirch, Claus*, Moldova's Eastern Dimension, in: Ann Lewis (Hrsg.), The EU & Moldova. On a Fault-line of Europe, London 2004, S. 133-142.
- Olcott, Martha Brill*, Shifting Sands in Central Asia?, in: Helsinki Monitor, 3/2003, S. 189-205.

- Orsini, Dominique*, Security-Sector Restructuring in Bosnia-Herzegovina: Addressing the Divisions?, in: Conflict, Security and Development 1/2003, S. 73-95.
- OSCE Kosovo Verification Mission*, Kosovo. Historical and Political Background to the Conflict, in: Kai Ambos/Mohamed Othman (Hrsg.), New Approaches in International Criminal Justice, Freiburg im Breisgau 2003, S. 9-19.
- Packer, John/Sally Holt*, The Use of Minority Languages in the Broadcast Media: Introducing New Guidelines, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 103-126.
- Passy, Solomon*, Opening Address to the OSCE Permanent Council by the Chairman-in-Office (Cio) on 15. January 2004, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 118/2004, S. 10-16.
- Raballand, Gaël*, Is OSCE's Economic and Environmental Dimension Relevant in Central Asia? Transcaucasia and Central Asia in the International Arena, in: Farian Sabahi/Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE and the Multiple Challenges of Transition, Aldershot 2004, S. 149-157.
- Ro'i, Yaacov*, Islam, State and Society in Central Asia, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 242-253.
- Rotfeld, Adam Daniel*, Does the OSCE Have a Future?, in: Review of International Affairs 1112/2003, S. 25-30.
- Rotfeld, Adam Daniel*, The Shaping of a New Security System and the OSCE: New Challenges, New Tasks, in: Barbara Wizimirska (Hrsg.), Yearbook of Polish Foreign Policy 2003, Warschau 2003, S. 35-46.
- Sagramoso, Domitilla*, The UN, the OSCE and NATO, in: Dov Lynch (Hrsg.), The South Caucasus: A Challenge for the EU, Paris 2003, S. 63-90.
- Schlotter, Peter*, Normen und Kommunikation im KSZE-Prozess. Eine konstruktivistische Interpretation, in: Jörg Calließ/Christoph Weller (Hrsg.), Friedenstheorie, Rehberg-Loccum 2003, S. 201-231.
- Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner*, Europäische Rüstungskontrolle, eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags, in: Christoph Weller/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell (Hrsg.), Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 227-233.
- Schmidt, Max*, Europäisierung der Friedenssicherung – Macht die OSZE noch Sinn?, in: Dresdner Studiengemeinschaft Sicherheitspolitik (Hrsg.), Gemeinsame Sicherheit – ein schwieriger Lernprozess, Dresden 2004, S. 85-99.
- Severin, Adrian*, Moldova and the OSCE: A History of Failed Initiatives, in: Ann Lewis (Hrsg.), The EU & Moldova. On a Fault-line of Europe, London 2004, S. 161-168.

- Sheehan, Michael*, Creating an Arms Control Mechanism in North East Asia: The Application of the European Security Co-operation Regime, in: *Defense & Security Analysis* 1/2004, S. 39-54.
- Stoudmann, Gérard*, European Integration and its Impact on the Security Sector of the Applicant States, in: *Croatian International Relations Review* 30-31/2003, S. 21-24.
- Tabyshtaliev, Anara*, The Kyrgyz Republic on the Verge of Change?, in: *Helsinki Monitor* 3/2003, S. 218-232.
- Tüzel, Ömer Burhan*, The OSCE: Quo Vadis?, in: *Perceptions* 1/2003, S. 1-29.
- Weiß, Norman*, Menschenrechtsschutz – Fortschritte und neue Herausforderungen, in: Wolfgang Wagner/Helmut Hubel/Karl Kaiser/Hanns W. Maull/Klaus-Werner Schatz (Hrsg.), *Jahrbuch internationale Politik 2001-2002*, München 2004, S. 113-122.
- Wieck, Hans-Georg*, In Weißrussland ist Europa auf dem Holzweg, in: *Internationale Politik* 12/2003, S. 65-68.
- Wohlfeld, Monika/Elizabeth Abela*, The Mediterranean Dimension of the OSCE. Confidence-Building in the Euro-Mediterranean Region, in: Hans Günter Brauch/Antonio Marquina/Abdelwahab Biad (Hrsg.), *Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century*, Basingstoke 2003, S. 77-93.
- Zaporojan-Pirgari, Angelina*, Minority Rights in Moldova: Consolidating a Multiethnic Society, in: Ann Lewis (Hrsg.), *The EU & Moldova. On a Fault-line of Europe*, London 2004, S. 63-72.
- Zellner, Wolfgang*, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: Hans J. Gießmann/Kurt P. Tudyka (Hrsg.), *Dem Frieden dienen*, Baden-Baden 2004, S. 102-115.
- Zellner, Wolfgang*, The Changing Political Geography of Europe – A key Challenge for the OSCE, in: Hans J. Giessmann/Roman Kuźniar/Zdzisław Lachowski (Hrsg.), *International Security in a Time of Change: Threats – Concepts – Institutions*, Baden-Baden 2004, S. 251-263.
- Zellner, Wolfgang*, Neue Europäische Sicherheitsarchitektur III. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Bernhard Rinke/Wichard Woyke (Hrsg.), *Frieden und Sicherheit im 21. Jahrhundert*, Opladen 2004, S. 273-294.
- Zellner, Wolfgang/Frank Evers/Claus Neukirch/Wolfgang Sporrer*, New Forms and Support Structures for OSCE Field Operations, in: *Helsinki Monitor* 2/2004, S. 91-102.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Baumgartner, Christine*, Möglichkeiten und Grenzen der OSZE im Kosovo-Konflikt, (Diplomarbeit, Universität Wien), Wien 2004.

-
- Binder, Johannes*, The Human Dimension of the OSCE: From Recommendation to Implementation, (Diss., Universität Wien), Wien 2004.
- Marquier, Julia*, Soft Law: Das Beispiel des OSZE-Prozesses. Ein Beitrag zur völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre, (Diss., Universität Bonn), Bonn 2003.
- Rottenberger, Nikolaus*, Die OSZE-Politik der Schweiz im Spiegel der außen- und sicherheitspolitischen Entwicklung. Das Handeln und die Interessen eines kleinen Staates in Organisationen vor dem Hintergrund und mit Reflektion auf die Entwicklung der staatlichen Außen- und Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren, (Diplomarbeit, Universität Wien), Wien 2004.

Abkürzungsverzeichnis

ACN	Anti-Corruption Network for Transitional Economies
ADB	Asian Development Bank/Asiatische Entwicklungsbank
ADIP	Demokratische Unabhängigkeitspartei Aserbaidschans
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting (VSBM)
AKSh	Armata Kombëtare Shqiptare/Albanische Nationalarmee
AMDP	Aserbaidschanische Unabhängige Demokratische Partei
AMIP	Nationale Unabhängigkeitspartei Aserbaidschans
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Staaten
ASTRA	Anti Sex Trafficking Action (Belgrad)
ATA	Albanian Telegraph Agency
ATU	Action against Terrorism Unit/Antiterrorgruppe (OSZE-Sekretariat)
AXC/AXCP	Aserbaidschanische Volksfront/Partei der Aserbaidschanschen Volksfront
BAB	Gesamtaserbaidschanische Union
BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC	Black Sea Economic Co-operation/Schwarzmeer-Kooperationspakt
CAGs	Citizen Advisory Groups/Bürgerberatungsgruppen
CATW	Coalition Against Trafficking in Women
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CEI/ZEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CNSI	Commission Nationale de la Société de l'Informatique
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CPI	Corruption Perception Index/Korruptionswahrnehmungsindex (Transparency International)
CPJ	Committee to Protect Journalists
CRD/TI	Center for Regional Development/Transparency International Armenia
CSFE	Conseil supérieur des Français de l'étranger
CSPWG	Common Security Policy Working Group (Bosnien und Herzegowina/Dayton)
CTC	Counter-Terrorism Committee/Ausschuss für Terrorismusbekämpfung (VN-Sicherheitsrat)

DAK	Aserbaidsschanischer Weltkongress
DC	Demokratisches Zentrum (Kroatien)
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DPA	Demokratische Partei der Albaner (Mazedonien)
DSSG	Defense and Security Steering Group (Bosnien und Herzegowina/Dayton)
DUI	Demokratische Union für Integration (Mazedonien)
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (Europarat)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUJUST	
THEMIS	EU Rule of Law Mission to Georgia/Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia/Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit
EUPM	European Union Police Mission
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FIU	Financial Intelligence Unit
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
GAATW	Global Alliance Against Trafficking in Women
GAMOH	Bewegung „Das Erwachen Südaserbaidsschans“
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EU)
GPML	Global Programme against Money Laundering/Weltweites Programm gegen Geldwäsche (UNDOC)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GUUAM-Staaten	Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidsschan, Moldau
HDZ	Kroatische Demokratische Gemeinschaft
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
HSLS	Sozialliberale Partei (Kroatien)

IAEA/IAEO	International Atomic Energy Agency/Internationale Atom-Energie-Organisation
IBA	International Bar Association
IBTF	Institution-Building Task Force/Arbeitsgruppe Institutionenaufbau (Bosnien und Herzegowina/Dayton)
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICTY/IStGJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IFOR	Implementation Force (Bosnien und Herzegowina)
IGH	Internationaler Gerichtshof
IHF	International Helsinki Federation for Human Rights
IHRLG	International Human Rights Law Group
ILO	International Labour Organisation
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe/Internationaler Öl- und Gastransport nach Europa
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPTF	International Police Task Force
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
IStGJ/ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien/International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JCC	Joint Control Commission/Gemeinsame Kontrollkommission (Georgien/Südossetien)
JPKF	Joint Peacekeeping Forces (Georgien/Südossetien)
KFOR	Kosovo Force
KSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1. Januar 1995 OSZE)
KVAE	Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MANPADS	Man-portable air defence systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Konferenz über beiderseitige und ausgewogene Truppenvermindierungen in Mitteleuropa
MEPI	Middle East Partnership Initiative (USA)
NAFTA	North American Free Trade Area

NAKR	Nordatlantischer Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-Organisation
NDP	Nationaldemokratische Partei (Mazedonien)
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPT/NVV	Non Proliferation Treaty/Nichtverbreitungsvertrag (Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen)
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OAU	Organization of African Unity/Organisation für afrikanische Einheit
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten
OIC/OIK	Organization of the Islamic Conference/Organisation der Islamischen Konferenz
OMIK	OSCE Mission in Kosovo
OPCW/OVCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons/Organisation für das Verbot von Chemiewaffen
OSCC	Open Skies Consultative Commission/Beratungskommission „Offener Himmel“
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW/OPCW	Organisation für das Verbot von Chemiewaffen/Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
PAMECA	Police Assistance Mission of the European Community to Albania/EG-Mission zur Unterstützung der Polizei in Albanien
PDP	Partei für Demokratische Prosperität (Mazedonien)
PDU	Police Development Unit/Gruppe Polizeieintwicklung (OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje)
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PIC	Peace Implementation Council/Friedensimplementierungsrat (Bosnien und Herzegowina)
PIWT	Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation

RSF	Reporters sans Frontières/Reporter ohne Grenzen
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
RTS	Radio Televizija Srbje
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (EU)
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (EU)
SBS	State Border Service/staatlicher Grenzschutz (Bosnien und Herzegowina)
SCMM	Standing Committee on Military Matters/Ständiger Militärausschuss (Bosnien und Herzegowina)
SCO	Shanghai Co-operation Organization/Schanghai-Kooperationsorganisation
SDAP	Sozialdemokratische Partei Aserbaidshans
SDS	Serbische Demokratische Partei (Bosnien und Herzegowina)
SDSM	Sozialdemokratische Union Mazedoniens
SDSS	Selbständige Demokratische Serbische Partei (Kroatien)
SECI	Southeast European Co-operative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South Eastern European Co-operation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SERVE	Secure Electronic Registration and Voting Experiment
SFOR	Stabilization Force (Bosnien und Herzegowina)
SIPA	State Information and Protection Agency (Bosnien und Herzegowina)
SNP	Sozialistische Volkspartei (Montenegro)
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (OSZE-Sekretariat)
TACIS	Technical Assistance for the CIS (EU)
TI	Transparency International
TRACECA	Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia/Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien
UÇK	Ushtria Çlirimtarë e Kosovës/Kosovo-Befreiungsarmee
UÇK	Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë/Nationale Befreiungsarmee (Mazedonien)
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCERD	United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination

UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNCIVPOL	United Nations Civilian Police
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/ Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
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
VMRO- DPMNE	Organisation zur inneren Revolution Mazedoniens – Demokratische Partei der nationalen Einheit
VN	Vereinte Nationen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
VTVPA	Victims of Trafficking and Violence Protection Act (USA)
WB	Weltbank
WD 90-99	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994, 1999)
WEU	Westeuropäische Union
WTO/WHO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
YAP	Partei Neues Aserbajdschan
ZEI/CEI	Zentraleuropäische Initiative/Central European Initiative
ZIF	Zentrum für internationale Friedenseinsätze

Autorenverzeichnis

- Dr. David Aphasidse*, Projektmitarbeiter am Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Lehrbeauftragter für Internationale Politik und Transformationsforschung an der Staatlichen Universität Tiflis; Hamburg/Tiflis
- Dr. habil. Eva-Maria Auch*, Privatdozentin, Seminar für Osteuropäische Geschichte, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität; Bonn
- Robert L. Barry*, Botschafter, 1998-2001 Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, 2003 und 2004 Leiter mehrerer Wahlbeobachtungsmissionen in Albanien, Armenien, Russland und Kasachstan, im Oktober 2004 Leiter des Wahlunterstützungsteams in Afghanistan; Washington
- Sebastian Baumeister, M.A.*, Projektreferent im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA); Wien
- Dr. Andrea Berg*, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Thomas M. Buchsbaum, MPhil (Cantab.)*, für Auslandswahlfragen zuständiger Leiter der Abteilung IV.3 im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich, seit Beginn der 1990er Jahre wiederholt in OSZE-relevanten Funktionen des Ministeriums sowie des Europarats tätig, Wahlbeobachter in Estland, Nepal und Bangladesch; Wien
- David Buerstedde, M.A./MLitt European Studies*, von Juni 2002 bis Oktober 2004 Political Officer im Referat für politische Angelegenheiten im Büro des Missionsleiters, OSZE-Mission im Kosovo; Prishtinë/Priština
- Elaine M. Conkievich, M.A.*, Stellvertretende Leiterin des OSZE-Büros in Eriwan; Eriwan
- Dr. Svante E. Cornell*, Stellvertretender Direktor des Zentralasien-Kaukasus-Instituts der John Hopkins University/School of Advanced International Studies, Assistant Research Professor an der John Hopkins University/School of Advanced International Studies, Herausgeber des Central Asia-Caucasus Analyst, Forschungsdirektor des Silk Road Studies Program an der Universität Uppsala; Baltimore/Uppsala
- Jekaterina Dorodnova, M.A.*, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „Zur Wirksamkeit des OSZE-Minderheitenregimes“ am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Pál Dunay*, Senior Researcher, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); Stockholm
- Freimut Duve*, 1980-1998 Mitglied des Deutschen Bundestages, 1998-2003 OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit; Wien/Hamburg

- Dr. Frank Evers*, Amtierender Stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Hendrik Fenz*, Turkologe am Asien-Afrika-Institut der Universität Hamburg; Hamburg
- Dr. Emily Haber*, Leiterin des OSZE-Referats im Auswärtigen Amt; Berlin
- Dr. Uwe Halbach*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Forschungsgruppe Russland/GUS; Berlin
- Dr. habil. Hans-Joachim Heintze*, Hochschuldozent für Völkerrecht, amtierender Geschäftsführer des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum; Bochum
- Dr. Margret Johansen*, Senior Research Fellow am Zentrum für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien (ZEUS)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Marietta König, M.A.*, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg
- Dr. Amalia Kostanyan*, Gründungsmitglied und Direktorin des Center for Regional Development/Transparency International (CRD/TI) Armenia; Eriwan
- Dr. Annette Krämer*, von Januar bis Juli 2004 Direktorin der OSZE-Akademie in Bischkek; Bischkek
- Prof. Dr. Janie Leatherman*, Department of Politics and Government, Illinois State University; Normal
- Maurizio Massari*, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission in Serbien und Montenegro; Belgrad
- Ashley McIlvain*, OSZE-Zentrum in Kirgisistan; Bischkek
- Dr. Michael Merlingen*, Department of International Relations and European Studies, Central European University; Budapest
- Dr. Raoul Motika*, Seminar für Orientalistik und Islamwissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum, Projektleiter am Sonderforschungsbereich Ritualdynamik an der Universität Heidelberg; Bochum/Heidelberg
- Ledia Muco, MBA*, Wirtschafts- und Umweltberaterin in der OSZE-Präsenz in Albanien; Tirana.
- Markus Müller*, Botschafter, Leiter des OSZE-Zentrums in Kirgisistan; Bischkek
- Thomas Neufing*, OSZE-Koordinator für Ausbildung und Schulung, Hauptabteilung für Personalressourcen, OSZE-Sekretariat; Wien
- David R. Nicholas*, Botschafter, OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine; Kiew

- Rasa Ostrauskaitė, M.A.*, Mitarbeiterin in der Strategieplanungs- und Frühwarnungseinheit des Rates der Europäischen Union, Doktorandin im Department of International Relations and European Studies, Central European University; Brüssel/Budapest
- Dr. Solomon Passy*, Außenminister Bulgariens, Amtierender Vorsitzender der OSZE 2004; Sofia
- Solveig Richter, M.A.*, Doktorandin, TU Dresden und Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Dresden/Hamburg
- Helen Santiago Fink*, Wirtschaftsberaterin im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA); Wien
- Harald Schenker*, 1999-2003 politischer Berater mit Schwerpunkt Minderheiten der OSZE-Mission in Skopje, bis einschließlich 2001 Sprecher der Mission, frühere Einsätze für die OSZE in Albanien und Bosnien und Herzegowina, seit 2004 Senior Research Associate und Leiter der Südost-europa-Abteilung beim Europäischen Zentrum für Minderheitenfragen (ECMI), Flensburg; Flensburg/Brüssel
- Ursel Schlichting, M.A.*, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs; Hamburg
- Dr. Arne C. Seifert*, Botschafter a.D.; Berlin
- Dr. Javier Solana*, Generalsekretär des Rats der Europäischen Union, Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU; Brüssel
- Dr. Emil Souleimanov, LL.M.*, Dozent am Institut für Politikwissenschaft, Sozialwissenschaftliche Fakultät der Karls-Universität Prag, Experte für ethno-politische Konflikte und Nationenbildung im Kaukasus, in Russland und in Zentralasien, Tätigkeit u.a. für das Verteidigungs- und das Außenministerium der Tschechischen Republik; Prag
- Prof. Dr. Hartwig Spitzer*, Universität Hamburg, Institut für Experimentalphysik, Leiter der Arbeitsgruppe Naturwissenschaft und Internationale Sicherheit; Hamburg
- Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka*, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn
- Univ.Do. DDr. Heinz Vetschera*, Landesverteidigungsakademie Wien, 1991-1995 Senior Assistant des Direktors des OSZE-Konfliktverhütungszentrums in Wien, 1996-1997 OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, 1998-2001 Mitglied der österreichischen Delegation zur OSZE, 2002 bis Ende 2003 als Stellvertreter Direktor der Abteilung für Sicherheitskooperation erneut in der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina; Sarajewo/Wien
- Prof. Dr. Gert Weisskirchen*, Mitglied des Deutschen Bundestages, Außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE; Berlin

Dr. Wolfgang Zellner, Amtierender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE), kommissarischer Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg